

TRANSIÇÃO FLORESTAL NA REGIÃO DE RIBEIRÃO PRETO-SP (1986-2012): um caso de reforma ambiental¹José Roberto Porto de **Andrade Júnior**¹

(1 – Universidade Federal de Alfenas, <https://orcid.org/0000-0002-1862-2540>. jose.junior@unifal-mg.edu.br)

Resumo. Este artigo analisa o processo político que resultou na transição florestal da região de Ribeirão Preto-SP, onde houve, a partir da década de 1990, mais ganho do que perda em cobertura arbórea. O foco da análise está no desenvolvimento histórico e na caracterização das principais instituições estatais e agentes sociais envolvidos nas disputas regionais. As principais técnicas de pesquisa utilizadas para realização deste estudo de caso foram entrevistas semiestruturadas, análise de documentos e análise de um banco de dados de decisões judiciais. Em síntese, argumenta-se que: a) conflitos sistemáticos sobre proteção florestal tiveram início na década de 1980 e contrapuseram os proprietários rurais às organizações ambientalistas, instituições executivas e Ministério Público; b) na década de 1990 houve rotinização da intervenção ambientalista e ampliação da atuação para a maior parte dos municípios da região, impondo aos proprietários rurais a demanda de proteção ambiental; c) o ganho de cobertura arbórea que resultou da intervenção ambientalista é um caso de reforma ambiental, entendida como mudança positiva e limitada da qualidade ambiental de região ou de processo econômico.

Palavras-chave: processo político, conflitos socioambientais, vegetação nativa

FOREST TRANSITION IN THE RIBEIRÃO PRETO-SP REGION - BRAZIL (1986-2012): a case of environmental reform

Summary. This article analyzes the political process that produced the forest transition in the region of Ribeirão Preto-SP, where, from the 1990s, there was more gain than loss in tree cover percentages. The analysis focus is on the historical development and characterization of the main state institutions and social agents involved in the regional conflicts. The main research techniques used to do this case study were: semi-structured interviews, document analysis and analysis of a courts decisions database. It is argued that: a) systematic conflicts over forest

¹ Artigo recebido para publicação em 13 de março de 2023
Artigo aprovado para publicação em 21 de julho de 2023

protection began in the 1980s and opposed rural landowners to environmental organizations, executive institutions and the Brazilian Public Prosecutor's Office; b) in the 1990s, there was a routinization of environmentalist intervention and the expansion of it to most municipalities of the region, imposing the demand for environmental protection to the rural landowners; c) the gain in tree cover that resulted from the environmental intervention is a case of environmental reform, understood as a positive and limited change in the environmental quality of a region or an economic process.

Keywords: political process; socio-environmental conflicts; native vegetation

TRANSITION FORESTIÈRE DANS LA RÉGION DE RIBEIRÃO PRETO-SP - BRÉSIL (1986-2012): un cas de réforme environnementale

Résumé. Cet article analyse le processus politique qui a entraîné la transition forestière dans la région de Ribeirão Preto-SP, où à partir des années 1990, il y a eu plus de gain que de perte de la couverture forestière. L'analyse se concentre sur le développement historique et la caractérisation des principales institutions de l'État et agents sociaux impliqués dans les conflits régionaux. Les plus importantes techniques de recherche utilisées pour réaliser cette étude de cas ont été: entretiens semi-directifs, l'analyse de documents et l'analyse d'une base de données de décisions judiciaires. En résumé, l'article souligne que: a) des conflits systématiques sur la protection des forêts ont commencé dans les années 1980 et ont opposé les propriétaires ruraux aux organisations environnementales, aux institutions exécutives et au Ministère Public brésilien; b) dans les années 1990, il y a eu une routinisation de l'intervention écologique et une extension de l'action à la plupart des municipalités de la région, imposant la demande de protection de l'environnement aux propriétaires ruraux; c) le gain de couverture arborée résultant de l'intervention écologique est un cas de réforme environnementale, entendu comme un changement positif et limité de la qualité environnementale d'une région ou d'un processus économique.

Mots-clés: processus politique; conflits socio-environnementaux; végétation autochtone.

Introdução

O desmatamento da vegetação nativa é uma tendência fortemente presente na realidade brasileira das últimas décadas. Segundo dados da plataforma "Global Forest Watch", entre 2001 e 2021, 62,8 mil hectares de cobertura arbórea foram perdidos, o que coloca o Brasil como o

segundo país do mundo com maior perda florestal no período (GLOBAL FOREST WATCH, 2023).

Em paralelo ao desmatamento, outra tendência de uso do solo tem sido evidenciada na realidade brasileira recentemente: o ganho de cobertura arbórea. Segundo a mesma plataforma, o Brasil é o quarto país do mundo com maior ganho de área florestal no período 2000-2020, quando a cobertura arbórea avançou 7,59 mil hectares no país, o equivalente a 9,4% do ganho arbóreo global no período (GLOBAL FOREST WATCH, 2023).

Na figura 1 se ilustra essa concomitância histórica entre devastação florestal e ganho de cobertura arbórea, evidenciando a distinta delimitação geográfica dos fenômenos.

Figura 1. Ganho e perda de cobertura arbórea na América Latina



Fonte: Global Forest Watch²

Na literatura científica, “transição florestal” é um dos conceitos utilizados para discutir os processos de modificação da dinâmica de uso do solo relacionadas ao ganho de cobertura arbórea. Um modo de definir “transição florestal” é como uma “mudança em uma escala nacional ou regional, da diminuição para o aumento das áreas florestais – do desmatamento líquido para o reflorestamento líquido – que teve lugar em vários países europeus, na América do Norte e, mais recentemente, na China, Índia, Vietnã, Costa Rica, Porto Rico entre outros” (Lambin & Meyfroidt, 2010).

² Mapa extraído do sítio eletrônico <<https://www.globalforestwatch.org/map>>. Acesso em 29/5/2019. O ganho de cobertura arbórea refere-se ao período 2001-2012. A perda, refere-se ao período 2001-2018.

O termo foi utilizado pela primeira vez por Alexander Mather, no começo da década de 1990, para explicar essas mudanças nas dinâmicas de uso do solo, associando-as à urbanização e à industrialização (Rudel et al., 2010). O argumento partia de um viés economicista, que relacionava os padrões de uso do solo com o crescimento econômico e utilizava a chamada “Curva de Kuznets Ambiental” para caracterizar essa associação.

