

DINÂMICA E IMPACTOS DA CADEIA PRODUTIVA DE CELULOSE NO URUGUAI E O MATO GROSSO DO SUL (BR) NO PERÍODO 2003- 2023.

Horacio Martin Melo Pissón¹

RESUMO

O objetivo deste texto é descrever e analisar a cadeia produtiva de polpa de celulose no Uruguai e no Mato Grosso do sul (BR), territórios que se apresentaram, nos últimos vinte anos, como os principais receptores de investimentos destinados à ampliação e construção de novos complexos industriais florestais celulósicos. No caso do Uruguai a indústria de celulose nasceu em 2007 com a primeira fábrica de produção, e em poucos anos este produto tornou-se o de maior importância em quanto a receptor de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), aporte ao PIB industrial e inserção econômica internacional. Já no Brasil esta indústria conta com décadas de trajetória e financiamentos do BNDES, entanto desde os anos 2000 se identifica uma reconfiguração da produção na qual ganha destaque a região sul (PR e RS) mas principalmente Mato Grosso do Sul (MS).

Neste sentido, considerando os processos produtivos com o caráter histórico que é devido, veremos a territorialização e a forma de organização da indústria de celulose no Uruguai e MS e os fatores estratégicos e geopolíticos que respondem pela crescente dinâmica do setor nesta região do continente. Consideramos a Formação Social como categoria de análise central, ao tempo que as variáveis físicas, biológicas e humanas são tomadas em seu conjunto, conforme as combinações geográficas propostas por Cholley.

Palavras-chave: Indústria de celulose; Geografia econômica; Geopolítica; Recursos Naturais..

RESUMEN

El objetivo de este texto es describir y analizar la cadena productiva de celulosa en Uruguay y Mato Grosso del sur (BR), que se colocan como los principales receptores de inversiones destinadas a la ampliación y construcción de nuevos complejos industriales forestales celulósicos. En Uruguay la industria de celulosa nació en 2007 con la instalación de la primera fábrica de producción, y en pocos años este producto se tornó el de mayor importancia en cuanto a Inversiones Extranjeras Directas, aporte el PBI industrial e inserción económica internacional. Ya en Brasil esta industria cuenta con décadas de trayectoria, mientras que desde los años 2000 se identifica un traslado de la producción para la región sur pero principalmente para Mato Grosso del sur.

En este sentido, considerando los procesos productivos con el carácter histórico que es debido, veremos la territorialización y la forma de organización de la industria de celulosa en Uruguay y MS y los factores estratégicos y geopolíticos que responden por la creciente dinámica del sector en esta región del continente. Consideramos la Formación Social como categoría de análisis central, al tiempo que las variables físicas, biológicas y humanas son tomadas en su conjunto, de acuerdo con las combinaciones geográficas propuestas por Cholley.

Palabras clave: Industria de celulosa; Geografía económica; Geopolítica; Recursos naturales.

¹ Mestre em Geografia e aluno de doutorado do PPGG da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
E-mail: hmartinmelo33@gmail.com

.INTRODUÇÃO

No processo de expansão e intensificação do padrão de crescimento econômico baseado na produção e exportação de *commodities* agrícolas, a indústria de celulose, sustentada pelo monocultivo de eucaliptos, ganhou destaque nos últimos vinte anos na região da Bacia do Prata, onde se instalou em média uma fábrica de produção de celulose a cada 2 anos. Dentro desta região particularmente os territórios do Uruguai e Mato Grosso do Sul (BR) tornaram-se centrais na expansão do setor e na alocação de grandes investimentos industriais, que têm ido ampliando progressivamente as capacidades produtivas das fábricas e gerando diferentes dinâmicas e impactos sócio territoriais que é preciso compreender em sua totalidade.

No Brasil, a indústria de transformação de madeira contou desde os anos 1960 com os financiamentos estatais do BNDES, o que possibilitou a consolidação de um setor competitivo a nível mundial. Em 2020 esta indústria teve uma representatividade de 6% do total do PIB industrial, valor impulsionado principalmente pela indústria de celulose, que no mesmo ano representou 4,8% do total das exportações brasileiras (IBÁ, 2020). Das 9,5 milhões de hectares plantadas com eucaliptos atualmente, 24% localizam-se em Minas Gerais, 17% em São Paulo e 16% em Mato Grosso do sul (MS), estado onde na década 2010-2020 o índice de crescimento da área plantada foi o maior do país, liderando assim a expansão do setor.

Em MS esta indústria nasceu em 2009 com a instalação da primeira fábrica, e atualmente se produzem 5 milhões de toneladas de celulose por ano, praticamente 25% do total do país (21 milhões ton/ano em 2021). Com a entrada em funcionamento de uma nova fábrica da Suzano prevista para 2023 a produção aumentará para 7,5 milhões ton/ano e MS será o maior estado produtor de celulose, entanto com o projeto industrial da empresa Arauco aprovado para concluir em 2028 a produção vai a aumentar para 10 milhões de ton/ano.

