A questão fundiária
O Brasil acabou?[93]

A política de demarcação de terras no país embute o perigo de engessar nossa capacidade futura de produzir alimentos.

Segundo a Funai – Fundação Nacional do Índio, 584 terras indígenas ocupam cerca de 14% do território nacional.

Evaristo Eduardo de Miranda[94]

Em 25 anos, o Governo federalizou quase 35% do território nacional destinando-o a unidades de conservação, terras indígenas, comunidades quilombolas e assentamentos de reforma agrária. Sem planejamento estratégico adequado, esse conjunto de territórios resultou essencialmente da lógica e da pressão de diversos grupos sociais e políticos, nacionais e internacionais. Agora, o país está diante de um desafio de gestão territorial, gerador de conflitos cada vez mais agudos.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, até outubro de 2013, 1098 unidades de conservação ocupavam 17% do Brasil. Aqui, na maioria dos casos, as unidades de conservação excluem a presença humana, enquanto na Europa, Ásia e Estados Unidos pode haver agricultura, aldeias e diversas atividades nos parques nacionais, sem evocar a ampla visitação turística.

Nas unidades de conservação, a legislação ambiental brasileira ainda define no seu entorno externo uma zona de amortecimento onde as atividades agrícolas (e outras) são limitadas por determinações da gestão da unidade de conservação (proibição de transgênicos, de pulverizar com aviação agrícola etc.). A largura dessa zona é variável. Estimativas avaliam o seu alcance entre 10 a 80 milhões de hectares adicionais (1% a 9% do Brasil).

93 Artigo publicado na edição nº 57 da revista Agro DBO, julho 2014.
94 O autor é engenheiro agrônomo, doutor em ecologia, coordenador do Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE) da Embrapa, e membro do Conselho Editorial da Agro DBO.

Segundo a Funai, 584 terras indígenas ocupam aproximadamente 14% do território nacional. Reunidas, essas duas categorias de áreas protegidas, eliminando-se as sobreposições, ocupam 247 milhões de hectares ou 29% do país. Segundo a International Union for Conservation of Nature (IUCN), os 11 países com mais de dois milhões de quilômetros quadrados existentes no mundo (China, EUA, Rússia etc.) dedicam 9% em média de seus territórios às áreas protegidas. Com quase 30%, o Brasil é o campeão mundial da preservação.

A atribuição de terras pelo Governo Federal não acaba por aí. Sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) existem 9.128 assentamentos, de diversas naturezas e estágios de implantação. Eles ocupam 88,1 milhões de hectares, ou seja, 10,2% do Brasil ou 14,4% do que resta quando descontado o território já atribuído às áreas protegidas. Essa área equivale a quase o dobro da cultivada atualmente em grãos no Brasil, responsável por cerca de 190 milhões de toneladas na última safra.

Pelos dados do Incra e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, as 268 áreas quilombolas decretadas ocupam cerca de 2,6 milhões de hectares. No conjunto mais de 290 milhões de hectares, 34% do território nacional, estão atribuídos.

O mapa do Brasil com mais de 11.000 áreas atribuídas, essencialmente pelo Governo Federal, impressiona e permite visualizar a complexidade da situação atual. Esse mapa ilustra o tamanho do desafio de gestão territorial e fundiária. Cada uma dessas unidades pede um tipo de gestão, avaliação e monitoramento específicos e transparentes.

O Governo Federal continuará atribuindo-se mais e mais extensões de terra que, na maioria dos casos, sairão do controle dos estados e municípios. Há Estados em que boa parte de seu território já foi "federalizada" por decretos federais de atribuição de áreas que estarão por muito tempo sob o controle de órgãos e instituições federais.

Além das áreas já atribuídas, existem milhares de solicitações adicionais para criar ou ampliar mais unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos agrários e quilombolas. Cada vez mais, as novas áreas reivindicadas já estão ocupadas pela agricultura e até por núcleos urbanos. Esse quadro complexo de ocupação e uso territorial representa um enorme desafio de governança fundiária e envolve conflitos graves, processos judiciais, impactos sociais e implicações econômicas significativas.

Além das demandas adicionais desses grupos, minorias e movimentos sociais, todos com sua lógica e legitimidade, há ainda a necessidade de compatibilizar essa realidade territorial com crescimento das cidades, com a destinação de locais para geração de energia, para implantação, passagem e ampliação da logística, dos meios de transportes, dos sistemas de abastecimento, armazenagem e mineração.

O país campeão da preservação territorial exige que os agricultores assumam o ônus de preservar porções significativas no interior de seus imóveis rurais, como reserva legal ou áreas de preservação permanente, num crescendo que pode começar com 20% e chegar a 80% da área da propriedade na Amazônia. A repercussão do crescimento do preço da terra no custo dos alimentos é apenas um dos reflexos dessa situação.

Como disse Maurício Lopes, presidente da Embrapa, em artigo no Correio Brasiliense (8/6/2014), os pesquisadores brasileiros estão cientes de que somente sistemas de gestão territorial estratégicos poderão garantir a compreensão do potencial e dos limites da base de recursos naturais e dos processos de uso e ocupação das terras. E ajudar a superar esse grande e inédito desafio de inteligência territorial. Mas, só pesquisador não basta.