Posteriormente, a tese foi aprimorada e cinco “caminhos” para a transição florestal foram caracterizados (Lambin & Meyfroidt, 2010): 1) via da escassez florestal, que associa o reflorestamento à escassez de produtos florestais e/ou ao declínio na provisão de serviços ecossistêmicos; 2) via das políticas públicas, que associa a mudança no uso do solo a alterações das políticas estatais; 3) via do desenvolvimento econômico, que associa o reflorestamento com a migração campo-cidade, causada pelo aumento dos postos de trabalho não rurais; 4) via da globalização, que enaltece o papel das reformas econômicas neoliberais, da migração dos trabalhadores rurais, das manifestações locais das ideias conservacionistas e do aumento do turismo e do comércio de terras; 5) via do pequeno produtor, que associa o aumento de cobertura arbórea com a expansão de formas de ocupação pluricultural do solo, tais como os sistemas agroflorestais, em áreas dominadas pela agricultura familiar.

Internacionalmente, a tese da “transição florestal” vem sendo utilizada para explicar inúmeros casos nacionais e subnacionais de mudança na tendência de uso do solo no sentido do aumento das áreas de vegetação nativa.

Para a China, um estudo recente identificou o ponto de virada entre desmatamento e reflorestamento na década de 1990, caracterizando a transição florestal como baseada principalmente na via do desenvolvimento econômico e na via da escassez florestal (WANG; XIN; WANG, 2019). Trabalhando com dados subnacionais da região de Mixteca Alta, no México, Lorenzen e colaboradores concluíram que a transição florestal vivenciada nessa região teve como base as vias do desenvolvimento econômico, da escassez florestal e do pequeno produtor (LORENZEN et al., 2020). Outro estudo sobre a mesma região do México identificou duas variáveis exógenas e seis variáveis endógenas como elementos centrais de condução do processo de transição florestal na região, argumentando a necessidade de reconhecimento de uma nova via de transição florestal, diversa das vias destacadas pela literatura internacional (HERNÁNDEZ-AGUILAR et al., 2021). Para a Áustria, trabalhando com dados do século XIX, Gingrich e colaboradores concluíram que a transição florestal ocorreu entre 1830 e 1910 e teve base na substituição da matriz de combustível e nos ganhos de eficiência na criação de gado (GINGRICH et al., 2021).

Estoque e colaboradores utilizaram dados globais do período 1960-2019 para discutir a tese da transição florestal e concluíram que o ganho de cobertura florestal ocorreu sobretudo nos países de renda mais alta do globo, com uma associação caracterizada entre crescimento econômico e aumento do ganho líquido de floresta nesses locais. Todavia, os autores destacaram que, a nível global, a perda global de floresta do período (437.3 milhões de hectares) superou significativamente o ganho florestal (355.6 milhões de hectares), numa perda líquida de 81.7 milhões de hectares (ESTOQUE et al., 2022).

Para o Brasil, obviamente é impossível utilizar o conceito de “transição florestal” para discutir as tendências de uso do solo a nível nacional, uma vez que o desmatamento se mantém extremamente relevante na maior parte do país e sobrepõe-se numericamente em mais de oito vezes à tendência de expansão da cobertura arbórea para o período 2000-2020.

Todavia, em algumas regiões do país, a tendência de ampliação da cobertura arbórea tem se mostrado mais expressiva estatisticamente do que a tendência de perda de cobertura arbórea, justificando a utilização do conceito de “transição florestal” na interpretação dos processos socioambientais em curso nesses locais. Nesse sentido, recentemente o conceito foi utilizado para explicar mudanças na dinâmica de uso de solo identificadas na região da Zona da Mata em Minas Gerais (SANTOS et al., 2022), no Espírito Santo (CARNEIRO, 2019) e no Ceará (BRANCO, 2022).³

A região do Brasil que concentra mais trabalhos que utilizam o conceito de “transição florestal” na interpretação da realidade local é o estado de São Paulo, situado na região sudeste do país. Para este estado, o primeiro trabalho a utilizar o argumento da “transição florestal” como ferramenta analítica foi a tese de Farinaci, que discutiu os dados relativos ao estado e realizou estudos de caso em seis municípios de diferentes regiões. Segundo ela, em São Paulo “foram encontradas evidências de transição [florestal] baseadas nas vias ‘das políticas públicas florestais’ e ‘da globalização’”. Ela também afirma que “a via das políticas públicas florestais está ligada à criação de Unidades de Conservação e leis ambientais que regulam o uso das florestas, bem como à melhoria dos sistemas de fiscalização”, políticas de origem municipal, estadual e federal (Farinaci, 2012, p. 155).

Pesquisas posteriores seguiram utilizando o conceito de “transição florestal” para interpretar a realidade paulista (WAGA, 2023; RONQUIM; RODRIGUES; FONSECA, 2019;

³ O argumento da “transição florestal” já foi acionado até mesmo em discussões sobre a situação da Amazônia Legal. Em artigo recente, Morales e Bragagnolo utilizam esse arcabouço teórico para discutir dados econométricos de municípios da região, concluindo que para 221 de 760 municípios da Amazônia Legal analisados, houve influência positiva do PIB *per capita* em relação à proporção florestal (MORALES; BRAGAGNOLO, 2023, p. 149).

CALABONI et al., 2018; CALABONI, 2017; SILVA, 2015). Uma delas é o trabalho de Calaboni e colaboradores, que reuniram dados relativos a todos os municípios do estado e concluíram que “regulação estatal e incentivos econômicos tiveram um papel relevante na transição florestal do estado de São Paulo”. Eles destacaram, entre esses fatores, as políticas governamentais de modernização da agricultura, as políticas governamentais de proteção dos recursos naturais e as demandas internacionais por certificação ambiental (Calaboni et al., 2018). Ronquim, Rodrigues e Fonseca, trabalhando com dados de duas regiões distintas do estado de São Paulo, concluíram que “localidades paulistas situadas em regiões diferentes podem apresentar processos de uso e cobertura da terra distintos com ganhos ou perdas de áreas de florestas nativas” (RONQUIM; RODRIGUES; FONSECA, 2019, p. 2132).