Pelo lado do Uruguai, o setor florestal se transformou num projeto de Estado desde a promulgação da Lei Florestal de 1987, que iniciou uma política fiscal de incentivos á indústria de celulose a partir da atração de grandes investimentos estrangeiros diretos (IED). A partir de então grandes empresas chegaram ao país para comprar terras e implantar monocultivos de eucaliptos que foram a base da indústria de celulose nascida no século XXI. Entre 2005 e 2022 o país recebeu os tres maiores IED da sua história; U\$S 1,2 bilhões para a primeira fábrica de celulose em 2005 (UPM), U\$S 1,9 bilhões para a segunda instalada em

2014 (MDP) e US\$ 4 bilhões para a terceira fábrica inaugurada em junho do presente ano (2023). Assim, em 2021 o setor de celulose representou 3,8% do PIB total do país, e no contexto de expansão das exportações durante as últimas décadas (carne, soja, celulose), o setor passou de representar 5% para 19% de vendas ao exterior entre 2001 e 2021.

Desde a instalação da primeira fábrica em 2007 a celulose se colocou entre os três primeiros produtos de maior importância em vendas ao exterior, representando em 2022 um 75% do total do setor florestal e 14% do total das exportações do país. Com a entrada em funcionamento de UPM2 inaugurada em junho de 2023 a quantidade de celulose produzida será praticamente duplicada e este produto ocupará o primeiro lugar na pauta exportadora uruguaia. A ferrovia construída para o escoamento da produção da nova fábrica é um elemento fundamental de análise, já que elevou a outro patamar a condição da estrutura logística e a presença da empresa finlandesa em território uruguaio.

Dito isto, descrevemos a gênese da indústria florestal/celulósica em cada lugar, com a categoria de Formação sócio espacial (SANTOS, 2012) como guia para entender as trajetórias diferenciadas e as particularidades da re-produção do espaço nos territórios de estudo. A re-configuração espacial mundial do setor madeireiro desde os anos 2000 nos ajuda a definir o recorte temporal, que corresponde com um novo ciclo de acumulação, e coincide com a chegada ao poder de governos progressistas na região pós crises econômica de finais do século XX².

Neste contexto analisamos a expansão da cadeia produtiva no Uruguai e no sul do Brasil, especificamente no Mato Grosso do sul que tornou-se o principal estado produtor do setor. Dois elementos principais que se relacionam e explicam a expansão desta indústria na região são; as políticas públicas de atração de investimentos (subsídios, isenções fiscais, zonas francas) e as estratégias corporativas das empresas que refletem um caráter geopolítico em função ao acesso e o controle sobre os recursos naturais: terra e água.

Em síntese, se conclui que o setor de polpa de celulose desponta como principal atividade agroindustrial no Uruguai e no Mato Grosso do Sul, o que define uma forma de apropriação territorial por parte das empresas que intensifica os processos de concentração fundiária e adapta os locais em função das dinâmicas e as lógicas das cadeias produtivas mundiais. Aliás, as empresas dominam não só o mercado de terras e o negócio madeireiro, mas impõem diretamente seus interesses na implementação das políticas públicas que as beneficiam. Pelo tamanho do país, a relevância da indústria e a presença das empresas tem um

² Este ciclo de governos progressistas levou a um crescimento e recuperação econômica comercial, pautada principalmente no ingresso de divisas pela exportação de *commodities* e na redistribuição da riqueza.

impacto muito mais significativo e torna-se o centro do sistema produtivo e logístico nacional, sobretudo com a infraestrutura criada para abrigar a terceira fábrica de produção no centro do país, que além da ferrovia que conecta a fábrica com o porto de Montevideu, inclui o viaduto na rambla portuária de 1800 metros de longitude e o terminal portuario especializado em celulose no porto de Montevideu.

Além das diferenças nas dinâmicas produtivas e nos circulos de coperação que existem no Uruguai e MS, se evidencia uma semelhança na forma de apropriação e dominio territorial por parte das empresas. De fato, a trajetória que seguiu a indústria em ambos lugares tem como característica principal a oligopolização do setor e a concentração da estrutura fundiária, que faz com que as empresas dominem a dinâmica produtiva do setor madeireiro em geral e imponham as condições de negociação no mercado de terras. O fator de localização principal, em ambos os casos, é o aceso a terra barata e agua em abundância, onde a Bacia do Prata adquire uma relevância estratégica central.

METODOLOGIA

Desde a geografia econômica e a geoeconomia se parte do estudo das características produtivas do setor, os fatores de localização e sua forma de organização territorial, procurando analisar como determinadas atividades relacionam-se com o entorno mais próximo e com o mundo e de que maneira impactam em diferentes esferas da sociedade, não levando em conta categorias isoladas, mas as combinações produzidas entre elas. Neste sentido adotamos a categoria de Combinações geográficas de Andre Cholley (1964), compostas pelo conjunto de elementos físicos, biológicos e humanos como essenciais na análise de qualquer evento geográfico, sempre com a mediação do fator politico como viabilizador de tais combinações.

