

O Brasil acabou? Projeto nacional e impasses na gestão territorial do Brasil

Revista Principios



Portal Grabois

Espaço do pensamento marxista e progressista

Notícias - Artigos - Entrevistas - Seminários e Debates



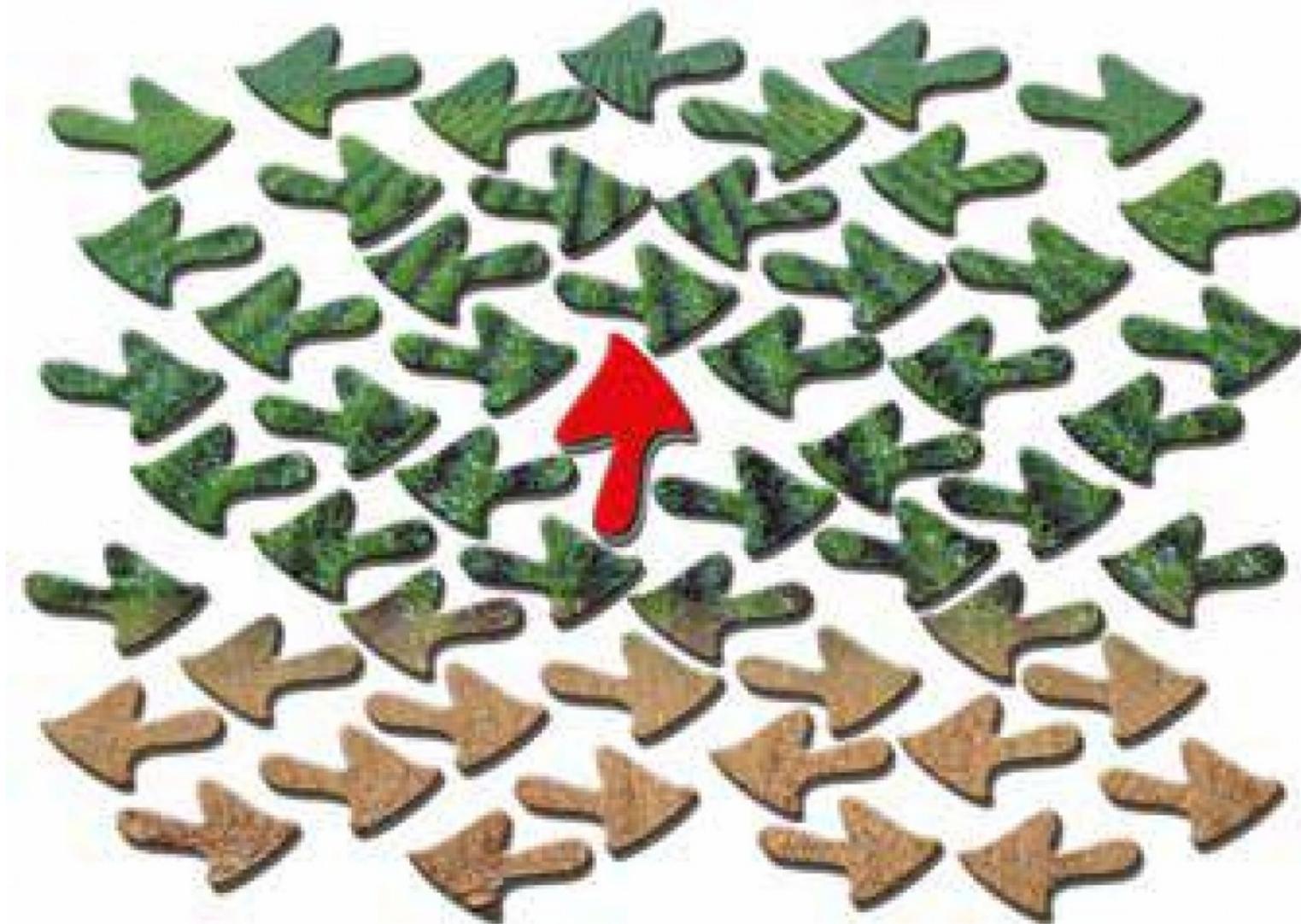
Fundação Maurício Grabois

[Edição 132 > O Brasil acabou? Projeto nacional e impasses na gestão territorial do Brasil](#)

Evaristo Eduardo de Miranda



Cerca de 11 mil áreas que correspondem a mais de 34% do território nacional têm seu uso e ocupação atribuídos por decretos e leis do Governo Federal. Embora grande parte seja resultante de pressões legítimas salta aos olhos a falta de diretrizes de um projeto nacional para reger o uso e a ocupação de terras no Brasil



Quem ou o que define o uso e a ocupação das terras no Brasil- Mudanças significativas ocorreram recentemente, sobretudo após a Constituinte. Em 25 anos, o governo federalizou mais de um terço do território nacional destinando-o a unidades de conservação, terras indígenas, comunidades quilombolas, assentamentos de reforma agrária, áreas militares, projetos de infraestrutura etc.