A despeito da grande relevância desses trabalhos em identificar a mudança na tendência de ocupação do solo no estado de São Paulo no que tange à vegetação nativa e de caracterizar fatores que orientaram a mudança, nenhum trabalho analisou com mais aprofundamento o processo político que resultou na alteração do modo de uso do solo.

Análises de processos políticos são de fundamental importância para compreensão da realidade socioambiental por permitirem visualizar a articulação concreta de “fatores” e de “tendências” numa situação histórica e geograficamente delimitada. Além disso, partindo de uma análise de processo político, é possível aprimorar a caracterização conceitual utilizada para interpretar um determinado fenômeno social, identificando e/ou construindo categorias concretamente habilitadas para lidar com a problemática.

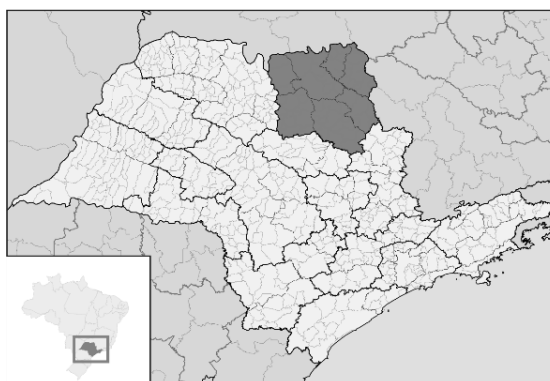
Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar o processo político que resultou na transição florestal de uma região específica do estado de São Paulo, caracterizando as ações das principais instituições estatais e dos agentes sociais envolvidos com a temática.

O trabalho está estruturado em quatro tópicos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro tópico apresenta a metodologia e as técnicas de pesquisa utilizadas para elaboração deste artigo, com breves comentários sobre a região escolhida. O tópico seguinte analisa o início dos conflitos sobre proteção florestal na região no período situado entre 1985 e 1995, destacando as instituições e agentes envolvidos. O tópico posterior analisa a intensificação desses conflitos entre 1996 e 2012, caracterizando as principais ocorrências do período. Por fim, o quarto tópico discute a transição florestal ocorrida como um caso de reforma ambiental.

Metodologia e técnicas de pesquisa

Este artigo realiza um estudo de caso da região de Ribeirão Preto-SP⁴, no período situado entre 1986 e 2012. A região é um dos principais centros agrícolas do país, produtora de cana-de-açúcar. Ela possui produto interno bruto (PIB) anual per capita de R\$ 27.995,95 e municípios com elevados índices de desenvolvimento humano (IDH) para os padrões brasileiros, como Ribeirão Preto-SP, com 0,800, e Franca-SP, com 0,780 (dados de 2010).

Figura 2. Região de Ribeirão Preto – SP



Fonte: Abreu, Raphael (online)

Segundo informação do Instituto Florestal (IF), havia nessa região, em 1990-1992, 2.112,17 km² de vegetação nativa (Kronka et al., 1993). Em 2009, por sua vez, foram identificados o total de 3.325,63 km² de vegetação nativa, o equivalente a 12,07% da área regional, de 27.532,230 km² (Nalon et al, 2009). Houve, portanto, entre 1990 e 2009, um crescimento nominal de 57,4% da vegetação nativa regional, caracterizando a ocorrência de transição florestal na região. Situada numa zona de transição entre os biomas Mata Atlântica e Cerrado, os ecossistemas da região apresentam características híbridas, com vegetação nativa típica desses dois biomas.

⁴ A referida região de Ribeirão Preto – SP inclui os seguintes municípios, todos situados no estado de São Paulo: Barretos, Colina, Colômbia, Batatais, Cajuru, Altinópolis, Santo Antônio da Alegria, Cássia dos Coqueiros, Santa Cruz da Esperança, Cristais Paulista, Franca, Itirapuã, Jariquera, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, São José da Bela Vista, Aramina, Buritizal, Guará, Igarapava, Ituverava, Bebedouro, Cândido Rodrigues, Fernando Prestes, Guariba, Jaboticabal, Monte Alto, Monte Azul Paulista, Pirangi, Pitangueiras, Santa Ernestina, Taiacu, Taiúva, Taquaral, Taquaritinga, Viradouro, Vista Alegre do Alto, Guaíra, Ipuã, Jaborandi, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra, Barrinha, Brodowski, Cravinhos, Dumont, Guataparã, Jardinópolis, Luis Antônio, Pontal, Pradópolis, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa do Viterbo, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho e Ribeirão Preto.

Para realização do estudo de caso sobre a região, foram utilizadas as seguintes técnicas de pesquisa: a) realização de entrevistas semi-estruturadas; b) análise de documentos; c) montagem e análise de um banco de dados sobre decisões judiciais.

Foram entrevistadas mais de uma dezena de informantes, dentre os quais: quatro empresários agropecuaristas e representantes de sindicatos rurais patronais; dois agricultores familiares e representantes de sindicatos de trabalhadores rurais; dois representantes de organizações sociais ambientalistas; cinco representantes de instituições executivas ambientais; cinco representantes do Ministério Público; um representante do Judiciário; e um representante da comunidade científica regional. Trechos das entrevistas estão referenciadas neste artigo pelo uso do termo “entrevista” e a menção ao ano de realização, após citação do trecho de interesse, como no seguinte exemplo: (entrevista, 2022).

Entre os principais documentos analisados, destaco: informações jornalísticas disponíveis em bancos eletrônicos de dados dos veículos de comunicação “Folha de São Paulo” e “Estado de São Paulo”; processos administrativos do Ministério Público de São Paulo relativos a inúmeros municípios da região, especialmente Ribeirão Preto-SP, Franca-SP e Batatais-SP; processos judiciais do Tribunal de Justiça de São Paulo relativos a inúmeros municípios da região, especialmente Ribeirão Preto-SP, Franca-SP e Batatais-SP.

Por fim, em relação ao banco de dados sobre decisões judiciais montado para realização desta pesquisa, foram utilizadas decisões judiciais de 2ª instância do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre a aplicação do Código Florestal em todos os municípios da região de Ribeirão Preto-SP no período situado entre 1999 e 2016.