A Formação Sócio Espacial (SANTOS, 2012) como categoria de análises, que diz respeito à evolução diferenciada das sociedades, é fundamental para compreender os processos históricos e as particularidades das dinâmicas espaciais em cada lugar. Isto porque *“tudo o que é resultado da produção é, ao mesmo tempo, uma pré-condição da produção”* (SANTOS, 2012, p.34), o que vale não só para a produção material mas também para as formas-conteúdos imateriais criadas pelas sociedades.

Em palavras de Milton Santos; *“A função da forma espacial depende da redistribuição, a cada momento histórico (...) da totalidade das funções que uma formação social é chamada a realizar.”* Assim sendo: *“O movimento do espaço, isto é, sua evolução, é ao mesmo tempo um efeito e uma condição do movimento de uma sociedade global”*

(SANTOS, 2012, p.31). Neste sentido nossa análise tem um conteúdo histórico, porque na evolução diferenciada das sociedades encontramos várias chaves para o entendimento das dinâmicas produtivas do presente.

Seguindo a Marx, consideramos que o método correto é aquele que partindo do concreto se eleve a abstração, *“concebendo categorias cada vez mais simples, para então efetuar o caminho de volta ao concreto, não mais como um todo caótico, mas sim como “a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade”* (MARX, 2011, p. 77). Por fim, Milton Santos considera que *“a análise é uma forma de fragmentação do todo que permite, ao seu término, a reconstituição desse todo”* (2012c, p.15).

REFERENCIAL TEÓRICO

O recorte do tema de estudo foi mudando ao longo da pesquisa, conforme foram sendo identificadas algumas variáveis que levaram a uma mudança qualitativa no entendimento sobre o processo de expansão e a configuração territorial atual da indústria em questão. Observamos que, dentro da grande área de expansão da indústria silvícola/celulósica que compreende a Bacia do Prata, o Uruguai e Mato Grosso do Sul são particularmente territórios privilegiados pelas empresas para receber grandes investimentos.

Ora, uma dificuldade que se apresentou no transcurso da pesquisa foi o fato de analisar de forma comparativa as dinâmicas e os impactos da indústria em territórios tão diferentes em termos políticos e em termos de escala. No caso do Uruguai temos uma espaço nacional com uma escala de produção relativamente grande para a superfície do país, mas pequena em termos absolutos, de tradição agropecuária, com um Estado presidencialista e centralista e uma política pública homogênea, desde a Lei Florestal de 1987, destinada á atração de investimentos para o desenvolvimento da indústria de celulose. No caso de Mato Grosso do Sul estamos diante de um estado da federação brasileira, portanto a atuação das diferentes esferas de poder (municipal, estadual, federal) e o papel determinado de cada uma nos processos econômicos estudados faz com que a análise torne-se mais complexa.

Entretanto, a lógica de territorialização e expansão das empresas obedece aos mesmos parâmetros independentemente do lugar onde se instalem, isto é, redução de custos e aumento da margem de lucro, o que nos permite, além das diferenças, estabelecer paralelismos entre o Uruguai e o Mato Grosso do Sul. Da mesma forma as iniciativas públicas que buscam atrair investimentos se assemelham, no sentido de estar o poder publico orientado a satisfazer as demandas e necessidades do grande capital transnacional e outorgar grandes benefícios

econômicos e fiscais para a sua instalação e permanência nos locais. Eis a chamada guerra fiscal ou guerra dos lugares (SANTOS, 1999).

Assim, se identifica que esta crescente dinâmica do setor de celulose nos lugares mencionados responde a três elementos principais que, destarte, estão atrelados aos movimentos cíclicos da economia capitalista e á própria vorágine de re-produção ampliada do capital a nível mundial. Em primeiro lugar, as modificações no mercado de terras a partir da década de 1990, quando o baixo preço da terra levou a que agentes do capitalismo financeiro iniciaram um processo de compra massiva de terras com fins produtivos e/ou especulativos. Estas, junto com as grandes empresas do setor madeireiro, assim como outras do setor agropecuário e agrícola, intensificaram um processo de especulação imobiliária e concentração fundiária que é a base das monoculturas do eucaliptos que alimentam ás fábricas de celulose. Em segundo lugar, mas associado a isto, a re-configuração mundial do setor madeireiro desde o ano 2003, na qual as grandes empresas deslocam a maior parte da produção de celulose, de menor valor na cadeia produtiva madeireira, para o Cone sul (e também o sudeste asiático), com destaque para o Uruguai, a região sul do Brasil e mais recentemente para o Mato Grosso do sul. E em terceiro lugar, o que seria o encontro das duas anteriores, as estratégias corporativas das empresas, que se territorializam estrategicamente para ter o aceso aos dois elementos fundamentais para a indústria: terra e agua. Isto com o beneplácito dos Estados que abrem mão do controle sobre os territórios e os recursos naturais.