Sem planejamento estratégico adequado, coordenado ou suficiente, esse conjunto de territórios resultou essencialmente da lógica e da pressão de diversos grupos sociais e políticos, nacionais e internacionais. Todos revestidos de suas justificativas e legitimidades. Mas esse processo anda muito distante de qualquer diretriz estratégica de um projeto nacional.

O espaço para atribuição de terras reduziu-se rapidamente, apesar da dimensão do país. O estoque das terras ditas devolutas diminuiu. Destinar terras a uma

finalidade ou a implicação, cada vez mais, retirá-las de outro, quase sempre com altos custos e conflitos. De certa forma, o Brasil acabou.

A demanda de terras para atividades privadas também prossegue em função da necessária e inexorável expansão das cidades, da agropecuária, da silvicultura, dos complexos industriais, mineradores e energéticos. O país está diante de um desafio de gestão territorial, gerador de conflitos cada vez mais agudos. A definição e a aplicação de um projeto nacional são fundamentais para organizar e direcionar esse processo, bem como sua avaliação. O debate da gestão territorial estratégica do Brasil é incontornável.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, até outubro de 2013, 1098 Unidades de Conservação (UC) ocupavam 17% do Brasil. Aqui, na maioria dos casos, as Unidades de Conservação excluem a presença humana, enquanto na Europa, Ásia e nos 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 e 80 milhões de hectares adicionais (1% a 9% do Brasil).

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.

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 por decretos. Sem considerar as áreas militares com uma superfície total maior que a do estado de Sergipe.

O mapa do Brasil com mais de 11.000 áreas atribuídas, essencialmente pelo governo federal, permite visualizar a complexidade da situação atual (Mapa 1). Ele ilustra espacialmente o presente desafio da gestão territorial e fundiária. Cada uma dessas unidades ou entidades pede um tipo de gestão, avaliação e monitoramento específicos e transparentes. E implicam custos e investimentos governamentais.

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. No caso do Maranhão, por exemplo, toda a fachada do litoral está nessa situação.