De um universo de 562 decisões judiciais identificadas sobre o tema, foi construído um banco amostral com 126 decisões, o que equivale a 22,4% do universo. As decisões analisadas foram escolhidas de modo aleatório, segundo estratificação anual, com a orientação de que constassem no mínimo 7 decisões ou 20% do total de decisões do ano. Foram extraídas dessas decisões informações como: órgão julgador; conteúdo decisório; demanda do autor; argumentação do réu; fundamentação decisória; município de origem; entre outras. A organização dessas informações permitiu um conhecimento aprofundado sobre a realidade das ações judiciais do período.

O início dos conflitos florestais em Ribeirão Preto – SP (1985-1995)

A década de 1980 foi marcada no Brasil pela redemocratização e pela integração do país à nova ordem internacional, processos que impactaram a realidade nacional. A temática

ambiental, que tinha relevância ascendente desde a Conferência de Estocolmo de 1972, passou a ter ainda mais destaque. Houve ampliação do número e da força política das organizações ambientalistas nacionais e ambientalização das lutas sociais dos povos ameríndios e das populações tradicionais. A multicentenária tradição de luta política em defesa da natureza no Brasil ganhou, na década de 1980, intensidade e projeção. A transição política do período foi, também, uma transição ambientalista (ANDRADE JÚNIOR, 2020).

Na região de Ribeirão Preto-SP, essa transição ambientalista foi materializada pelo aumento significativo do número de organizações ambientalistas constituídas (Pizzi, 1992) e pela criação de uma instituição executiva especializada na defesa da vegetação nativa, o Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DEPRN). Essa instituição estatal tinha duas atribuições principais em relação ao tema da vegetação nativa: conceder as autorizações para intervenção em vegetação situada em terras privadas (desmatamento, usos degradantes, etc.); e fiscalizar o cumprimento da legislação florestal.

Embora existisse lei florestal no Brasil desde a década de 1930, nunca houve efetividade na ordenação da produção agrária nacional. O Código Florestal de 1965 (Lei n. 4771/1965), então vigente, previa a obrigação dos proprietários privados destinarem parte da área dos imóveis rurais para proteção ambiental por meio de dois institutos jurídicos: áreas de preservação permanente (APP)⁵ e reserva legal (RL)⁶.

A despeito disso, até a década de 1980 não havia instituição estatal especializada na verificação do cumprimento da lei. A única instituição executiva que tinha alguma relevância regional era a Polícia Florestal, que não possuía recursos humanos suficientes e tampouco possuía instrumental técnico para efetivamente promover o império da lei.

O início da atuação do DEPRN na região de Ribeirão Preto-SP marcou o início dos conflitos sistemáticos com os proprietários rurais da região. Habitados historicamente com uma dinâmica de produção agrícola dissociada de práticas de proteção da natureza e marcada por grande subordinação das instituições estatais e de grupos sociais aos seus interesses econômicos, os proprietários – em sua maioria – resistiram às iniciativas ambientalistas⁷.

⁵ Segundo a Lei 4771/65 (art. 1º, §2º, II), as APP eram áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, “com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

⁶ Segundo a Lei 4771/65 (art. 1º, §2º, III), RL era uma “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas”.

⁷ Exemplo de posição pública nesse sentido consta em artigo de opinião publicado no suprimimento regional da Folha de SP em 1/1/1995: “Em nome da proteção ao meio ambiente, as leis agrícolas vigentes, em especial as do Estado de São Paulo, estão se tornando cada vez mais restritivas, colocando, entretanto, todo o ônus sobre os agricultores.

As organizações ambientalistas regionais, por outro lado, foram os principais incentivadores e apoiadores da atuação estatal em relação à proteção da vegetação nativa⁸.

No início da década de 1990, outra instituição estatal passou a atuar na temática da proteção da vegetação nativa na região de Ribeirão Preto-SP, acionada pelas instituições executivas e pelas organizações ambientalistas: o Ministério Público de São Paulo. Instituição judicial com importantes atribuições no que tange à proteção da natureza, o Ministério Público passou a reforçar a legitimidade simbólica e jurídica da demanda. Com autonomia tanto em relação ao Poder Judiciário quanto em relação ao Poder Executivo prevista pela Constituição Federal de 1988, o Ministério Público tinha as prerrogativas necessárias para respaldar a atuação do DEPRN e das organizações ambientalistas.⁹

Essa associação entre sociedade civil (organizações ambientalistas regionais), instituições executivas (DEPRN, principalmente, e também a Polícia Florestal) e instituição judicial (Ministério Público de SP) constituiu o eixo central do polo ambientalista da disputa florestal na região de Ribeirão Preto-SP.

A associação não assumiu a mesma dinâmica e nem a mesma intensidade em todos os municípios da região. Em alguns municípios, como Sertãozinho-SP, a associação assumiu

Há cerca de 30 anos, o poder público dava toda a sorte de incentivos para a abertura e expansão das fronteiras agrícolas, financiamentos subsidiados, construção de rodovias e ferrovias, aluguel de máquinas pesadas etc. Hoje, a situação sofreu uma reversão e quer obrigar a implantação de reservas que totalizam 20% da área de cada propriedade, sem se levar em conta a capacidade de uso do solo. As terras agriculturáveis, próprias para a implantação da agricultura, deveriam continuar a produzir alimentos e outros produtos indispensáveis ao homem. [...] Entendemos que existe uma urgente necessidade de legislar protegendo o meio ambiente, mas olhando sempre o direito dos proprietários rurais. A sociedade merece ter um meio ambiente adequado, mas o custo dessa preservação não pode ser levado a débito só de uma parte desta, numa sociedade justa, cada um deve pagar sua parte.”