Ao constatar que as empresas influenciam diretamente no direcionamento das políticas públicas para favorecer seus interesses, constatado especificamente no Uruguai (PISSÓN, 2018) e no Mato Grosso do Sul (LELIS, 2020), podemos dizer que a política perde seu conteúdo social e pasa a ser um instrumento da organização corporativa do espaço, onde as empresas monopolizam os mercados e definem as diretrizes econômicas. De acordo com Milton Santos; *Não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante* (2011, p.66).

Leandro Lelis (2020) analisa o circuito espacial produtivo e os circulos de coperação da indústria de celulose no Mato Grosso do Sul, chegando á conclusão de que há um uso corporativo do território e uma lógica de reprodução espacial que obedece exclusivamente os interesses das grandes empresas do setor madeireiro. Aliás, as grandes empresas como Suzano e Eldorado aportam importantes somas de dinheiro para as campanhas políticas eleitorais dos legisladores federais, estaduais e municipais, e como retribuição obtem, via de regra, os beneficios e fiscais para implementar e ampliar as suas atividades econômicas (LELIS, 2020).

Sob esse aspecto, os negócios governam mais que os governos e os Estados aparecem como servos das corporações (SANTOS, 2012, p.244)

Outro estudo com o qual dialogamos é o de Fernanda Sperotto (2018), quem plantea a hipótese sobre a formação de “paraísos de contaminação” no Cone sul, de acordo com a crescente instalação de fábricas de celulose na região durante as últimas décadas. A autora compara, a partir de alguns índices de emissões químicas e normas técnicas de conduta das indústrias, o desempenho ambiental e técnico entre as empresas estrangeiras que atuam na região (Finlândia, Suécia, Japão) e as empresas locais (brasileiras e chilenas). Em síntese, aponta que as empresas estrangeiras tem um desempenho ambiental melhor do que as suas próprias filiais na Europa e mesmo das plantas locais da região, o que é atribuído ao fato de ser fábricas modernas recentemente instaladas (2014, p.234). Nesse sentido, a autora não corrobora a hipótese sobre a formação de “paraísos de contaminação”.

Outros autores (LOPES; MIRANDA, 2017) propõem a ideia de “cativeiros de celulose”, analisando a atuação das empresas de celulose e o monocultivo de eucaliptos no leste sulmatogrossense. A situação descrita pelos autores é de uma *“ausência estatal em detrimento da forte presença do capital agroindustrial”* (2017, p.134). Isto porque o financiamento do Estado é cooptado pelas grandes empresas, em quanto os assentados ficam a mercê do assistencialismo do capital industrial e seus programas sociais que fazem parte dos compromissos que assumem para aceder aos créditos. *“É nessa perspectiva que se fala neste trabalho da formação dos cativeiros de celulose pelos desertos verdes”* (2017, p.134).

Sob a ideia de “desertos verdes”, cabe destacar as publicações de reporter Brasil, uma organização social que denuncia a crescente implantação de monocultivos de eucaliptos e pinus, o que gera diversos impactos socio ambientais, esgotamento dos recursos hídricos, problemas trabalhistas vinculados á terceirização e precarização do trabalho, conflitos por terra e água, entre outros, de forma geral em diferentes partes do Brasil onde a indústria do monocultivo de árvores se faz presente.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A discussão sobre a dinâmica da cadeia produtiva de celulose durante os últimos vinte anos na Bacia do Prata, com ênfase no Uruguai e Mato Grosso do Sul, territórios onde o setor tem apresentado a maior expansão, requer em primeiro lugar uma compreensão geral sobre a gênese e o processo de expansão dessas atividades econômicas tanto no Brasil como Uruguai, para entender o caminho e as bases político econômicas sobre a qual se sustenta esta expansão sem precedentes do setor. Olhar para a gênese da indústria nos ajuda a explicar o caminho

percorrido e a atualidade dela em cada um dos países. Em outras palavras, o desenvolvimento atual do setor de celulose no Brasil e no Uruguai se explica em grande parte pela história e a trajetórias diferenciadas que a indústria tem tido em ambos países.

A indústria de celulose no Brasil tem uma história que se remonta a meados do século XX, quando a traves dos incentivos do BNDES começou a se desenvolver o cultivo e a pesquisa em melhoramento genético de diferentes espécies de eucalipto, que posteriormente seriam a base para a cadeia produtiva de celulose e outros produtos madeireiros. Estas atividades respondem a diferentes políticas orientadas com a finalidade de desenvolver o setor madeireiro em geral e de papel e celulose em particular, como a criação do Serviço Florestal do Brasil criado em 1921, e posteriormente outras instituições como o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), criado pela Lei nº 7735, de 22 de 1989 e atual responsável pela política florestal³ (MAZZOCHIN, 2014).

Assim, o papel do estado foi fundamental para a consolidação do setor madeireiro, e o BNDES foi o instrumento de implementação das políticas econômicas destinadas a desenvolver essa indústria, assentada na aliança entre empresas estatais, multinacionais e capital privado nacional. Conforme Juvenal e Mattos (2002), ao privilegiar o fortalecimento da indústria nacional, mediante o apoio técnico e financeiro a empresários locais, o BNDES desempenhou uma função chave no apoio do Estado à formação de um parque industrial mundialmente competitivo, autosuficiente e com participação expressiva do capital brasileiro.

