



ESTADO CAPITALISTA E OS BENEFÍCIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO E CRESCIMENTO DO SETOR DE CELULOSE E PAPEL NO BRASIL¹

Amanda Emilianiana Santos Baratelli²

RESUMO

O Estado representa um instrumento de controle das classes dominantes, que o utilizam para promover o desenvolvimento em prol do enriquecimento individual. Oliveira (2016) argumenta que ele se tornou um importante aliado da agricultura capitalista no contexto da mundialização, via massivos investimentos direcionados à produção e exportação, que significam, contraditoriamente, a sua busca por legitimidade mundial. No setor de celulose/papel, o Estado, historicamente, direcionou um conjunto de investimentos para a consolidação do setor, como: incentivos à instalação das fábricas; incentivos aos plantios de eucalipto; recursos para a modernização e um “pacote” de Leis. É com base nessa argumentação que buscamos identificar os subsídios direcionados pelo Estado, em nível político, financeiro e do ponto de vista histórico, que contribuíram para a consolidação do setor de celulose e papel no Brasil. Do ponto de vista metodológico foram levantados dados correspondentes aos recursos direcionados pelo setor via BNDES; as informações do IBGE Sidra possibilitaram dimensionar a expansão do plantio de eucalipto e o volume de corte por m² e, por fim, foram analisados os Relatórios de Sustentabilidade das principais empresas produtoras de celulose/papel. Por fim, infere-se que, contraditoriamente, o Estado atribui êxito à agricultura capitalista por suas conquistas mundiais, todavia, essa consolidação mundial é resultante dos volumosos recursos públicos destinados ao setor, utilizados para promover e legitimar o país na concorrência da acumulação capitalista.

Palavras-chave: Agricultura capitalista. Controle da terra. Financiamentos públicos.

ABSTRACT

The state represents an instrument of control for the ruling classes, who use it to promote development for the sake of individual enrichment. Oliveira (2016) argues that it has become an important ally of capitalist agriculture in the context of globalization, through massive investments directed at production and export, which, contradictorily, signify its quest for global legitimacy. In the pulp and paper sector, the State has historically directed a set of investments towards the consolidation of the sector, such as: incentives for the installation of factories; incentives for eucalyptus plantations; resources for modernization and a “package” of laws. Based on this argument, we seek to identify the subsidies directed by the State, at the political and financial levels and from a historical perspective, which contributed to the consolidation of the pulp and paper sector in Brazil. From a methodological standpoint, data was collected on the resources allocated to the sector via the Brazilian Development Bank (BNDES); information from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE Sidra) made it possible to measure the expansion of eucalyptus planting and the volume of logging per square meter; and, finally, the sustainability reports of the main pulp and paper companies were analyzed. Finally, it can be inferred that, contradictorily, the State attributes success to capitalist agriculture for its global

¹ O texto em questão é parte dos resultados da tese em desenvolvimento intitulada “Aliança terra-capital em escala mundializada: a expansão do monocultivo de eucalipto e produção de celulose em Mato Grosso do Sul”, de autoria de Amanda Emilianiana Santos Baratelli.

² Graduada e Mestra em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas (UFMS/CPTL). Doutoranda em Geografia na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FCT/UNESP). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, processo nº 2022/09749-3. E-mail: amanda.baratelli@unesp.br.



achievements; however, this global consolidation is the result of the large public resources allocated to the sector, used to promote and legitimize the country in the competition for capitalist accumulation.

Keywords: Capitalist agriculture. Land control. Public financing.

INTRODUÇÃO

O Estado constitui-se como uma instituição em movimento, resultante do movimento das relações sociais e de disputa entre classes antagônicas. Logo, ele representa, ideologicamente, o papel moderador de interesses divergentes. Todavia, embora o Estado resulte desses interesses das classes antagônicas, seu controle foi tomado pela burguesia, tornando-se um instrumento para o enriquecimento desses grupos (Pachukanis, 2017). No caso brasileiro ele assume, junto ao viés capitalista, o caráter rentista, evidenciado pela presença da elite agrária no seio do Estado, direcionando suas ações para o próprio benefício, a fim de assegurar a propriedade dos latifúndios e o desenvolvimento da agricultura capitalista (Martins, 1994; Oliveira, 2016).

Ao longo de todo o processo de desenvolvimento do agronegócio brasileiro, o Estado constitui-se como agente participante e fundamental para a consolidação do setor. Fabrini (2008) revela que o Estado age em diversas funções, desde: a) garantias dos investimentos, créditos, isenções, doações etc.; b) as contribuições para remover as barreiras aduaneiras, a fim de desburocratizar e incentivar as empresas brasileiras no comércio exterior; c) legitimar a propriedade privada da terra aos proprietários rurais e empresários agrícolas, além de d) combater e coibir os movimentos sociais, promovendo “tranquilidade” para a produção do agronegócio. Para Oliveira (2016) o apoio do Estado reafirma a sua composição na mundialização da agricultura capitalista, afim de assegurar sua própria legitimidade e competitividade no comércio exterior.

Na mundialização da agricultura, o setor de celulose e papel corresponde a um dos setores que mais cresce no país. Os dados da Indústria Brasileira de Árvores (Ibá) revelou que o Brasil é o maior exportador de celulose de fibra curta (extraída do eucalipto) do mundo, seguido pelos Estados Unidos da América e Canadá. O fato é que o crescimento desse setor se relaciona com os volumosos recursos investidos pelo Estado. É com base nessa argumentação que buscamos identificar os subsídios direcionados pelo Estado, em nível político, financeiro e do ponto de vista histórico, que contribuíram para a consolidação do setor de celulose e papel no Brasil.

Com relação aos percursos metodológico, realizou-se revisão bibliográfica sobre a constituição do Estado capitalista, assim como sobre o caráter rentista do Estado brasileiro.