⁸ Segundo o chefe regional do DEPRN no período: “A gente teve muita dificuldade, desde o início, em convencer o cumprimento da legislação, porque o DEPRN era um órgão praticamente sozinho, não tinha mais ninguém... [...] [Nesse início,] as organizações de defesa ambiental não governamentais começaram a fazer um trabalho muito importante, que foi a modificação desse pensamento que eu estava te falando [de desmatamento para ampliação da área agrícola], e a pressão junto aos órgãos existentes do governo, na modificação dessa visão de meio ambiente. [...] As ONG tiveram um papel importantíssimo por meio do apoio aos órgãos estatais. Tínhamos mais apoio das ONG do que do próprio corpo diretivo dessas instituições que deveriam proteger o meio ambiente...” (entrevista, 2017)

⁹ Segundo um ex-diretor regional do DEPRN: “O mais difícil, em relação aos proprietários rurais, para nós do DEPRN, foi o início, para te falar a verdade, porque o Ministério Público ainda não estava muito atuante. Então, a gente era extremamente pressionado. Havia pressões políticas muito fortes. O sujeito corria lá em São Paulo, no secretário do meio ambiente. Ele corria lá no governador. Ele falava com o deputado daqui, o deputado daqui levava ele, ou ia diretamente ele ao governador ou ao secretário e pedia para liberar a área dele, porque, imagina, “ele estava sendo perseguido pela fiscalização ambiental daqui”, e eu era crucificado... [...] A partir de quando o Ministério Público começou a entrar mais pesado, ficou mais fácil para nós. Por quê? Porque o cara vinha com pressão política, eu falava: “olha, não está mais na minha mão, está na mão do Ministério Público”. Pronto, acabou, não tinha como reverter mais! Aí a pressão dos proprietários diminuiu, também, em cima de nós, porque sabiam que não adiantava, sabiam que tinha que passar por um obstáculo maior, que era o Ministério Público. Sabiam que não adiantava, vamos dizer assim, pressionar politicamente o DEPRN. Então, o Ministério Público foi fundamental nesse outro aspecto, o aspecto político.” (entrevista, 2018)

caráter harmônico, compositivo. Em outros, como Ribeirão Preto-SP, a associação foi marcada por conflitos internos, baseados em entendimentos diversos entre os agentes sobre fins e meios que deveriam pautar a atuação repressiva estatal.¹⁰

Em grande parte dos municípios da região, por sua vez, as iniciativas de proteção da vegetação nativa nem chegaram a ocorrer, nesse período. Isso foi motivado por razões diversas, como ausência de sociedade civil ambientalista atuante no município; ausência de engajamento local do membro do Ministério Público de SP responsável; número insuficiente de servidores públicos atuando no DEPRN; entre outros.

No que tange à ocupação florestal regional nesse período, não houve alteração da multissecular tendência de desmatamento. Segundo dados da plataforma MapBiomas para os municípios da região, houve entre 1985 e 1995 diminuição da ocupação com vegetação nativa de 681,80 km², passando de 3.978,67 km² (1985) para 3.296,87 km² (1995). Outras fontes sugerem o mesmo (KRONKA *et al.*, 1993, p. 5; Kronka, Nalon e Matsukuma, 1998), permitindo a conclusão de que não houve “transição florestal” nesse período.

Intensificação da intervenção ambientalista (1996-2012)

Em âmbito nacional, a década de 1990 foi marcada pela intensificação dos conflitos socioambientais. Entre as tendências do período no Brasil, estão: crescimento e fortalecimento da sociedade civil ambientalista; aumento da produção legislativa sobre proteção da natureza, com edição de importantes leis nacionais e estaduais; ampliação do número e da capacidade de ação das instituições executivas ambientais; aumento da atuação do Ministério Público e da judicialização dos conflitos ambientais; crescimento da produção científica e da legitimação técnica das demandas ambientalistas; aumento da pressão internacional por proteção do meio ambiente (ANDRADE JÚNIOR, 2020).

Na região de Ribeirão Preto-SP, a tendência mais importante do período, no que tange ao tema da vegetação nativa, foi a intensificação da intervenção ambientalista iniciada na

¹⁰ Uma liderança regional do movimento ambientalista afirmou, sobre a associação com o Ministério Público em Sertãozinho-SP no período: “essa parceria com o Ministério Público tem constituído um dos maiores defensores da sociedade” (Andrade Júnior, 2016, p. 116). Sobre a associação com o Ministério Público em Ribeirão Preto-SP, a mesma liderança afirmou: “A relação com o MP [Ministério Público] era na base da pressão. Eles até ajuizavam as ações, mas era sob pressão. O próprio promotor falava: ‘Como é que eu vou entrar com as ações contra os meus amigos?’ Quer dizer, o próprio promotor falava uma coisa dessas, ‘meus amigos’ [em relação aos proprietários rurais]. Mas ele ajuizava as ações... [...] [Numa questão específica, envolvendo um problema ambiental no local onde seria construído o Fórum Judicial do município], a gente falou que ele teria que entrar com a ação e ele ficou muito nervoso, até ameaçou chamar a polícia contra a gente! Mas, depois, ele ajuizou a ação...” (entrevista, 2017).

década anterior por organizações ambientalistas, instituições executivas e Ministério Público, com expansão gradativa da atuação para municípios não abarcados anteriormente.

Um fato fundamental para essa expansão foi a reorganização e rotinização da atuação do Ministério Público de SP a nível regional. Isso ocorreu a partir de 1996, quando houve indicação da efetivação do Código Florestal como prioridade institucional na área ambiental e formatação de uma rotina padrão de atuação padronizada para o Ministério Público.

Essa rotina privilegiava a atuação extrajudicial, pautada pela negociação direta com proprietários rurais. O objetivo era a formulação de acordos com os proprietários para regularizar a situação das APP e RL dos imóveis rurais privados. Caso a negociação fracassasse, uma ação judicial era ajuizada e o Poder Judiciário chamado a decidir o caso.

O respaldo técnico da atuação do Ministério Público manteve-se prioritariamente realizado pelas instituições executivas, DEPRN e Polícia Florestal. Entretanto, houve uma mudança na relação entre essas instituições, com ampliação da atuação direcionadora do Ministério Público, em vez da atuação direcionada que caracterizou o período anterior.

O respaldo político que o Ministério Público oferecia ao DEPRN manteve-se essencial¹¹ para essa instituição executiva, com o Ministério Público operando de contraponto à pressão do empresariado regional, que se manteve forte por todo o período¹².