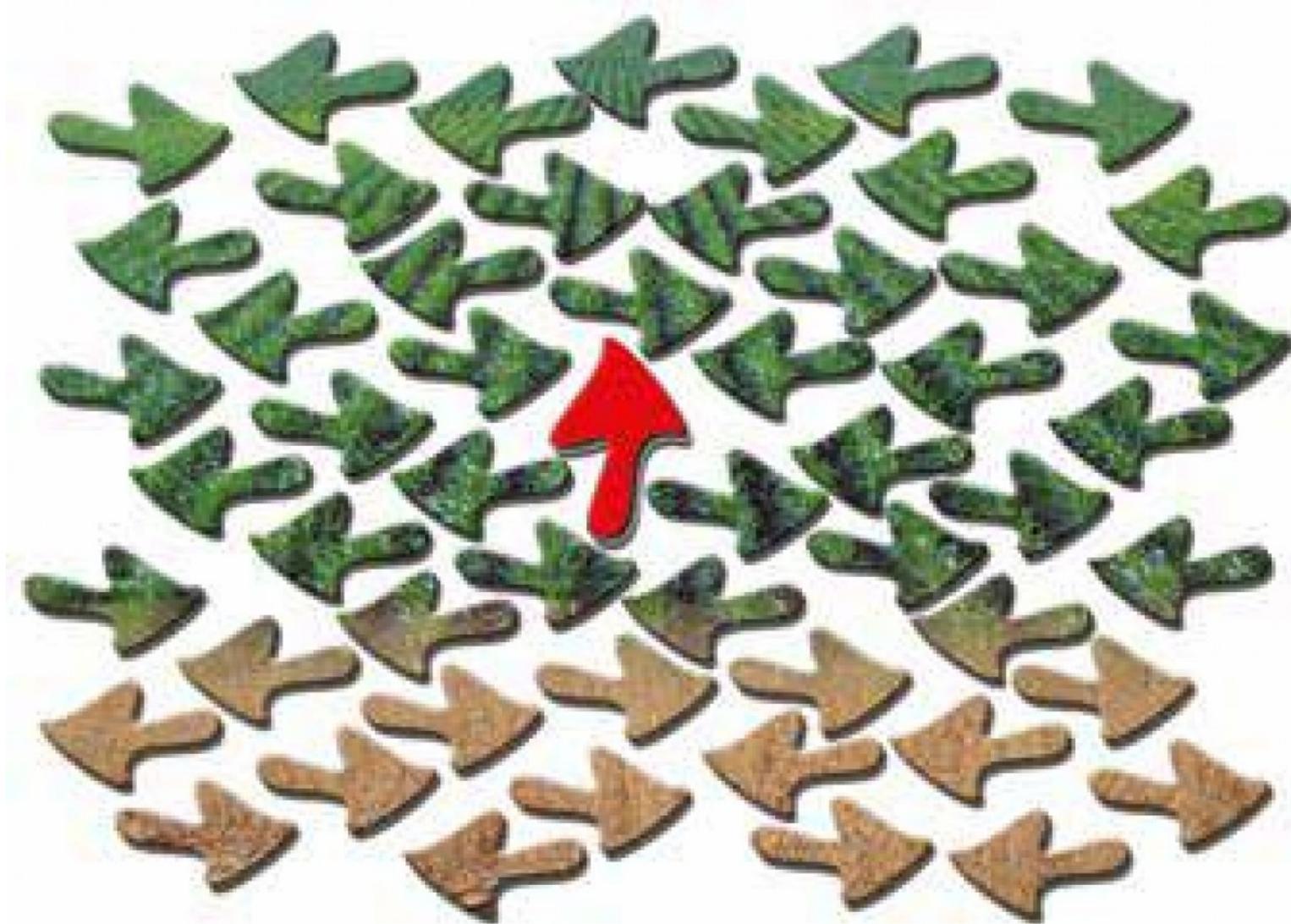
Além das áreas já atribuídas, existem milhares de solicitações adicionais para criar ou ampliar unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos agrários e quilombolas. As novas áreas reivindicadas, cada vez mais, já estão ocupadas pela agricultura, por núcleos urbanos etc. Como arbitrar e direcionar esse processo, sem um marco referencial como o de um projeto nacional- 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.

Essas demandas adicionais de terras por parte de grupos, minorias e movimentos sociais, todos com sua lógica e legitimidade, precisam ser compatibilizadas com o crescimento das cidades e suas demandas sociais e ambientais (áreas verdes, sistemas de abastecimento de água, de tratamento de esgotos etc.), 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.

No planejamento territorial dessas realidades agrárias e socioeconômicas é necessário considerar, localizar e incluir geograficamente as quase 50.000 obras do PAC. E agregar, em breve, as futuras ações do PAC 3, bem como os investimentos estaduais e privados. Tudo isso tenta se implantar em meio ao labirinto de terras intocáveis e excluídas dessas finalidades. Aspectos do quadro natural também são essenciais para contextualizar esses processos e situações territoriais, pois eles ocorrem em bacias hidrográficas (gestão da água, hidrovias...), em biomas (biodiversidade, fragilidades...), em contextos geológicos, pedológicos, climáticos (semiárido, trópico úmido...) etc. Diversas dessas dimensões possuem regras específicas, legislações, marcos jurídicos e até agências reguladoras.

As soluções não são simples e o melhor compromisso deve ser buscado. Esta também é uma pauta estratégica para a democracia e para o avanço de um Novo Projeto Nacional de Desenvolvimento. Os sistemas de gestão territorial estratégicos, apoiados em geotecnologias e modelos numéricos e cartográficos, podem ajudar na compreensão do potencial e dos limites da base de recursos naturais e dos processos de uso e ocupação das terras. Eles também podem simular cenários, possíveis impactos decorrentes e reduzir conflitos existentes ou potenciais. E deveriam ser utilizados nas tomadas de decisão nas esferas públicas e privadas para apoiar um debate mais equilibrado e com visão estratégica nessa temática. Mas esse debate anda mais escasso que as terras.

* Evaristo Eduardo de Miranda é doutor em ecologia, coordenador do Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE) da Embrapa.



Quem ou o que define o uso e a ocupação das terras no Brasil- Mudanças significativas ocorreram recentemente, sobretudo após a Constituinte. Em 25 anos, o governo federalizou mais de um terço do território nacional destinando-o a unidades de conservação, terras indígenas, comunidades quilombolas, assentamentos de reforma agrária, áreas militares, projetos de infraestrutura etc.