Ademais, para compreender o alcance produtivo do setor de celulose, revisamos os Relatórios anuais da Indústria Brasileira de Árvores (Ibá); analisamos relatórios de financiamentos, de operações diretas e indiretas, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); consultamos dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA); investigamos os sites das três principais empresas de produção de celulose/papel do país (Suzano S.A., Klabin e Eldorado Brasil), assim como seus Relatórios Anuais de sustentabilidade e Planos de Manejo.

ESTADO DESENVOLVEDOR DA AGRICULTURA CAPITALISTA: INVESTIMENTOS PARA O SETOR DE CELULOSE E PAPEL

De acordo com os dados do Valor Econômico, baseado nos índices de 2023 de exportação e receita líquida das empresas, o portal de notícias econômicas evidenciou o ranking das 13 maiores empresas do setor de produção de papel e celulose. Nesse sentido, estão entre as principais produtoras de celulose, a Suzano S.A., liderando com a maior receita líquida, (R\$39.755,60 milhões), seguida da Klabin (R\$18.023,70 milhões), Eldorado Brasil (R\$5.756,10 milhões), Cenibra (R\$3.340,30 milhões) e Veracel (R\$1.925,40 milhões). Entre as gigantes do setor estão também as produtoras de papel, Sylvamo (R\$4.892,80 milhões), Santher (R\$2.438,50 milhões), Mili (R\$2.384,90 milhões), Irani (R\$1.594,20 milhões) e Trombini (R\$1.582,10 milhões), conforme dados da tabela 1.

Tabela 1: Maiores empresas do setor de papel e celulose no Brasil (2024)

Empresa	Sede	Receita líquida (R\$ milhões)	Tipo de produção	Estados de atuação das plantas fabris
Suzano S.A.	SP	39.755,60	Celulose/papel	BA, CE, ES, MA, MS, PA e SP
Klabin	SP	18.023,70	Celulose/papel	SP, PR, SC, AM, BA, MG, RS, CE, GO e PE
Eldorado Brasil	SP	5.756,10	Celulose/papel	MS
Sylvamo	SP	4.892,80	Papel	SP e MS
Cenibra	MG	3.340,30	Celulose	MG
Santher	SP	2.438,50	Produtos para higiene a base a papel	RS e SP
Mili	PR	2.384,90	Produtos para higiene a base a papel	PR
Veracel	BA	1.925,40	Celulose	BA
Irani	RS	1.594,20	Papéis e embalagens	RS, SC, SP e MG
Trombini	PR	1.582,10	Papéis e embalagens	PR, SC e RS

Fonte: Valor Econômico, 2024; Sites das empresas, 2024.



Bersani (2022) argumenta, no que diz respeito aos investimentos financeiros direcionados às grandes empresas mundializadas, que o BNDES é parte do aparato do Estado brasileiro para fomentar a consolidação da hegemonia burguesa, sobretudo, sob o comando dos governos progressistas – do PT (Partido dos Trabalhadores) no Brasil. No Portal da Transferência do BNDES, o banco listou 50 empresas, por CNPJ, de diversos setores, como suas maiores clientes. Dentre as empresas listadas, estão, produtoras/exportadoras de matéria-prima, grupos exportadores do agronegócio, empresas do segmento agroindustrial e industrial e do setor de serviços. Entre as empresas do setor de celulose, estão a Suzano S.A. (em 5ª posição) e a Klabin S.A. (em 12ª posição).

Dentre as operações diretas realizadas pelo BNDES, para financiamento de grandes projetos para os setores de infraestrutura, indústria, comércio e serviços e agropecuária, o Banco direcionou R\$659.837.791 milhões para o setor de infraestrutura, beneficiando 1.661 clientes, seguido do setor da indústria R\$272.089.322, para 994 clientes, comércio e serviços R\$167.386.483, para 1.554 e agropecuária R\$19.275.294, para 185 clientes.

No que diz respeito aos desembolsos de financiamentos realizados pelo BNDES, o banco desembolsou, em 2023, R\$114.364 milhões, direcionados agropecuária (R\$27.557 milhões), indústria (R\$21.846 milhões), infraestrutura (R\$48.222 milhões) e comércio e serviços (R\$16.739 milhões). Os recursos foram disponibilizados por meio das linhas de financiamentos: BNDES Finame; BNDES Finem; BNDES automático; BNDES Mercados de capitais; BNDES Exim; BNDES Crédito Rural; Cartão BNDES; BNDES Não reembolsável; outros produtos e BNDES Microcrédito.

O fato é que o BNDES tem participado como agente ativo no processo de mundialização da economia brasileira, inclusive, com atuação no setor agroexportador. Os dados evidenciam o maior direcionamento de recursos para infraestrutura e indústria, incluindo as agroindústrias territorializadas no campo. Já no que diz respeito aos desembolsos feitos pelo BNDES, em 2023, via financiamento de programas do banco, o setor que mais adquiriu financiamentos foi o setor agropecuário, por meio dos programas supracitados, destacando a participação das agroindústrias na produção, consolidação do setor e exportações. O crescimento desse setor efetuiu-se por meio dos constantes e volumosos investimentos do Estado. A efetiva consolidação da silvicultura brasileiras ocorreu em fases, para Antonangelo e Bacha (1998) foram três fases, enquanto para Hora (2015) o setor passou por cinco fases. Ambos os autores concordam que a efetiva consolidação ocorreu após os incentivos e investimentos fiscais para reflorestamento.



A primeira fase corresponde ao período de descobrimento do Brasil – com a introdução da espécie do eucalipto e pinus e os testes científicos das espécies. Entre 1900 e 1924, o plantio de pinus e eucalipto alcançaram oito milhões de árvores, para suprir a demanda de matéria-prima para a construção de dormentes e postes e fabricação de papel. (Antonangelo e Bacha 1998; Hora, 2015)³.