Conforme se rotinizou a atuação regional do Ministério Público e sua nova dinâmica de associação e entrelaçamento com as instituições executivas, a participação direta das organizações ambientalistas no cotidiano de trabalho das instituições estatais diminuiu. As organizações, ao verem suas demandas atendidas e ao perceberem uma postura mais ativa das instituições estatais, passaram a atuar apenas episodicamente, em casos de grande repercussão ou em situações consideradas por elas como de maior importância.

¹¹ Segundo um ex-técnico do DEPRN, com atuação na década de 1990: “O Ministério Público é muito mais assertivo. Ele é muito mais contundente na sua atuação. Uma coisa que a gente vê com a experiência: o sujeito é chamado aqui [na instituição executiva ambiental], uma atuação por algum problema ambiental. Ele chega aqui e diz: “eu não tenho, não quero, não faço!” Eventualmente até agride, é mais “bravinho”... Se, pelo mesmo motivo, ele é chamado pelo Ministério Público, aí muda completamente: “Não, doutor, claro! Eu assino, pois não!” Ele fica mais “mansinho”...” (entrevista, 2017).

¹² Segundo um ex-diretor regional do DEPRN em Ribeirão Preto-SP: “A gente sofria influência política. [...] Existia pressão política, sempre existiu. Ora mais atuante, ora menos atuante. Ora com mais poder, ora com menos poder. E, em alguns momentos, a gente conseguia neutralizar isso. Em outros, a gente não conseguia neutralizar. Mas, sempre houve uma pressão política grande. Pressão política exercida, principalmente, pelo poder econômico existente nas empresas rurais, nas fazendas da região, as usinas, as pessoas que mexiam com mineração. [...] Isso me custou, também, o afastamento do órgão por questões de pressão política. Duas vezes me mandaram embora do DEPRN, porque eu era funcionário da Fundação Florestal. Aí eu retornava à Fundação Florestal e, depois de um tempo, me chamaram de volta, porque a situação política estava mais controlada, e retornei ao DEPRN” (entrevista, 2017).

O Poder Judiciário também passou a ser instado com cada vez mais frequência a decidir os conflitos entre proprietários rurais e Ministério Público / instituições executivas a partir da década de 1990 e tornou-se um ator relevante nas disputas.

Inicialmente, a instituição firmou um entendimento majoritário de que havia obrigação do proprietário de recuperação ambiental das APP e RL das propriedades. Entre 1999 e 2006, 84% das decisões de 2ª instância do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) foram assim. Em 2006, o TJSP criou a “Câmara Especial do Meio Ambiente” para julgamento de todos os casos envolvendo temas ambientais e, a partir daí, o entendimento majoritário tornou-se unânime. Entre 2006 e 2012, a Câmara Especial julgou de modo uniforme todos os processos relativos ao tema, condenando os proprietários à recuperação ambiental da APP e RL dos imóveis. Segundo a decisão do processo n. 990.10.180197-3:

Visão arcaica do direito de propriedade o considera absoluto e garantidor de uso, gozo e abuso dominial. Novo tratamento constitucional a consagrar a função social da propriedade que, na categoria rural, impõe preservação do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais. Obrigações daí decorrentes para o proprietário, independentemente de apuração de sua culpa. A regeneração da área degradada é responsabilidade objetiva do proprietário rural, que independe de ter sido ele o efetivo causador da degradação. Obrigação legal de reflorestar e de garantir o retorno da cobertura vegetal original, em benefício da biodiversidade, da saudável qualidade de vida e da própria subsistência da humanidade. O titular do meio ambiente sadio não é apenas o ser vivente, mas também as futuras gerações.

Outra tendência importante da década de 2000 foi a ampliação da inserção internacional do etanol, produto canavieiro que passou a ser referido com cada vez mais frequência como alternativa para a transição energética. Com isso, ampliaram-se também as pressões para que o setor sucroalcooleiro sinalizasse adequação à legislação ambiental, uma vez que o estado de conflito entre o setor e as instituições estatais era amplamente noticiado.

Um dos instrumentos utilizados para sinalizar essa adequação do setor canavieiro à legislação ambiental foi um compromisso público firmado com o governo de SP, intitulado “Protocolo Agroambiental”. Esse compromisso previa, entre outras ações, a recomposição das nascentes e matas ciliares, locais da paisagem considerados APP.

O acordo é comumente citado como importante incentivador do processo de recuperação ambiental no estado por parte da literatura, especialmente aquela mais próxima do setor canavieiro. Entretanto, essa visão não está correta, uma vez que o acordo cumpria o papel central de divulgar mudanças que já estavam em curso no âmbito da produção canavieira, provocadas pela pressão das instituições estatais e organizações ambientalistas (ANDRADE JÚNIOR, 2016, p. 55-61)

Transição florestal como reforma ambiental

Foi na década de 1990 que começou a “transição florestal” na região de Ribeirão Preto-SP. Segundo os dados da plataforma MapBiomas, foi entre 1998 e 1999 que, pela primeira vez, houve aumento da área total de vegetação nativa em vez de diminuição, na ordem de 23,73 km². Em 1998 havia 3.193,15 km² de vegetação na região e em 1999 eram 3.216,88 km² (aumento de 0,75%). Em 2012 havia 3.364,18 km², sinalizando a manutenção da tendência por todo o período estudado neste artigo. Atualmente (2021), são 3.501,56 km², o que evidencia a perenidade da transição florestal, com aumento de 9,6% em relação a 1998 (MAPBIOMAS BRASIL, 2023).

Essa mudança na dinâmica regional de uso do solo, do desmatamento para o reflorestamento, foi politicamente constituída. Na região de Ribeirão Preto-SP, foram instaurados milhares de processos extrajudiciais pelas instituições executivas e pelo Ministério Público e ajuizadas milhares de ações civis públicas em defesa da vegetação nativa. Isso levou ao cotidiano de milhares de produtores rurais, diretamente, pressões e coerções para cumprimento da legislação ambiental.

Foram as ações produtivas desses milhares de produtores rurais que permitiram a mudança, uma vez que eles reflorestaram áreas devastadas ou abandonaram trechos de suas propriedades para regeneração natural. Todavia, essas ações só foram realizadas em virtude das pressões e coerções diretamente impostas a maioria deles e indiretamente impostas a todos os outros por organizações sociais, Ministério Público e instituições executivas.

