

ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO DESENVOLVIMENTO FLORESTAL BRASILEIRO ATRAVÉS DE INCENTIVOS FISCAIS*

R.A.A. Veiga * *
O. J. Oliveira Neto * * *
W.J. Jorge * * *
F.G.A. Souza * * *
C.M. Carvalho * * *

SUMMARY

In this work we intend to approach certain aspects recurrent from fiscal incentives Brazilian program applied to the activities of reforestation. It is presented information about these incentives and data about the results of its applicability. Certain aspects are theoretically analyzed, from the social-economic point of view. It isn't expected the man's fixation to the land, but instead, the raise of offers of job in primary sector, the decrease of sub-employment and disemployment, the offerings of legal privileges, the development of the job sector and in case of São Paulo State, the interiorization of industries.

1. INTRODUÇÃO

O processo civilizador traz dentro de si, como fato irreversível, a urbanização. Cada vez mais, há o esvaziamento dos campos e consequentemente o crescimento das cidades.

Os países subdesenvolvidos, apesar do fenômeno estar presente, possuem características específicas que diferem das quais observadas historicamente nos países mais adiantados.

Enquanto que nesses últimos, a técnica entrou no campo desalojando as populações rurais, no países desenvolvidos, a indústria foi capaz de absorver grande parcela da mão-de-obra que se deslocava no campo. Nos países pobres, pelo fato de haver uma pequena indústria nascente, com alto índice de automatização, não foi possível acompanhar em demanda a grande oferta, cada vez mais crescente, da população que chegava aos grandes centros urbanos.

Como consequência desse fenômeno, observa-se aquilo que os economistas chamam de "inchamento do setor terciário". Alia-se a isso, o surgimento dos "cinturões de pobreza" nas periferias das cidades.

Enquanto esses fatos são observados nos núcleos urbanos, os campos se esva-

ziam, criando, talvez, uma nova classe de trabalhadores rurais: "os volantes". São aqueles trabalhadores que vivem nas cidades, mas vendem suas forças de trabalho, em períodos do ano, para o setor primário da economia.

Tendo em vista o já exposto, tentar-se-á analisar os incentivos fiscais como forças propulsoras que poderão romper estas barreiras e acelerar o desenvolvimento florestal brasileiro.

2. O PROGRAMA DE INCENTIVOS AO REFLORESTAMENTO

O Brasil hoje executa um dos mais ambiciosos programas de reflorestamento do mundo. Com isso se prepara não só para atender ao aumento do consumo de madeira do mercado interno, como também para estar em condições de oferecer os produtos que a demanda mundial está a exigir em quantidades cada vez maiores.

Através de levantamento de dados e de análise da situação florestal brasileira, previa-se para antes de 1965 a necessidade de importação, a médio prazo, de madeiras para construção civil, celulose, papel e papelão. Com isso, passou a ser considerada, cada vez com mais ênfase, a necessidade de se forçar um programa de reflorestamento que ao menos

* Trabalho apresentado no "VII World Forestry Congress", em 1972, com original inglês. ** Professores do Departamento de Silvicultura. *** Professores do Departamento de Economia Rural da Faculdade de Ciências Médicas e Biológicas de Botucatu

compensasse o volume de madeira retirada.

Como o Governo brasileiro já adotava uma política de incentivos fiscais para desenvolver áreas e programas prioritários, tomou vulto a idéia de que a aplicação dessa mesma política no setor florestal, seria a forma de se conseguir investimentos maciços e a longo prazo.

Daí resultou a Lei 5.106, de 02/09/1966, que permite o abatimento de parte do imposto de renda a pagar, uma vez comprovada a aplicação em atividades de florestamento e reflorestamento, através de projetos aprovados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

Contudo, a referida lei nasceu com defeitos graves, como o de exigir que a importância investida fosse aplicada no ano base, isto é, antes do balanço financeiro das empresas. Funcionava, portanto, na base de estimativas. E envolvia desembolso antecipado, o que não ocorria com outros incentivos, que eram liberados juntamente com o pagamento do imposto de renda. Esse problema foi contornado através do Decreto-Lei 1.134, de 16/11/1970, que regulamenta a matéria juntamente com outros decretos e portarias, na sua maior parte reunidos em publicação do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (sem data).