Na segunda fase, a silvicultura começa a ser compreendida como uma área da economia, isto porque em 1950 as árvores também alimentaram a indústria de celulose, das empresas Suzano, Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo, Panamericana Têxtil e a Papel Simão. Em 1952 eram produzidas no Brasil, 262 mil toneladas de papel e 121 toneladas de fibras, sendo 55 mil toneladas de celulose e 66 mil toneladas de pasta de alto rendimento (Ibá). Já em 1957, o BNDES apoiou o projeto da Panamericana Têxtil, de Mogi-Guaçu (SP) – mesmo sem permissão para conceder financiamentos ao setor na época – para a produção de 120 toneladas por dia, a base de pinus (Hora, 2015).

A terceira fase do setor inicia-se na década de 1960 e constitui-se como o período de estruturação jurídico-institucional do setor, com a promulgação do “Novo Código Florestal” em 1965. Doze meses depois, dentro do Programa Nacional do Reflorestamento, foi aprovada a Lei nº 5.160, que previa benefícios fiscais para empreendimentos florestais, com abatimento de até 50% do Imposto de Renda (IR) da empresa, caso comprovassem frente ao Ministério da Agricultura o plantio de, no mínimo, 10 mil árvores. Outro marco desse período foi a criação de cursos de graduação para o setor da silvicultura – Engenharia Florestal, nas Universidade Federal de Viçosa (UFV) em 1963. Ademais, o BNDES autorizou, em 1967, colaborações financeiras para o setor de papel e celulose, desde a implantação, até a expansão das indústrias (Hora, 2015).

A quarta fase, na década de 1970, fora marcada pela crise mundial do petróleo e pela Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), além do fim do “milagre econômico” (1968-1973), quando o Produto Interno Bruto (PIB) do país cresceu 11% e que culminou no endividamento internacional brasileiro. Desse modo, o país passou a organizar-se por meio da política de substituição de importações, buscando garantir suprimentos para a autossuficiência industrial do país (Hora, 2015).

Nesse período, por exemplo, foram criadas políticas como a do Pró-Álcool – Programa Nacional do Álcool (1975), a criação do Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset) – Florestamento e Reflorestamento. Isto porque o setor de celulose foi definido como parte dos

³ André Barros da Hora é Gerente do Departamento de Indústria de Base Florestal Plantada, Papel e Celulose (DEPACEL) da Área de Indústrias de Base (AIB) do BNDES e autor de relatórios do BNDES Setorial.

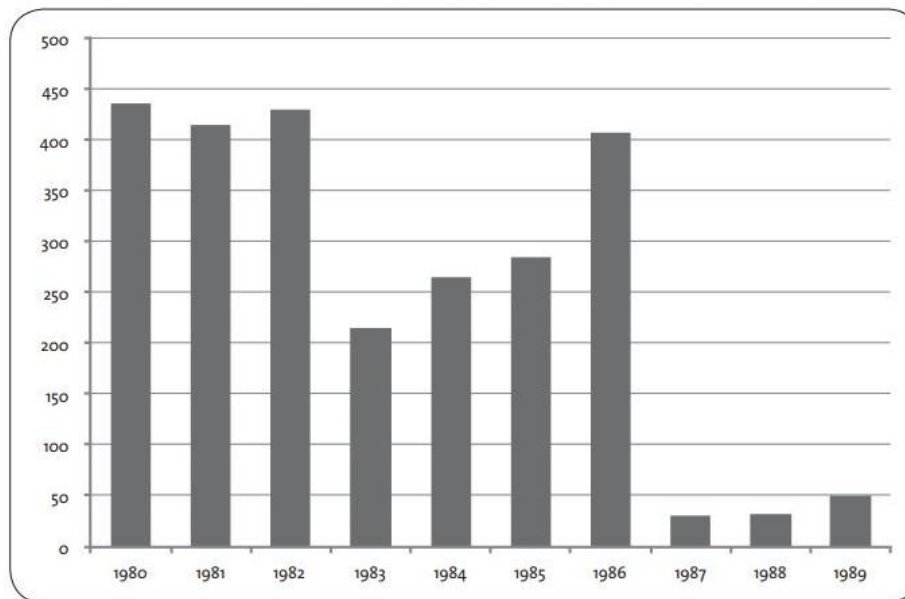


grupos de insumos bases. O Ministério do Planejamento destinou recursos para a consolidação dos “maciços florestais”, para alimentar o Programa Nacional de Siderurgia e Carvão Vegetal. Os “maciços florestais” foram introduzidos no Mato Grosso (atual Mato Grosso do Sul), por exemplo, por meio do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (POLOCENTRO), que fazia parte dos polos da Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO), criada em 1975 (Hora, 2015; Kudlavicz, 2011).

No projeto de consolidação dos maciços florestais, coordenado tecnicamente pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), objetivou incorporar 1,4 milhão de hectares, entre Campo Grande e Três Lagoas, para a territorialização do plantio de pinus e eucalipto em 500 mil hectares. Mas, na verdade, mesmo com os incentivos do POLOCENTRO, a estrutura fundiária e econômica do campo não se alterou significativamente, uma vez que as pastagens ainda significavam 93% do estado (Kudlavicz, 2011). No Brasil esse plantio, em áreas consideradas prioritárias, alcançou 3,5 milhões de hectares (Hora, 2015).

Na década de 1980, caracterizada como a quinta fase da consolidação do setor, fora marcada pela crise, resultante do endividamento externo do país. Assim, os programas institucionalizados anteriormente, passaram a estabelecer critérios mais rigorosos para a liberação de recursos, como ocorreu com o Decreto 88.207, de 1983, do Fiset, reduzindo seus recursos gradativamente, até a sua finalização em 1988. Entre 1967 e 1986 os investimentos do FISET atingiram US\$ 10 bilhões, resultando no plantio de 6,2 milhões de hectares de florestas (Hora, 2015). Bacha (1995) calculou que os investimentos não resultaram num custo-benefício significativo, uma vez que custo social fora Cz\$386,44 para um benefício social de Cz\$1,00 (valores em cruzados de março de 1986). Outro ponto levantado pelo autor se trata das fraudes no plantio, por desvio da finalidade da verba ou de problemas técnicos no plantio. Por fim, após a finalização do programa de financiamento para o setor, as áreas de plantio reduziram significativamente, conforme gráfico 1, o que evidencia a insipiência do setor em manter-se ativo sem os financiamentos públicos.