Agentes produtivos confirmaram, em entrevistas, a vinculação entre suas ações de reorganização produtiva e a intervenção ambientalista. Segundo o depoimento de um diretor de uma usina de cana-de-açúcar da região:

A justificativa lá atrás [quando essa usina iniciou a regularização ambiental das propriedades, na década de 2000], é que foi realmente a pressão do Poder Público. Essa foi a condição para que a usina acordasse para uma situação ambiental. E isso também tem um paralelo com outras usinas, porque todos eles se conversam: “ah, também estou sofrendo aqui, também estou sofrendo aqui!”. Então, [a ação do Poder Público] vai pressionando o setor, como um todo, a caminhar para um lado, né, no caso as questões ambientais. E o setor vai aprendendo também, né. E foi vendo benefícios também... [...] Então, nós enxergamos vantagens e fomos usando. Acho que é isso, a resposta é essa: o Poder Público pressionando foi um divisor de águas, não tem como falar que não foi... [...] Porque, óbvio, usinas visam lucro... Se ela pudesse não fazer, sem grandes consequências, ela não faria... Não ia gastar... Hoje nós gastamos quase 15 milhões de reais, de lá para cá. É um volume razoável... Se não fosse obrigado... Não, obrigado não, incentivado a fazer por algum motivo, a gente não ia fazer, óbvio. (entrevista, 2018)

Um produtor rural do município de Ribeirão Preto-SP, no mesmo sentido, afirmou:

Eu não vou dizer que há uma consciência da importância da floresta na propriedade privada... Até porque, vamos ser honestos, na área produtiva de fato, o proprietário só conserva a floresta porque é obrigado! Se ele pudesse produzir no lugar, ele produziria... [...] Plantar [vegetação nativa] na própria propriedade é abrir mão da própria produção e ainda investir numa plantação que não dá retorno... (entrevista, 2017)

Dialogando com as chamadas “vias” para a transição florestal expostas na literatura internacional, é evidente que a ênfase recai sobre as “políticas públicas”, embora a chamada “via da globalização” também tenha poder explicativo. As outras alternativas presentes na literatura mostram-se inadequadas para a compreensão da região de Ribeirão Preto-SP.

Em relação à “escassez florestal”, trata-se de uma região que há muito tempo já havia deixado de ter este perfil de produção em virtude do desmatamento para implantação de monoculturas agrícolas, não havendo nenhum indício de que a dificuldade de acesso a produtos florestais ou serviços ecossistêmicos tenha incentivado os produtores locais. A questão do “desenvolvimento econômico” e do correlato aumento dos empregos não rurais também não veio à tona na análise do material empírico. Embora o crescimento econômico tenha sido significativo na região no período e tenha havido grande expansão dos empregos urbanos, a mudança na dinâmica de uso do solo não teve esses processos como causas. Por fim, a região possui predominância na ocupação agrária de grandes propriedades monocultoras e, mesmo nas áreas de produção agrícola familiar, a expansão das policulturas e dos sistemas agroflorestais não foi tão significativa a ponto de explicar os dados regionais, o que exclui a possibilidade de ocorrência da chamada “via do pequeno produtor”.

São as “políticas públicas”, num contexto de “globalização” caracterizado pela “aplicação local das ideias conservacionistas”, que explicam a mudança regional. Por essa razão, a “transição florestal” ocorrida em Ribeirão Preto-SP é um caso de reforma ambiental.

Pode-se conceituar “reforma ambiental” como sendo a mudança positiva, limitada e politicamente constituída da qualidade ambiental de uma região e/ou de um processo produtivo. Essa categoria, de uso corrente na literatura internacional, ainda é pouco utilizada na discussão brasileira e pode ajudar a qualificar o debate sobre a transição florestal no país, particularmente em virtude da ênfase colocada na “constituição política” da mudança. Caracterizar a transição de Ribeirão Preto-SP como “politicamente constituída” permite entender melhor a centralidade do “conflito” nesse processo de mudança socioambiental.

Não é possível explicar o que houve em Ribeirão Preto-SP sem caracterizar a pressão e a coerção exercidas pelas instituições estatais contra os proprietários rurais; o apoio e o

engajamento das organizações ambientalistas; a associação entre instituições estatais judiciais e executivas; a recusa dos proprietários rurais e a posterior aceitação, com ou sem concordância interna, com a demanda de recuperação arbórea.

Na literatura sobre “transição florestal”, especialmente nas primeiras formulações, há uma certa “naturalização” do processo, promovida por uma associação direta, sem mediação política, entre as mudanças no modo de uso do solo e a conjuntura econômica. É como se o crescimento econômico bastasse, por si só, para a mudança.

As versões mais contemporâneas da discussão sobre o tema suavizam esse viés, mas não o perdem totalmente. Mesmo a chamada “via das políticas públicas” não é descrita como um processo de mudança socioambiental conflituoso, histórico, em que há oposição política entre instituições estatais e agentes sociais. Não há ênfase no conflito como vetor de explicação analítica do processo histórico na chamada “teoria da transição florestal”.

Afirmar o caráter “politicamente constituído” da mudança nos modos de uso do solo na região de Ribeirão Preto-SP implica em defender sua completa “desnaturalização”. A mudança no modo de uso do solo foi produzida, como evidenciei, por uma escolha coletiva, materializada pelas ações individuais conjugadas de milhares de pessoas no curso de um longo processo histórico de disputas entre agentes com interesses distintos. A transição florestal na região é, assim, resultado de um processo político, histórica e geograficamente delimitado. Ela é, por isso, um caso de reforma ambiental.

Considerações finais

- Como um caso de reforma ambiental, a transição florestal na região de Ribeirão Preto-SP permite aprofundar as reflexões sobre os limites e as potencialidades dos processos históricos que produzem mudanças positivas na qualidade ambiental.
- Sobre os limites, é importante destacar que em termos de biodiversidade e produção de serviços ecossistêmicos, a vegetação regenerada ou recomposta não possui a mesma qualidade da vegetação primária. Além disso, a distribuição regional do ganho de cobertura arbórea foi desigual, com os municípios que concentraram a atuação das instituições estatais e organizações sociais possuindo maiores índices de reflorestamento. Por fim, outra limitação importante desse caso de transição florestal diz respeito ao padrão geral da ocupação arbórea na região que, mesmo atualmente, mantém-se num patamar demasiadamente baixo, menor do que 20% da área regional,

insuficiente para efetiva proteção da biodiversidade e manutenção dos processos ecológicos essenciais.