Desde 1970 vêm sendo reduzidas as porcentagens permitidas para abatimento, e atualmente pode ser deduzidos até 25% do imposto de renda a pagar.

Como resultado dos incentivos, dados fornecidos pelo IBDF mostram que desde a entrada em vigor da lei até o mês de janeiro de 1972, foram aprovados 5.200 projetos, representando investimentos da ordem de Cr\$ 1.210.000.000,00 aplicados no reflorestamento de mais de 8.231 km², o que mostra o acerto do programa de incentivos ao setor florestal.

Para permitir uma análise mais particularizada, enfocar-se-á em especial o Estado de São Paulo, e nele uma determinada micro-região.

A cobertura florestal era de 64,7% em 1911, enquanto que em 1969 essa porcentagem era considerada de 13,7%, sendo 11,2% de matas naturais e 2,5% de matas artificiais. Desse total 82,9% era representado por *Eucalyptus spp* e 16,6% de *Pinus spp* (SECRETARIA DA AGRI-

CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 8).

Estudos da SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO (8) resultaram num programa oficial que estabeleceu uma grande região florestal. Para tanto foram levados com consideração os locais onde existem ou tendem a se instalar os reflorestamentos e indústrias florestais, a infra-estrutura de transporte, os estudos ecológicos e o uso atual das terras. Na região selecionada programou-se o oferecimento de uma série de incentivos além do fiscal, como: crédito suplementar por entidades bancárias oficiais, prestação de assistência técnica, promoção de campanhas e oferecimento de outros incentivos por parte de prefeituras, cooperativas, indústrias e entidades de classe.

No referido programa o Estado foi subdividido em áreas prioritárias, conforme dotadas de boas perspectivas ecológicas para desenvolvimento florestal e melhores rentabilidades potenciais (Classe A), com boas perspectivas mas rentabilidade potencial duvidosa (Classe B), e com perspectivas duvidosas para o desenvolvimento florestal (Classe C). A grande região florestal foi constituída pelas áreas A e B, como um todo.

Ao se levar em conta o mapeamento dessas regiões, nota-se que, da superfície total de 247.893 km² do Estado de São Paulo, a porcentagem correspondente à classe A é de aproximadamente 21,3% enquanto a grande região florestal é de cerca de 39,4%.

Ora, em todo o período de cerca de 5 anos, em que vigora a lei de incentivos fiscais à silvicultura, naquele Estado foram plantadas 577.260.000 árvores, numa superfície de 2.630 km². Isso mostra haver ainda muita terra a ser reflorestada, e que deverá trazer a muitas áreas um desenvolvimento apoiado na silvicultura.

Dentro da área prioritária pode-se considerar para análise a micro-região de Botucatu. Essa micro-região é relativamente pobre, pois não é industrializada e as terras na sua quase totalidade são de categoria inferior e portanto de modo geral inadequadas à agricultura, embora próprias para reflorestamento. Possui infra-estrutura altamente favorável à instalação de indústrias, já que sua situação geográfica é privilegiada, com sistemas

rodoviário e ferroviário dos mais satisfatórios, proximidade a hidrelétrica, e sistema hidroviário útil para abastecimento de água e futuramente para transporte. Graças aos incentivos, a micro-região começa a consolidar seu desenvolvimento com base no reflorestamento. A existência de matéria-prima atraiu a implantação de uma indústria de chapas de fibras de madeira, sendo provável que outras mais venham também a se instalar, aproveitando inclusive a infra-estrutura favorável mas que por si só não conseguiria a instalação de indústrias. É de se prever que o mesmo poderá ocorrer em outras micro-regiões de características similares.

3. ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS

Segundo MYRDAL (1965) a teoria econômica não tem considerado os chamados fatores não econômicos, e os mantém fora do âmbito da análise. Figurando tais fatores entre os principais veículos na "causação circular dos processos acumulativos" de mudança econômica, sua omissão representaria uma das principais deficiências da teoria econômica.