Gráfico 1: Plantios anuais de florestas de 1980 a 1989 (em mil hectares)



Fonte: (Hora, 2015, p. 402).

Em 1989, com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o instituto passou a ser responsável pelo Plano Integrado Floresta-Indústria (PIFI), que responsabilizava as empresas do setor da silvicultura a manter/formar áreas de plantio próprias, com uso dos recursos do Programa Nacional de Papel e Celulose (PNPC), criado em 1987 (Hora, 2015). Nesse período então, as empresas, novamente via financiamento público, passaram a gerir suas áreas plantadas.

Já na sexta fase da consolidação do setor da silvicultura no Brasil, nos anos 1990, foi marcada pela institucionalização dos financiamentos via BNDES, em conjunto das estratégias das empresas para o barateamento do custo produtivo. Do ponto de vista das estratégias das empresas, foram realizadas parcerias entre grandes produtores florestais (grandes propriedades fundiárias) sem grandes dispêndios na aquisição de terras, ou seja, em locais cujo preço da terra é baixo e com o uso do arrendamento. Já no que diz respeito aos investimentos do BNDES, o banco adaptou a tradicional linha de fomento (BNDES Finem) para o setor, incluindo a amortização e carência aos financiamentos do setor (Hora, 2015), conforme:

Em relação às linhas de financiamento disponíveis, também por conta do fim dos incentivos fiscais, o BNDES passou a ser importante financiador para a formação da base florestal voltada para indústria. A adaptação da tradicional linha de financiamento a empreendimentos (BNDES Finem), no tocante aos prazos de carência e amortização, principalmente, foi fundamental para viabilizar os financiamentos aos plantios florestais. Por se tratarem de investimentos com longo prazo de maturação, sem geração de fluxo de caixa até o corte das árvores, o BNDES estabeleceu que, para plantios de eucalipto, fossem concedidos sete anos de carência e dois de amortização, enquanto para plantios de pinus, nove de carência e dois de amortização, ambos estando adequados ao prazo necessário para que ocorresse o crescimento e o corte das



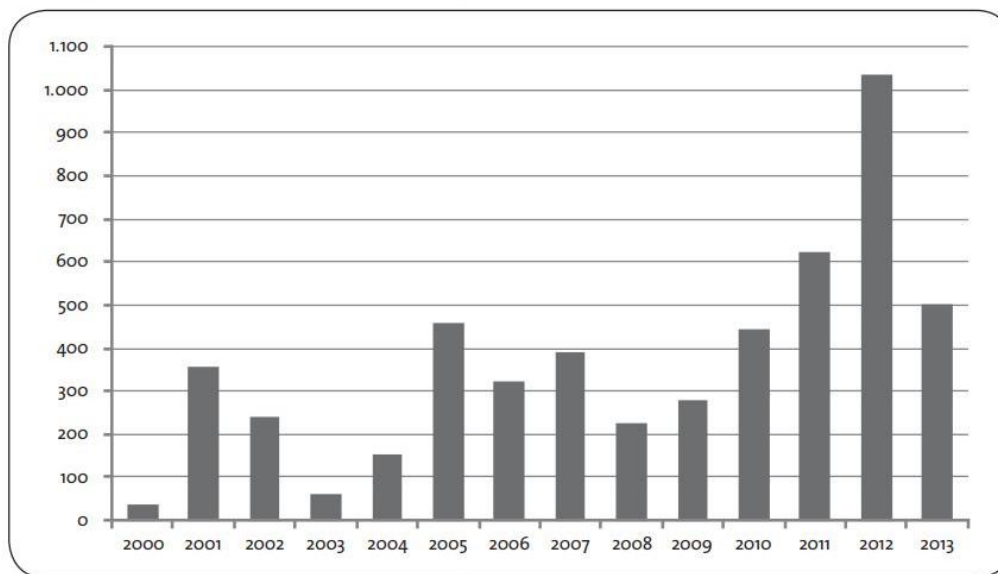
árvores. De 1990 a 1999, os financiamentos providos pelo BNDES foram utilizados para reflorestar aproximadamente 437 mil hectares. (Hora, 2015, p. 408, grifo nosso).

Para Hora (2015) a última fase da consolidação do setor iniciou-se nos anos 2000 e mantém-se vigente até o momento atual (2024). Essa fase foi iniciada, então, com a criação do Programa Nacional de Florestas (PNF), cujos objetivos consistiam em dar suporte para o desenvolvimento do setor, desde às atividades de plantio, até o crescimento industrial. Nesse sentido, para auxiliar nas atividades de plantio, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), criou o Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (Propflora), com recursos do tesouro nacional e gestão do BNDES. O programa consistiu, em conjunto com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Florestas, em incentivar o plantio de silvicultura para fins industriais em pequenas, médias e grandes propriedades.

Porém, os programas supracitados não atingiram os seus objetivos, isto porque, de acordo com os dados do Consufor (2014), dos 5 milhões de hectares analisados com o plantio de silvicultura, aproximadamente (70% da área do país) estão em grandes propriedades rurais. O estudo ainda identificou que a área média em atividades de silvicultura é de sete mil hectares, sendo que a maior frequência é de áreas de três mil hectares. Verificou-se ainda, que dos 750 proprietários analisados no estudo, 120 possuem áreas inferiores a cinco mil hectares.

Para substituir os programas Pronaf Florestal e Propflora, o BNDES criou, em 2009, a linha de financiamento BNDES Florestal, voltada exclusivamente para o plantio de árvores para fins econômicos. Entre os anos 2000 e 2013, o BNDES financiou o plantio de 2,1 milhões de hectares. De acordo com a Abraf (Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas), foram plantadas, entre 2000 e 2012, 3,6 milhões de árvores, sendo 58% financiado pelo BNDES, cujos recursos despendidos somaram R\$5,1 milhões (corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), conforme gráfico 2.