O planejamento, o acompanhamento e o financiamento da indústria de celulose e papel pelo BNDES são um bom exemplo do modelo de desenvolvimento que despontou entre as décadas de 1960⁴ e 1980 a partir dos programas de incentivo ao Florestamento⁵, as políticas industrializantes e os PND, no marco do processo de modernização da agricultura. Este processo permitiu a mecanização da silvicultura e o surgimento de um novo setor de bens de capital, com a produção dos insumos agrícolas modernos, a indústria química e produção de tratores (MAZZOCHIN, 2014, p.89). Ao mesmo tempo, observa-se uma articulação cada vez

³ No ano de 2007 ocorreu a divisão do IBAMA, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), através da lei 11.516, de 28 de agosto de 2007. Ver Mazzochin (2014)

⁴ A partir da década de 1960 se fixaram novas diretrizes no setor de celulose e papel que representaram a primeira grande inflexão na trajetória dessa indústria, onde se observou a necessidade de, por um lado ampliar a escala de produção e melhorar a competitividade, e por outro de conhecer o universo de empresas que formavam o setor no Brasil, financiando estudos sobre o “estado da arte” da indústria e a viabilidade de desenvolver uma indústria nacional de celulose e papel (JUVENTAL; MATTOS, 2002, p.5).

⁵ No período de 1965 a 1988 foi realizado o Programa de Incentivos Fiscais ao Florestamento e Reflorestamento (PIFFR). Na segunda metade da década de 1970 foi implantada uma política de incentivo ao reflorestamento em pequenos e médios imóveis rurais (o REPEMIR); e no período de 1985 a 1988 foi implementado um programa de reflorestamento com algarobeira no Nordeste semi-árido (o Projeto Algaroba) (BACHA, 2008).

maior entre agricultura-indústria e uma pressão dos grupos de interesse econômicos setoriais que cada vez têm uma maior influência no aparelho do Estado, numa dinâmica de transformação da estrutura produtiva, do padrão agrícola e da própria integração com a economia mundial. A partir destas iniciativas, consolidaram-se no Brasil grande conglomerados empresariais do setor madeireiro como Suzano e Fibria, que atualmente são líderes mundiais no setor. Com esses alicerces de incentivos e financiamento ao longo de décadas, o setor ocupa hoje uma posição de destaque na economia e no comércio exportador brasileiro.

A diferença do Brasil, a indústria de celulose no Uruguai conta com uma trajetória mais recente e atrelada completamente ao investimento estrangeiro direto. Na década de 1960 organismos internacionais como a FAO e o BID lançaram uma série de recomendações para o inserção de países como Uruguai no cultivo de árvores, buscando diversificar a carteira de investimentos e novas alternativas para a renovação da matriz energética. Em 1968 se redatou o primeiro código florestal, porém a crise econômica e os conflitos e acabaram no golpe de estado de 1973 não permitiram o avanço dessas iniciativas.

Assim, o ponto de partida da indústria é a Lei Florestal de 1987, a partir da qual começou a se promover o monocultivo de eucaliptos com fins comerciais. Durante a década de 1990 várias empresas estrangeiras chegaram ao país e compraram terras para a plantação de eucaliptos, passando de umas poucas milhares de hectares no início da década para 1 milhão de hectares em início dos anos 2000. UPM e Montes del Plata, os dois grandes conglomerados empresariais que controlam de forma oligopólica o setor madeireiro no Uruguai, são os maiores proprietários de terra no país e a sua presença impacta no mercado de terras e portanto nos sistemas produtivos agrícolas e agropecuários.

Como projeto de Estado, o incentivo à plantação de eucaliptos foi exitoso e permitiu a implantação de fábricas de celulose em próprio território nacional, adicionando assim maior valor a cadeia produtiva local. A primeira fábrica começou a funcionar em 2007 e a segunda em 2014, e em estes anos a indústria de celulose passou a ser um dos pilares da economia e a inserção internacional do país. Com a finalização da terceira fábrica de produção (2023) a celulose ocupará a primeira posição dos itens mais vendidos ao exterior.

A implantação desta indústria no Uruguai se deu de forma completamente vertical, liderada por empresas da Finlândia e Suécia, as quais importaram todas as maquinárias, insumos e produtos para a construção e o desenvolvimento genético das espécies cultivadas. Quer dizer que não houve nenhum incentivo estatal direto como no caso brasileiro, se não que

a indústria e seu desenvolvimento tecnológico veio como um fato já consumado, implantado e conduzido por empresas estrangeiras.

Ora, junto com a Lei Florestal, a Lei de zonas francas de 1987 tem sido outros dos pilares da indústria de celulose no Uruguai, sendo que as três grandes fabricas instaladas no país estão contempladas nesse regime fiscal que oferece grandes vantagens e isenções tributárias. Como país pequeno e dependente, o Uruguai vê se impelido a recorrer a diferentes estratégias de atração de investimentos, e as zonas francas são instrumentos efetivos que tem permitido a chegada ao país dos maiores investimentos da história. Em consonância com o período de abertura neoliberal no qual se implementa, esta lei também faz parte da estratégia económica a través da qual Uruguai busca se inserir no capitalismo de mercado, promovendo uma legislação flexível para a instalação de atividades totalmente isentas de impostos⁶.