Os sistemas de valores como um todo, das regiões mais pobres, têm tal cunho de pobreza e de atraso que os tornam menos suscetíveis às aspirações progressivas e ambiciosas de uma sociedade em desenvolvimento. Que dizer, então, das regiões atrasadas de um país? Como terá início o desenvolvimento econômico? Este poderá ser estudado, considerando-se nestas regiões ou países onde ainda não se iniciou o impulso inicial que poderá romper o círculo vicioso. O fator propulsor no âmbito governamental seria a existência de incentivos e o fator individual seria a existência de indivíduos com "N-ach" (1) acentuado.

A silvicultura no desenvolvimento de um país ou região apresenta um ponto a considerar quanto aos desequilíbrios regionais ou internacionais. Tomando-se em nível setorial, ela pode surgir como um polo atrativo aos investimentos. Esta situação considera-se como uma política

parcial do Governo no sentido de que ela, no modelo de causação circular, funcionaria como um fator propulsor ao desenvolvimento.

A instalação de incentivos fiscais à silvicultura pode ser utilizada pelo Governo como um controle ao desenvolvimento de duas maneiras (2):

- a) Em uma dada situação, visualizando a possibilidade de aumento das desigualdades regionais ou internacionais, o Governo adota uma política de impedimento das tendências existentes: são os chamados "fatores preventivos" e a política parcial de atendimento à silvicultura é um deles.
- b) Chama-se de "fatores corretivos" aquelas políticas parciais do Governo funcionando como uma força contrária ao prosseguimento de modelo de causação já existente. A sua finalidade é impedir a continuação de um processo iniciado, por exemplo, de acúmulo de investimentos em determinados setores em detrimento de outros.

A desigualdade regional já é uma preocupação. As regiões do Nordeste e Norte em relação ao Centro-Sul e Sul são exemplos característicos.

Dentro destas regiões mais desenvolvidas do Centro-Sul existem ilhas de subdesenvolvimento e atraso tão acentuado como no Nordeste. No Estado de São Paulo, melhor situado dentro deste conjunto de áreas mais desenvolvidas, também existem ilhas de atraso.

Os programas florestais, numa primeira etapa, oferecem um grande número de empregos por capital empregado no reflorestamento, em mão-de-obra especializada ou semi-qualificada. Estima-se que a atividade de reflorestamento gera um emprego pela aplicação de Cr\$ 3.000,00 a Cr\$ 5.000,00, enquanto na indústria para

(1) "Need-achievement", abreviado para "N-ach", MC CLELLAND (6).

(2) Os conceitos de "fator preventivo e corretivo" foram adaptados de PASTORE (7). Quando situamos os "fatores preventivos e corretivos" supomos que existe uma interferência do Estado em sua aplicação, não considerando apenas o livre jogo das forças no mercado que levaria a um aumento das desigualdades, conforme mostra MYRDAL, obra citada, no "modelo de causação circular".

gerar um emprego precisa-se aplicar de Cr\$ 100.000,00 a Cr\$ 150.000,00. Pelo fato das empresas de reflorestamento serem obrigadas a se regularizar junto às instituições fiscais federais, toda mão-de-obra é registrada. Isto implica no pagamento dos salários mínimos vigentes no país para cada região, fato pouco respeitado na agricultura em geral e em muitas áreas de serviço nas cidades do interior.

Numa segunda etapa, a matéria-prima então existente atrairá a instalação de indústrias, proporcionando oportunidade de novos empregos especializados e semi-especializados. De modo análogo à primeira etapa o processo se desencadeia, criando-se economias externas favoráveis à sua continuidade.