Gráfico 2: Financiamentos diretos do BNDES para a formação da base florestal com fins industriais (em R\$ milhões, preços de 2013)



Fonte: (Hora, 2015, p. 413).

Bersani (2022) ressalta que entre os anos de 1995 e 2017, o BNDES desembolsou para o setor de celulose cerca de R\$ 37 bilhões, divididos entre: 1995 e 2002 – R\$ 4,8 bilhões; 2003 e 2008 – R\$ 7,8 bilhões; 2009 e 2015 – R\$ 22,1 bilhões (via Programa de Sustentação do Investimento (PSI)) e R\$ 3,8 bilhões entre 2016 e 2017. Sendo que as empresas que mais receberam recursos do banco foram Klabin, Fibria e Suzano, conforme tabela 2.

Tabela 2: Operações Diretas contratadas pelas empresas do setor de celulose e papel com o BNDES – valores nominais (2003-2018)

Empresa	Montante contratado (R\$)
Klabin	7.927.123.971,00
Fibria	7.066.530.255,00
Suzano	6.119.871.522,00
Eldorado Brasil	3.071.482.000,00
CMPC	2.563.827.803,00
Veracel Celulose S/A	1.874.201.000,00
Jari	793.804.000,00
Rigesa	237.508.000,00
Kimberly-Clark	141.956.100,00
Melhoramentos CMPC	137.886.000,00
Lwarcel Celulose LTDA	70.354.000,00
Total	30.004.544.651,00

Fonte: BNDES Transparência. Elaborada por (Bersani, 2022, p. 109).

Em 1990 o setor recupera o crescimento, com a criação do Programa Nacional de Papel e Celulose em 1987 (PNPC) e a institucionalização dos financiamentos junto ao BNDES. O



Banco passou a fomentar a atividades desde o plantio, com juros amortizados, e a consolidação das plantas industriais, via BNDES Finame (Financiamento de Máquinas e Equipamentos) tornando-se o principal parceiro do setor.

Nos anos 2000 o BNDES cria o Programa Nacional de Florestas (PNF), prevendo financiamento anual para o crescimento do setor. O Banco ainda buscou transferir o plantio de árvores para a agricultura familiar, junto ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), todavia, 70% da área plantada do setor está em medias e grandes propriedades, resultante das parcerias entre proprietários rurais e empresas. Com isso, em 2009 o banco criou o BNDES Florestal⁴, que financiou, entre 2000 e 2013, o plantio de 2,1 milhões de árvores. No mesmo período, foram plantadas 3,6 milhões de árvores, sendo 58% financiado pelo BNDES, cujos recursos despendidos somaram R\$5,1 milhões.

Bersani (2022) ressalta que entre os anos de 1995 e 2017, o BNDES desembolsou para o setor de celulose cerca de R\$ 37 bilhões, divididos entre: 1995 e 2002 – R\$ 4,8 bilhões; 2003 e 2008 – R\$ 7,8 bilhões; 2009 e 2015 – R\$ 22,1 bilhões (via Programa de Sustentação do Investimento (PSI)) e R\$ 3,8 bilhões entre 2016 e 2017. Sendo que as empresas que mais receberam recursos do banco foram Klabin, Fibria e Suzano.

Bersani (2022) aponta ainda para os volumosos investimentos do BNDES para a territorialização de novas unidades fabris e para a modernização e aumento da capacidade produtiva. O banco investiu, entre 2006 e 2016, no total, R\$ 17,18 bilhões para a instalação de novas fábricas, para as empresas Veracel, Suzano, Eldorado Brasil, Klabin, e CMPC Celulose Rio-Grandense. No quesito modernização produtiva, foi investido R\$ 2,4 bilhões nos grupos Klabin e Jari Celulose. Para o aumento da capacidade produtiva, o banco financiou R\$ 928,5 milhões, para as empresas Melhoramentos CMPC LTDA e Eldorado Brasil. Do ponto de vista da distribuição espacial dos recursos pelo Brasil, Bersani (2022) revela que o Mato Grosso do Sul foi o estado que mais realizou operações para a territorialização e consolidação do setor junto ao BNDES.

Os maiores desembolsos para o estado de Mato Grosso do Sul foram para a construção da Eldorado Brasil e para a segunda linha de produção da Fibria (atual Suzano). Para a Fibria foram liberados R\$ 929 milhões para a área de plantio/florestal e R\$ 6,1 bilhões para a indústria, entre 2005 e 2018 (Bersani, 2022).

Os volumosos recursos desprendidos pelo Estado, desde o início, efetivaram a consolidação desse setor, significando que o “sucesso” atribuído ao setor, via dados de

⁴ A área total plantada de eucalipto em 2023 significava 7,6 milhões de hectares (IBGE-SIDRA).



exportação e arrecadação, possuem raiz nos investimentos públicos. Logo, contraditoriamente, os grandes setores da economia só legitimam o Estado mundialmente porque foram financiados por ele. Essas informações desmentem a fala do CEO da Suzano S.A. (Diretor Executivo), Walter Schalka⁵, que afirmou que os “os subsídios [governamentais] não deram certo no passado”. O CEO do BNDES, Aloizio Mercadante⁶, afirmou que “a Suzano foi a primeira empresa privada a receber recursos do BNDES, décadas atrás. O banco teve papel fundamental nisso, porque o setor privado não queria correr risco de trazer o segmento de papéis e celulose para o Brasil”. Os recursos do BNDES destinados para a empresa somam R\$ 15,273 bilhões.