Uma particularidade do regime de Zonas Francas, consiste no fato de que as vendas desde território aduaneiro nacional havia as Zonas Francas se consideram exportações do país, enquanto que as vendas desde a Zona Franca ao território aduaneiro nacional se consideram importações do país (URUGUAY XXI, 2015). Assim, o componente essencial das zonas francas é que as mercadorias que se introduzam ou retirem delas não estão sujeitas ao regime geral de formalidades e tributos alfandegários que se aplicam ao conjunto do território nacional (*id.*, 2015, p.13). Portanto é uma fração do território nacional que se deixa fora das fronteiras aduaneiras no que respeita a impostos e tributos.

O modelo de Zona franca pode ser visto como um modo de regulação particular da economia neoliberal uruguaia, que busca criar pólos de crescimento económico baseados na flexibilização dos deveres e normas que os agentes devem cumprir dentro delas. Embora o fenômeno não seja uma exclusividade do país, o fato de existirem atualmente 12 zonas francas reflete a importância dada a esse instrumento na busca de maior inserção comercial mundial. Aliás, a criação das Zonas francas onde se encontram as fábricas de celulose foi um requisito imposto pelas mesmas empresas como condição para a sua instalação.

No Brasil a área total cultivada com árvores foi de 9,5 milhões de hectares para o ano 2020, sendo aproximadamente 7 milhões de hectares de eucaliptos e 1, 8 milhões/há de pinus. Os plantios de eucaliptos localizam-se nos estados de Minas Gerais (24%), São Paulo (17%) e Mato Grosso do Sul (16%), estado onde nos últimos dez anos o índice de crescimento da área plantada foi o maior do país, como dissemos, liderando a expansão do setor (IBÁ, 2021).

O setor de florestas cultivadas representou uma média de 1,0% do total da economia brasileira na década 2010-2020. Por sua parte, a indústria de transformação de madeira teve

⁶ Exceto contribuição à segurança social para os trabalhadores locais.

uma representatividade de 6,0 % no ano 2020 do total do PIB industrial, o maior porcentual desde o ano 2010. Este valor é impulsionado principalmente pela indústria de celulose, que também responde pela maior parte da porcentagem das exportações do setor madeireiro, que no total foi de 4,8% do total das exportações industriais em 2020 (IBÁ, 2021).

Desde o ano 2013 o Brasil ocupa o primeiro lugar como o maior exportador de polpa de celulose. Na sequência se apresentam duas tabelas com dados gerais sobre o comércio mundial deste produto, os maiores produtores e os maiores exportadores, conseqüentemente.

PRODUÇÃO MUNDIAL DE CELULOSE (2020)		
Países	Milhões/ton/ano	% da prod. mundial
EUA	50,9	27,4
Brasil	21	11,3
Canadá	15,4	8,3
China	14,9	8
Suecia	12	6,5
Finlândia	10,5	5,7

Fonte: Organização própria em base a FAO (2021)

Como se observa na tabela, Brasil é o segundo maior produtor mundial de polpa de celulose, respondendo por 11,3% da produção total mundial, deslocando o Canadá que historicamente ocupou essa posição. A produção de celulose brasileira cresceu 109% no período de 2002-2014, passando de 8.052 mil toneladas para 16.831 mil toneladas, chegando atualmente a 21 milhões de ton/ano.

Com isso, o setor passou do 5,1% para o 4,8% de participação no total das exportações nacionais entre 2019 e 2020. Entretanto, o saldo da balança comercial dos produtos que compõem a cadeia produtiva continuou superavitário em 2020 em US\$ 8,9 bilhões (IBÁ, 2020, p.36). Em relação aos investimentos, cabe destacar que em 2020 as empresas do setor investiram um 24% a mais do que em 2019, um total de R\$ 12,0 bilhões, dos quais um 61% foi destinado ao setor industrial para a renovação de máquinas e equipamentos (*id.*, 2020).

Cabe destacar que a pesar da desaceleração geral do fluxo de comércio internacional pela pandemia do covid 19, o setor de madeira brasileiro manteve um forte volume de exportação, considerando a necessidade de celulose para a produção de diversos produtos como papel sanitário e embalagens, sendo que neste tempo cresceu a venda de produtos por internet. Segundo a relatório da IBÁ (2020), durante a pandemia as exportações registraram um récuo em dólares do 14%, ocasionado também pela pressão internacional sobre o preço mundial das *commodities*.

Em quanto ao mercado exportador, Brasil ocupa o primeiro lugar desde o ano 2013, sendo responsável em 2020 por um 22,8% do total de celulose exportada, conforme a seguinte tabela.