- Sobre as potencialidades, é importante destacar que a associação entre organizações sociais e instituições estatais constituiu o principal elemento de impulsionamento à mudança histórica. Estado e sociedade civil atuaram de modo entrelaçado, interdependente, nas frentes principais da disputa florestal regional. Outra potencialidade importante diz respeito à capacidade de imposição do ideário ambientalista mesmo contra resistências altamente poderosas, como as que caracterizam o empresariado rural canavieiro, setor produtivo habituado historicamente com a subordinação de seu entorno aos seus interesses.
- A urgência e profundidade da crise climática e a abrangência das mudanças socioambientais que são necessárias para enfrenta-la exigem que valorizemos e aprendamos com esses processos históricos de reforma ambiental. Entretanto, é preciso também destacar que o avanço deve ir para além das experiências historicamente existentes no momento atual. Nesse sentido, é preciso aprofundar a capacidade coercitiva dos instrumentos de comando e controle disponíveis e avançar também na valorização econômica da preservação ambiental, perspectiva não presente de modo central na região de Ribeirão Preto-SP – e tampouco no restante do Brasil – até o momento atual, no que tange à proteção da vegetação.

Referências

- ANDRADE JÚNIOR, J. R. P. DE. (2016). **Onde tem fumaça tem fogo: as lutas pela eliminação da queima da cana-de-açúcar**. São Paulo: FAP-Unifesp.
- ANDRADE JÚNIOR, J. R. P. DE. (2020). **Devastação ambiental e defesa da vegetação nativa: Brasil e as regiões de Ribeirão Preto-SP e São Félix do Xingu-PA**. Tese. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- BRANCO, A. F. V. C. (2022). **Aplicação de índice de vegetação para análise de um remanescente florestal na Mata Atlântica**. Tese. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.
- CALABONI, A. (2017). **Transição Florestal no estado de São Paulo: fatores associados ao desmatamento e recuperação das matas nativas**. Tese. Instituto de Biociências. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

- CALABONI, A. et al. (2018). The forest transition in São Paulo, Brazil: Historical patterns and potential drivers. **Ecology and Society**, v. 23, n. 4, 1 dez.
- CARNEIRO, G. F. (2019). **Mapeamento do incremento de cobertura florestal no estado do Espírito Santo utilizando dados multisensores e aprendizado de máquina**. Dissertação. Departamento de Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro: Instituto Militar de Engenharia.
- ESTOQUE, R. C. et al. (2022). Spatiotemporal pattern of global forest change over the past 60 years and the forest transition theory. **Environmental Research Letters**, v. 17, n. 8, 1 ago.
- FARINACI, J. S. (2012). **As novas matas do Estado de São Paulo: Um estudo multiescalar sob a perspectiva da Teoria da Transição Florestal**. Tese. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- GINGRICH, S. et al. (2021). Changes in energy and livestock systems largely explain the forest transition in Austria (1830–1910). **Land Use Policy**, v. 109, 1 out.
- GLOBAL FOREST WATCH. **Mudança Florestal**. Disponível em: <<https://www.globalforestwatch.org/dashboards/global>>. Acesso em: 12 mar. 2023.
- HERNÁNDEZ-AGUILAR, J. A. et al. (2021). Understanding drivers of local forest transition in community forests in Mixteca Alta, Oaxaca, Mexico. **Forest Policy and Economics**, v. 131, 1 out.
- KRONKA, F. J. N. et al. (1993). **Inventário florestal do Estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente; Instituto Florestal.
- KRONKA, F. J. N.; NALON, M. A.; MATSUKUMA, C. K. (1998). **Áreas de domínio do cerrado no estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente.
- LAMBIN, E. F.; MEYFROIDT, P. (2010). Land use transitions: Socio-ecological feedback versus socio-economic change. **Land Use Policy**, v. 27, n. 2, p. 108–118.
- LORENZEN, M. et al. (2020). Migration, socioeconomic transformation, and land-use change in Mexico's Mixteca Alta: Lessons for forest transition theory. **Land Use Policy**, v. 95, 1 jun.
- MAPBIOMAS BRASIL. **Plataforma - Mapbiomas Brasil**. Disponível em: <<https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/cobertura>>. Acesso em: 12 mar. 2023.
- MORALES, L.; BRAGAGNOLO, C. (2023). Análise da transição florestal na Amazônia Legal. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 30, n. 2, p. 132-154.
- RONQUIM, C. C.; RODRIGUES, C. A. G.; FONSECA, M. F. (2019). Dinâmica da floresta nativa em duas regiões do estado de São Paulo. In: **Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**. Santos.

RUDEL, T. K.; SCHNEIDER, L.; URIARTE, M. (2010). Forest transitions: An introduction. **Land Use Policy**, v. 27, n. 2, p. 95–97.

SANTOS, T. B. dos. et al. (2022). Dinâmica da cobertura florestal na Zona da Mata mineira entre 2000 e 2014. In: OLIVEIRA, R. J. dos. (org.). **Recursos hídricos: gestão, planejamento e técnicas de pesquisa**. v. 2. Guarujá: Ed. Científica Digital.

SILVA, R. F. B. DA. (2015). **Eucalipto e Mata Atlântica: análise do uso e cobertura da terra e suas conexões biofísicas, políticas e socioeconômicas**. Tese. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: Universidade de Campinas.

WAGA, I. M. (2023). **Fatores fisiográficos e socioeconômicos associados à perda e ao ganho de cobertura florestal nativa em paisagens da Mata Atlântica do estado de São Paulo**. Dissertação. Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Piracicaba: Universidade de São Paulo.

WANG, J.; XIN, L.; WANG, Y. (2019). Economic growth, government policies, and forest transition in China. **Regional Environmental Change**, v. 19, n. 4, p. 1023–1033, 1 abr.

¹ A pesquisa empírica utilizada como base para redação deste artigo contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio de bolsa de doutorado.