Oliveira (2016) em sua análise sobre a constituição das empresas monopolistas mundiais, enfatiza a participação do Estado, em nível nacional, para a promoção da acumulação capitalista mundializada. Dessa maneira, os dados supracitados contribuem para essa análise, isto porque, permitem a compreensão acerca da dimensão do papel do Estado, via financiamentos públicos, para o desenvolvimento do capital monopolista. As empresas do setor de celulose/papel, consolidaram-se mundialmente em razão da significativa participação do Estado, desde a sua composição acionária, facilitando, assim, acesso aos recursos público e/ou via empréstimos/financiamentos/créditos para a consolidação industrial e manutenção da matéria-prima.

ATUALIDADE DA TERRITORIALIZAÇÃO DO PLANTIO DE EUCALIPTO E PRODUÇÃO DE CELULOSE E PAPEL NO BRASIL

A expansão desse setor se dá, especialmente, pela facilidade no processo de territorialização do monopólio de celulose, com significativo amparo do Estado, como ocorreu nos casos do Espírito Santo, Bahia, Minas Gerais, Maranhão e, destacamos, o Mato Grosso do Sul. As empresas de celulose brasileiras exportam, especialmente, a celulose de fibra curta branqueada, cujo eucalipto é a matéria-prima fundamental, por isso o seu plantio representa 7.550.549 hectares, distribuídos, em maior escala, por cinco estados brasileiros: Minas Gerais (2.069.815 ha), Mato Grosso do Sul (1.360.088 ha), São Paulo (1.005.129 ha), Rio Grande do Sul (601.621) e Bahia (560.433 ha). No que diz respeito ao pinus, cuja soma total de área plantada no país é de 1.756.989 hectares, principalmente representado pelos estados de Paraná

⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2024/01/24/subsidios-nao-deram-certo-no-passado-diz-ceo-da-suzano-sobre-politica-industrial-empresa-faz-100-anos.ghtml>.

⁶ Disponível em: <https://www.brasil247.com/reindustrializacao/mercadante-rebate-criticas-do-ceo-da-suzano-a-pondo-industrial-do-governo-lula-desconhecimento-completo>.



(623.331 ha), Santa Catarina (609.231 ha), Rio Grande do Sul (270.239 ha), São Paulo (185.670 ha) e Minas Gerais (47.152 ha), de acordo com a tabela 3.

Tabela 3: Maiores áreas de plantio de eucalipto e pinus nos estados brasileiros, 2023 (em hectares)

Estado	Eucalipto	Estado	Pinus
Brasil	7.550.549	Brasil	1.756.989
Minas Gerais	2.069.815	Paraná	623.331
Mato Grosso do Sul	1.360.088	Santa Catarina	609.231
São Paulo	1.005.129	Rio Grande do Sul	270.239
Rio Grande do Sul	601.621	São Paulo	185.670
Bahia	560.433	Minas Gerais	47.152

Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA, 2023).

A localização das maiores áreas de plantio dos maciços florestais de eucalipto diz respeito a territorialização das empresas monopolistas do setor de celulose e papel nos respectivos estados brasileiros. Com exceção do caso de Minas Gerais, em que parte do plantio de eucalipto/pinus é direcionada para a produção de carvão vegetal para abastecer a demanda das siderúrgicas (Ibá, 2024), nos demais estados, o plantio representa matéria-prima base para a produção de celulose de fibra curta ou de fibra longa e para a produção de papel.

Apesar da maior concentração de área de eucalipto plantada estar em São Paulo, o estado de Mato Grosso do Sul consolidou-se como a mais recente área de plantio do monocultivo para a produção de celulose, com 1.360.088 hectares plantados. O *lôcus* do plantio em MS iniciou em 2007, devido ao início da instalação de duas empresas de produção de celulose no município de Três Lagoas/MS: Suzano S.A. (antiga Fibria), em 2009, e Eldorado Brasil, em 2010. É possível notar a rápida e contínua expansão do setor no estado por meio do crescimento na área de plantio, que em 2013 representava 651.088 hectares e em 2023 representou 1.360.088 hectares, cujo crescimento foi de 108% num intervalo de dez anos.

Na atualidade, o setor de celulose/papel mantém-se em crescimento no Leste de Mato Grosso do Sul, via a territorialização de empresas de celulose nos municípios de Três Lagoas (Suzano S.A. e Eldorado Brasil), Ribas do Rio Pardo (Suzano S.A.), Inocência (Arauco) e Bataguassu (MS Florestal – subsidiária da Bracell). Essa consolidação do setor no Leste do estado intensificou o plantio de eucalipto na região, que concentra 1.216.752 de hectares plantados do total de 1.360.088 hectares no estado. A concentração dessa atividade na região evidencia-se também pelos dados extração de madeira em m³ para a produção de celulose, que no Mato Grosso do Sul representaram, em 2023, 18.712.239 m³ de madeira, sendo 17.305.436 m³ extraído dos municípios do Leste de MS.



A territorialização do eucalipto no Leste de Mato Grosso do Sul alterou significativamente a dinâmica agrária da região, que anteriormente era direcionada para a atividade pecuarista. Os dados do MapBiomas revelam que parte das áreas de pastagem – utilizadas para o gado e/ou para fins de especulação – foram, parcialmente, incorporadas como áreas de plantio de eucalipto. Em Três Lagoas, por exemplo, em 2010 a área de pastagem representava 733.275 hectares e a silvicultura 91.336 hectares, dez anos depois, em 2020, a área de pastagem representa 524.480 hectares e a área de eucalipto 222.438 hectares. Todavia, apesar da incorporação de parte das áreas de pastagem na atividade da silvicultura, a estrutura fundiária do município – e isso se repete em outros municípios do Leste de MS – mantém-se concentrada, considerando que no último Censo Agropecuário de 2017, as propriedades com mais de 1.000 hectares ocupavam 77,04% da terra do município.

Em outros municípios do Leste de Mato Grosso do Sul a atividade criatória de bovinos também perdeu centralidade, em razão do avanço do setor de celulose e papel (Baratelli et al., 2021). Desse modo, os municípios do Leste de Mato Grosso do Sul passaram a representar significativo crescimento na produção de madeira para a celulose, superando, inclusive, municípios do estado de São Paulo – que concentra o maior volume de extração de madeira para a celulose do país. Os dados do IBGE Sidra revelam, por exemplo que, entre os dez municípios com o maior volume de extração de madeira para a celulose em m³, cinco fazem parte do Leste de Mato Grosso do Sul.