Sem planejamento estratégico adequado, coordenado ou suficiente, esse conjunto de territórios resultou essencialmente da lógica e da pressão de diversos grupos sociais e políticos, nacionais e internacionais. Todos revestidos de suas justificativas e legitimidades. Mas esse processo anda muito distante de qualquer diretriz estratégica de um projeto nacional.

O espaço para atribuição de terras reduziu-se rapidamente, apesar da dimensão do país. O estoque das terras ditas devolutas diminuiu. Destinar terras a uma finalidade ou a um grupo implica, cada vez mais, retirá-las de outra e de outros, quase sempre com altos custos e conflitos. De certa forma, o Brasil acabou.

A demanda de terras para atividades privadas também prossegue em função da necessária e inexorável expansão das cidades, da agropecuária, da silvicultura, dos complexos industriais, mineradores e energéticos. O país está diante de um desafio de gestão territorial, gerador de conflitos cada vez mais agudos. A definição e a aplicação de um projeto nacional são fundamentais para organizar e direcionar esse processo, bem como sua avaliação. O debate da gestão territorial estratégica do Brasil é incontornável.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, até outubro de 2013, 1098 Unidades de Conservação (UC) ocupavam 17% do Brasil. Aqui, na maioria dos casos, as Unidades de Conservação excluem a presença humana, enquanto na Europa, Ásia e nos 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 e 80 milhões de hectares adicionais (1% a 9% do Brasil).

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.

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 por decretos. Sem considerar as áreas militares com uma superfície total maior que a do estado de Sergipe.

O mapa do Brasil com mais de 11.000 áreas atribuídas, essencialmente pelo governo federal, permite visualizar a complexidade da situação atual (Mapa 1). Ele ilustra espacialmente o presente desafio da gestão territorial e fundiária. Cada uma dessas unidades ou entidades pede um tipo de gestão, avaliação e monitoramento específicos e transparentes. E implicam custos e investimentos governamentais.

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. No caso do Maranhão, por exemplo, toda a fachada do litoral está nessa situação.

Além das áreas já atribuídas, existem milhares de solicitações adicionais para criar ou ampliar unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos agrários e quilombolas. As novas áreas reivindicadas, cada vez mais, já estão ocupadas pela agricultura, por núcleos urbanos etc. Como arbitrar e direcionar esse processo, sem um marco referencial como o de um projeto nacional- 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.

Essas demandas adicionais de terras por parte de grupos, minorias e movimentos sociais, todos com sua lógica e legitimidade, precisam ser compatibilizadas com o crescimento das cidades e suas demandas sociais e ambientais (áreas verdes, sistemas de abastecimento de água, de tratamento de esgotos etc.), 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.

No planejamento territorial dessas realidades agrárias e socioeconômicas é necessário considerar, localizar e incluir geograficamente as quase 50.000 obras do PAC. E agregar, em breve, as futuras ações do PAC 3, bem como os investimentos estaduais e privados. Tudo isso tenta se implantar em meio ao labirinto de terras intocáveis e excluídas dessas finalidades. Aspectos do quadro natural também são essenciais para contextualizar esses processos e situações territoriais, pois eles ocorrem em bacias hidrográficas (gestão da água, hidrovias...), em biomas (biodiversidade, fragilidades...), em contextos geológicos, pedológicos, climáticos (semiárido, trópico úmido...) etc. Diversas dessas dimensões possuem regras específicas, legislações, marcos jurídicos e até agências reguladoras.

As soluções não são simples e o melhor compromisso deve ser buscado. Esta também é uma pauta estratégica para a democracia e para o avanço de um Novo Projeto Nacional de Desenvolvimento. Os sistemas de gestão territorial estratégicos, apoiados em geotecnologias e modelos numéricos e cartográficos, podem ajudar na compreensão do potencial e dos limites da base de recursos naturais e dos processos de uso e ocupação das terras. Eles também podem simular cenários, possíveis impactos decorrentes e reduzir conflitos existentes ou potenciais. E deveriam ser utilizados nas tomadas de decisão nas esferas públicas e privadas para apoiar um debate mais equilibrado e com visão estratégica nessa temática. Mas esse debate anda mais escasso que as terras.

* Evaristo Eduardo de Miranda é doutor em ecologia, coordenador do Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE) da Embrapa.

01/09/2014