PRINCIPAIS PAÍSES EXPORTADORES DE CELULOSE (2020)		
Países	Milhões/ton/ano	% da exp. mundial
Brasil	15,6	22,8
Canadá	9	13,2
EUA	7,8	11,5
Indonésia	5,4	7,9
Chile	4,7	6,9
Finlândia	4,3	6,4
Suécia	4,3	6,4
Uruguai	2,6	3,8

Fonte: Organização própria de acordo com FAO (2021).

Cabe destacar a presença do Uruguai que aparece na oitava posição, exportando praticamente a totalidade da celulose produzida. Com a entrada em funcionamento a pleno da terceira fábrica da empresa UPM, o país duplicará a sua produção e se colocará acima da Suécia e Finlândia. Lembrando o regime de Zonas francas que rege no país e a través do qual se exporta a celulose produzida, o Estado abre mão de arrecadação tributária sobre dita exportação, aumentando a margem de lucro das empresas.

A produção de celulose aumenta ano a ano a nível mundial, já que é o insumo necessário para a elaboração de diversos produtos básicos para diversas cadeias industriais como papel e papelão, sobretudo para embalagens. Cabe ressaltar também que a maior parte do papel e papelão consumido no mundo é utilizado em publicidade e marketing que é descartada e renovada constantemente. Nos últimos vinte anos foram inauguradas praticamente uma fábrica a cada dois anos na Bacia do Prata, ao tempo que o setor tem investido⁷ constantemente na expansão das indústrias em andamento, como no caso da CMPC no Rio Grande do Sul. Cada vez as fábricas instaladas tem uma maior capacidade produtiva, o que reflete uma produtividade e uma margem de lucro cada vez maior das empresas, que investem cada vez mais e cada vez pagam menos tributos.

Conforme isto, se destaca a importância do fator político como fundamental para a compreensão dos processos estudados, já que a partir desses ocorrem as combinações

⁷ Estão em andamento ou anunciados bioinvestimentos na ordem de R\$ 57,2 bilhões até 2024, segundo levantamento exclusivo da Iba (IBÁ, 2021, p.47)

geográficas possíveis para a origem e o desenvolvimento das atividades econômicas (CHOLLEY, 1964). Assim, o Estado viabiliza a expansão do setor e o desenvolvimento de uma política econômica fundada nos interesses do grande capital, aliás, direcionada a atender de forma exclusiva as demandas do setor empresarial. O imperativo de reprodução ampliada de capital e a premisa de inserção internacional dos estados impele-os a adotar uma política baseada na atração de grandes investimentos mediante a isenção de impostos e a regulação fiscal/ambiental permisiva.

Por sua parte, fora do discurso de responsabilidade social, as empresas adotam políticas econômicas negligentes com o entorno e causam graves danos às sociedades e ecossistemas locais. No Uruguai a terceira fábrica de produção de celulose acumula ao redor de 15 multas nos seis meses que leva de funcionamento, por irregularidades legais e sócio ambientais e eventos de contaminação. O mais recente foi o vertido de 1 milhão de litros de soda caustica no Rio Negro que causou sérios danos para a flora e fauna dos ecossistemas locais⁸.

Resulta que o modo de regulação territorial do estado é um incentivo á contaminação, já que as multas são irrelevantes para o faturamento que as empresas manejam diariamente. Ou seja, as empresas optam por um caminho fácil no qual prevalece o interesse econômico por sobre o cuidado e a responsabilidade socio ambiental. Pagar multas acaba sendo mais lucrativo do que adotar medidas efetivas para a mitigação dos impactos territoriais-sócio-ambientais.

Sawaya (2018) aponta que este processo de expansão das grandes corporações ocasionado pelo incremento constante dos lucros, ocorre a partir de um “*processo de concentração de capital*” no qual a empresa reinveste e cresce sobre si mesma, e ao mesmo tempo por um proceso de “*centralização de capital*” que se expande sobre outros capitais individuais por meio de fusões/adquisições e outras formas de controle. Em palavras do autor, *esses processos conjuntos caracterizam a natureza expansiva de cada capital individual na formação de monopólios e oligopólios, na constituição das modernas corporações transnacionais* (2018, p.9).

Com a crise da década de 1970 houve uma reestruturação do capitalismo mundial e uma mudança nas estratégias das empresas que conduzem o processo de internacionalização

⁸ Isto afetou seriamente a qualidade da água e ocasionou a morte de importante parte da flora e fauna local. Ver em: <https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2023/10/upm-derramo-un-millon-de-litros-de-soda-caustica-a-curso-de-agua-y-afecto-biodiversidad-del-ecosistema/#:~:text=UPM%20derram%C3%B3%20un%20mill%C3%B3n%20de,del%20ecosistema%20%7C%20la%20diaria%20%7C%20Uruguay&text=Planta%20de%20UPM%20en%20Paso.archivo%2C%20junio%20de%202023>).

do capital. O neoliberalismo toma conta dos aparelhos de Estado durante os anos 1980 e 1990 e se consolidam as políticas de liberalização da economia e abertura financeira que permitem a reestruturação produtiva e uma fragmentação dos processos produtivos a escala mundial. (*id.*, 2018, p.9)

Estes processos destacados nos ajudam a entender a forma de organização industrial de maneira geral, a mesma que caracteriza às grandes empresas do setor madeireiro, onde se consolidaram nas últimas décadas grandes oligopolios e processos produtivos cada vez mais verticais conduzidos por empresas que se organizam em forma de rede, que estão presentes em todos os elos e controlam a totalidade das cadeias produtivas.