O município com o maior volume de extração de madeira para a celulose em m³ é Ribas do Pardo, 4.086.389 m³ por ano – local da nova fábrica da Suzano S.A., inaugurada em 2024, com a maior capacidade produtiva por dia do país. Em seguida está o município de Brasilândia, vizinho do município de Três Lagoas, com 3.927.773 m³. Em terceiro lugar está o município de Três Lagoas, com 3.074.957 m³. O município de São Paulo com o maior volume de extração de madeira é Itacaré com 2.695.032 m³, onde há uma unidade de extração de madeira da empresa Bracell. Outros municípios do Leste de MS ainda aparecem na lista, como Selvíria (1.996.584 m³) e Água Clara (1.865.701 m³), de acordo com tabela 4.



Tabela 4: Dez municípios com o maior volume de extração de madeira para celulose em m³ (2013-2023)

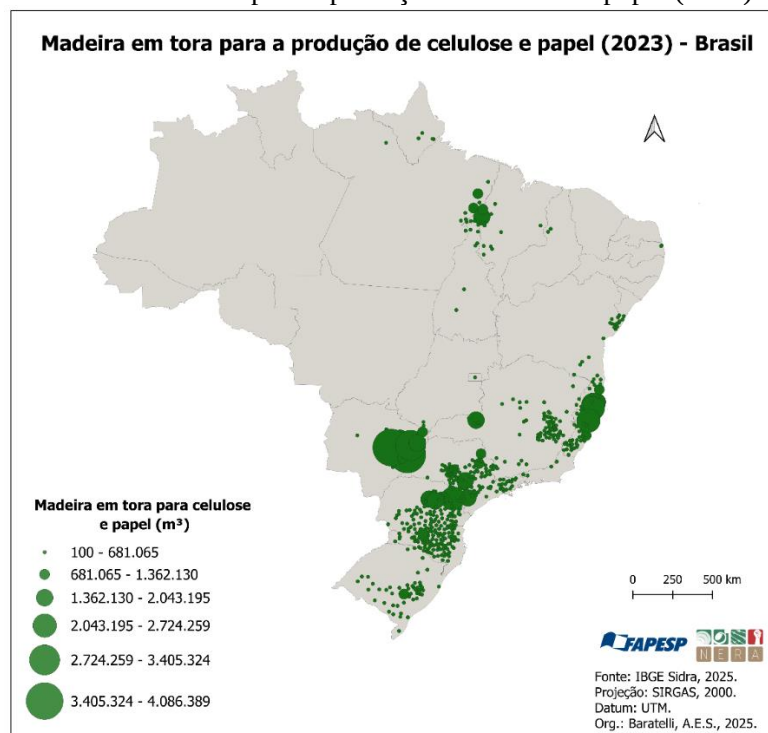
Município	2013	Municípios	2023
Três Lagoas (MS)	3.300.655	Ribas do Rio Pardo (MS)	4.086.389
Telêmaco Borba (PR)	2.760.753	Brasilândia (MS)	3.927.773
Almeirim (PA)	1.561.140	Três Lagoas (MS)	3.074.957
Conceição da Barra (ES)	1.538.632	Itararé (SP)	2.695.032
Nova Viçosa (BA)	1.437.405	São Mateus (ES)	2.468.486
Capão Bonito (SP)	1.400.000	Nova Viçosa (BA)	2.103.205
Otacílio Costa (SC)	1.321.500	Caravelas (BA)	2.094.317
Itapetininga (SP)	1.240.300	Selvíria (MS)	1.996.584
Tibagi (PR)	1.223.156	Água Clara (MS)	1.865.701
Brasilândia (MS)	1.189.260	Mucuri (BA)	1.711.494

Fonte: IBGE Sidra, 2025.

Com base na tabela 4 é possível observar que, entre os anos de 2013 e 2023, houve uma significativa mudança entre os municípios que concentravam o maior volume de extração de madeira para a celulose em m³, evidenciando o rápido crescimento do setor em Mato Grosso do Sul. Em 2013 o estado possuía dois municípios entre os dez com o maior volume de extração, respectivamente Três Lagoas (3.300.655 m³) e Brasilândia (1.189.260 m³). Já no ano de 2023 o estado passou a ser representado por cinco municípios, em razão do crescimento desse setor em Ribas do Rio Pardo, Selvíria e Água Clara. Em 2013, por exemplo, Ribas do Rio Pardo possuía o volume de 261.692 m³, Água Clara com 868.512 m³ e Selvíria com 1.188.969 m³. Há, portanto, uma particularidade na expansão do plantio de eucalipto para a produção de celulose no Leste de Mato Grosso do Sul, especialmente no que diz respeito a concentração da atividade por município, visto a quantidade de área plantada e o volume de extração de madeira por município.

No mapa 1 observa-se que a maior concentração de extração de madeira em m³, por município, concentra-se na região Leste de Mato Grosso do Sul, em razão do intenso crescimento de plantio nessa região, especialmente nos municípios de Ribas do Rio Pardo, Três Lagoas e Água Clara. O processo de territorialização das empresas de celulose no Leste de Mato Grosso do Sul segue em curso, com previsão para a instalação de duas novas fábricas, em Inocência, do grupo chileno Arauco e em Bataguassu, da Bracell.

Mapa 1: Madeira em tora para a produção de celulose e papel (2023) – Brasil



O contínuo crescimento desse setor ocorreu (e ainda ocorre) amparado no apoio do Estado, tendo em vista sua participação como agente de desenvolvimento e expansão do capitalismo (Pachukanis, 2017). Em Mato Grosso do Sul o Estado financiou parte da construção das empresas, por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e via créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Kudlavicz, 2011).