Segundo MC CLELLAND (6), é errada a imagem que se tem do homem de negócios, como um capitalista voraz e responsável pelas grandes crises. Pois não é o lucro em si, que o move, mas um forte desejo de êxito, de fazer uma boa tarefa. A ganância, não é a meta, mas uma consequência do bom desempenho da tarefa. Não importa se os empresários trabalham para o Governo do país ou trabalham em negócios privados, visto que não há diferença de pontuação no "N-ach", pelo menos nos EUA. Assim, o incentivo fiscal não se limitando às áreas privadas ou apenas governamentais, propicia o despertar do espírito empresarial do indivíduo para o setor da silvicultura. As pessoas fazem aquilo que lhes interessa, e o que fazem, determina a história. Depreende-se a aplicabilidade de uma equação da seguinte forma, com base no referido autor:

$$\Delta \text{ acréscimo econômico} = f ("N-ach"; I.F.; x)$$

onde:

Δ = mudança a longa prazo, não cíclica nem acidental.

x = conjunto de variáveis que também incidem sobre a variável crescimento econômico e que as consideram na análise.

I.F. = incentivos fiscais aos programas de florestamento e reflorestamento.

4. CONCLUSÕES

Atualmente, o Governo do Estado de São Paulo tendo tomado consciência do problema migrativo, procurou voltar sua política para o interior, numa tentativa de refrear a convergência populacional para os centros urbanos, assim como de tentar fixar o homem à terra.

Existem exemplos históricos que mostram o malogro de tal política, uma vez que o fenômeno da urbanização é irreversível.

Nesse sentido que, no presente momento do desenvolvimento florestal paulista, pode-se tentar aliar os frutos econômicos que virão ao desafogamento do setor terciário, representado pela parcela da mão-de-obra não qualificada.

A política de reflorestamento não fixará o homem à terra mas proporcionará uma maior oferta de empregos no setor primário.

Vê-se portanto, que apesar dos "cinturões de pobreza" permanecerem, diminuirá em boa parte o subemprego e o desemprego. Aliada a isso, existe a aplicação das leis trabalhistas no campo, proporcionando a essa mão-de-obra o gozo dos privilégios legais a que tem direito, o que até o momento não existia de fato.

Com a matéria-prima presente, surgem as indústrias de transformação. Prevê-se então, aspectos importantes: novas oportunidades de emprego para a região, desenvolvimento do setor de serviços e a interiorização da indústria, descentralizando o grande núcleo industrial paulista.

No Estado de São Paulo, esse fato merece consideração especial pois a indústria paulista se concentra numa pequena área em redor da Capital: dados de 1960 indicam que 70,09% dos operários paulistas estão na região da Grande São Paulo, numa área de 7.040 km², que equivale a 2,83 do Estado.

Pelo fato da política de reflorestamento ser nascente, as previsões não podem ser exatas. Mas essas grandes linhas devem ser consideradas, uma vez que a agricultura paulista passa por uma fase de transição, tendo por base decisões mais racionais.

5. RESUMO

No presente trabalho pretende-se abordar certos aspectos decorrentes do programa brasileiro de incentivos fiscais aplicados às atividades de reflorestamento. São apresentadas informações sobre esses incentivos e dados sobre os resultados de sua aplicabilidade. Certos aspec-

tos são analisados teoricamente, do ponto de vista sócio-econômico. Não se espera fixação do homem à terra, mas sim aumento na oferta de empregos no setor primário, diminuição do subemprego e do desemprego, oferecimento de privilégios legais, desenvolvimento do setor de serviços e, no caso do Estado de São Paulo, interiorização das indústrias.

6. LITERATURA CITADA

1. BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. *Legislação*. Rio de Janeiro, "s.d." 122 p.
2. FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1969. 287 p.
3. _____ *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro, Lia Editor, 1969. 366 p.
4. GUNNAR, M. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Saga, 1965. 240 p.
5. IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968. 236 p.
6. MCLELLAND, D. *The Achieving Society*. Toronto, D. Van Nostrand, 1961. 512 p.
7. PASTORE, J. *Conflito e mudança social no Brasil rural: Sociologia*, 24 (4) 259-73. 1962.
8. SAO PAULO. SECRETARIA DA AGRICULTURA. *Programa florestal de S. Paulo*. São Paulo, 1970. 65 p.