A lógica do capitalismo é a constante acumulação de capital, e como expressa Wallerstein (2001), *“os capitalistas são como ratos brancos correndo cada vez mais rápido para poder correr cada vez mais rápido”*. Neste sentido, é compreensível que os montos investidos em novos projetos industriais de grandes complexos de celulose esteja sempre aumentando e superem os anteriores, aumentando ao mesmo tempo a capacidade produtiva das fábricas.

A região da Bacia do Prata detém cerca de 30% do total dos recursos hídricos renováveis do mundo, o que corresponde a mais de 70% da água do continente americano (Cepal, 2013). Neste sentido a geopolítica da água é um elemento central de análise e a causa principal do arraigo das empresas que cada vez se apropriam mais dos recursos naturais, o no caso do Uruguai, enfraquece a soberania do Estado na toma de decisões político econômicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eventos recentes ocorridos no Uruguai com a nova fábrica de UPM2 inaugurada em junho de 2023, revelam um sistema de produção negligente e altamente contaminante. O fato de que a empresa UPM tenha recebido 14 sanções econômicas em pouco meses de funcionamento, nos dá a ideia de que o lucro diário que a empresa tem faz com que prefira pagar multas do que perder tempo e investimentos em fazer melhorias técnicas que mitiguem os impactos. Neste sentido, as multas acabam sendo um mecanismo que promovem a contaminação, já que é a alternativa que as empresas escolhem e portanto benéfica para elas.

Em 2021 se criou uma Lei aprovada no parlamento no Uruguai com o fim de limitar a expansão do monocultivo de eucaliptos unicamente aos solos declarados de prioridade florestal. Porém, o presidente da república vetou dita Lei, porque a mesma poderia vir a prejudicar os interesses das empresas e elas podiam tomar medidas contra o Estado. Nas palavras do próprio poder executivo, o projeto de Lei geraria graves prejuízos econômicos e

afetaria a segurança jurídica e os processos de investimento. Limitar ou restringir a área destinada à florestação poderia afetar direitos adquiridos e ir contra os tratados de proteção de investimentos assinados entre os Estados para proteger os investimentos privados.

Este é um exemplo de como o poder público se vê condicionado a adotar ou não medidas de acordo com os interesses e a pressão exercida pelas empresas. O desenho jurídico internacional atual está criado para proteger o livre comércio e os investimentos privados, portanto os Estados não podem regulamentar seus territórios sem entrar em conflito com as regras estabelecidas pelos tratados de proteção de investimentos e os interesses das grandes corporações transnacionais.

A indústria de celulose tem um impacto muito maior no Uruguai que no Brasil e no MS. Neste país torna-se o centro da política econômica nacional e um dos pilares da inserção internacional. Em primeiro lugar porque a indústria é menos diversificada e incomparável em termos quantitativos e qualitativos com a do Brasil, e em segundo lugar porque a cadeia produtiva de celulose alcança praticamente grande parte do território nacional. Com a ferrovia que conecta o centro do país com o porto de Montevideu a influência da empresa adquiriu outra importância e seu impacto é muito mais presente para grande parcela da população. O projeto de Estado de desenvolvimento da indústria tem sido exitoso em quanto a atração de investimentos, porém cada vez mais as grandes empresas tem o controle sobre os processos produtivos e a logística nacional.

REFERÊNCIAS

CHOLLEY, A. **Observações sobre alguns pontos de vista geográficos.** CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA, IBGE. 1964.

DRUMMOND, J; CASNATI, G. **Que las empresas transnacionales paguen lo justo.** *Para un nuevo orden tributario regional.* Revista Nueva Sociedad No 264, julio-agosto de 2016, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>

FAO. Produtos Florestais. Relatório Anual, 2020.

LOPES, C; MIRANDA, N. **Cativeiros da celulose: consequências da apropriação capitalista na região de Três Lagoas, MS.** Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Ed 23. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009 [1867]. Livro 1. v. 2.



MAZZOCHIN, M. A. *dinâmica geoeconômica do setor florestal brasileiro: da gênese a reestruturação*. Tese de doutorado. Florianópolis, 2016

SANTOS, M. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. Ed USP, São Paulo, 2012.

SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. Ed USP, São Paulo, 2012a.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização. Do pensamento único á consciência universal*. Ed Record, Rio de Janeiro- São Paulo, 2011.

SPEROTTO, F. *La formación de paraísos de contaminación: un estudio de caso de la producción de celulosa en el Cono Sur*. Vol. 44 | no 132 | mayo 2018 | pp. 213-237.