Além dos investimentos do ponto de vista econômico, o Estado, a nível federal, estadual e municipal, também age como facilitador para o processo de territorialização do capital por meio de isenções de impostos, concessões de terrenos e/ou flexibilização das legislações ambientais. A exemplo do que ocorre em Mato Grosso do Sul, em benefícios das indústrias de celulose, na Resolução SEMAC/MS nº 17 de 20 de setembro de 2007, que, em seu Artigo 1º, dispensa o licenciamento ambiental para atividades de plantio de espécies exóticas e, no ano seguinte, com a promulgação do Decreto nº 12.528, de 27 de março de 2008, vinculado ao Sistema de Reserva Legal (SISREL) do estado que, em seu Artigo 12º, permite a recomposição das reservas legais por meio da utilização de espécies exóticas, fortalecendo a expansão das indústrias de eucalipto (Kudlavicz, 2011).

Na atualidade, em maio de 2024, houve a alteração na Lei Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que excluiu a silvicultura do rol de atividades poluidoras; dispensou



o licenciamento ambiental para o plantio e retirou o pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TFCA) para a extração de celulose.

Em Mato Grosso do Sul, como fora supracitado, o plantio de eucalipto já possuía a dispensa ambiental prevista em lei desde 2008, o que facilitou a intensificou a expansão do eucalipto no estado. Essa facilidade concedida pelo estado de Mato Grosso do Sul faz parte do “projeto” desenvolvido pelo governo de MS para atrair o setor de celulose e papel. Em 2009 o governo estadual lançou um estudo de incentivo à territorialização do setor de celulose/papel, por meio do Plano Estadual para o Desenvolvimento Sustentável de Florestas Plantadas, que evidenciava algumas amenidades do leste de Mato Grosso do Sul: a) disponibilidade de terra com baixa produtividade; b) os baixos preços do mercado de terras; c) dispensa ambiental para o plantio de eucalipto; e) isenções e incentivos fiscais para o setor.

As facilidades concedidas pelo estado de Mato Grosso do Sul faziam parte do propósito de atrair as empresas de celulose/papel para o Leste do estado, tradicionalmente marcado pela atividade criatória de bovinos de baixa intensidade/produtividade. Logo, a territorialização do setor significaria incorporar essas terras de baixa utilização para o plantio de eucalipto, tornando-as produtivas e gerando a possibilidade de que seus proprietários auferissem a renda fundiária, por meio da venda e/ou do arrendamento. Nesse sentido, a terra – elemento central para o desenvolvimento dessa atividade – foi utilizado pelo estado de modo atrativo às empresas. Para Martins (1994) o Estado realiza a mediação para a existência do pacto terra-capital, que significa a unidade capitalista, possibilitando renda fundiária aos proprietários de terra e lucro aos capitalistas industriais – como ocorreu (e ainda ocorre) em Mato Grosso do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relatório de crescimento, apresentado pelo Banco do Brasil, identificou que o setor de celulose/papel contribuiu em 4,2% para o PIB do país, tornando-o, um setor em crescimento e de reconhecimento mundial. Essas informações alimentam as justificativas dos bancos públicos continuarem direcionando investimentos para o setor, como é o caso do BNDES. O Estado, contraditoriamente, atribui glória a agricultura capitalista por suas conquistas mundiais, todavia, essa consolidação mundial é resultante dos volumosos recursos públicos destinados ao setor, utilizados para promover e legitimar o país na concorrência da acumulação capitalista.

O fato é que esses grandes setores de economia, do *agrobusiness*, financiados pelo Estado, propagam a ideologia do progresso, modernidade e a defesa de pautas progressistas – como a do dito “desenvolvimento sustentável”. Todavia, Bruno (1997) aponta que há um item



oculto nesse discurso, que é o de assegurar a propriedade privada e concentração da terra, possível devido às parcerias de arrendamentos com os proprietários fundiários. Ademais, esse setor, cujo *slogan* ampara-se no imaginário do “capitalismo verde”, de quem planta árvores, oculta os danos ambientais causados por eles (Moreno, 2016).

Por fim, esses grupos consolidam a unidade capitalista, fundamentada no pacto terra-capital, entre proprietários da terra, empresas capitalistas e Estado (Martins, 1994). O sucesso e enriquecimento, resultante dos lucros, possíveis graças aos financiamentos dos bancos públicos, são apropriados individualmente. Em contrapartida, os danos ambientais e sociais – os custos – são distribuídos para toda a sociedade, cuja parcela mais cara é paga pelos mais pobres, despossuídos de terra/riqueza.

REFERÊNCIAS

BERSANI, A. R. D. S. **Territorialização do setor de celulose e a pedagogia política da dominação burguesa: a atuação da Fibria/Suzano em Mato Grosso do Sul.** Tese de Doutorado. 329p. Universidade de São Paulo, 2022.

BRUNO, Regina. **Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil.** Forense Universitária, 1997.

FABRINI, João Edmilson. Latifúndio e agronegócio: semelhanças e diferenças no processo de acumulação de capital. **PEGADA-A Revista da Geografia do Trabalho**, v. 9, n. 1, 2008.

HORA, André Barros da. Análise da formação da base florestal plantada para fins industriais no Brasil sob uma perspectiva histórica. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 42, p. [383]-426, set. 2015.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta.** São Paulo: Hucitec, v. 2, 1994.

MORENO, Camila. As roupas verdes do rei: economia verde, uma nova forma de acumulação primitiva. In: DILGER, Gerhard, LANG, Miriam e PEREIRA FILHO, Jorge, (Org.) **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento.** Tradução de Igor Ojeda. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, p. 256-293, 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A Mundialização da Agricultura Brasileira.** São Paulo: Iandê Editorial, 2016, 545p.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo.** Boitempo Editorial, 2017.

ANTONANGELO, Alessandro; BACHA, Carlos José Caetano. As fases da silvicultura no Brasil. **Revista brasileira de economia**, v. 52, n. 1, p. 207-238, 1998.