

# 10

## TERRA E PAZ EM MYANMAR: DUAS FACES DA MESMA MOEDA

Jennifer Franco e Khu Khu Ju<sup>1</sup>

Myanmar está numa encruzilhada histórica: um momento no qual o otimismo de uma “conjuntura crítica”, que é “mais promissora do que qualquer outra na memória recente”, se encontra com a apreensão sobre o que poderá acontecer se uma “série de crises sociais que há muito arruinam o nosso país” não forem resolvidas.<sup>2</sup>

Depois de mais de 60 anos de guerra civil e de “crises sociais”, as cifras relativas à usurpação de terras são elevadas. A nova legislação foi concebida para transferir as terras das mãos das trabalhadoras e trabalhadores rurais para os “fazendeiros modernos” e os grandes agentes empresariais estrangeiros e nacionais.

Este artigo descreve o problema da terra e a forma como diferentes agentes sociais têm utilizado as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, das Pescas e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (doravante Diretrizes da Terra, ou DT)<sup>3</sup> na sua luta pela terra, justiça, paz e democracia.

### O CONTEXTO DE MYANMAR: POPULAÇÃO, CONFLITO, CONFISCO DE TERRAS

Myanmar tem uma população de 50 milhões de pessoas, das quais cerca de 70% vivem e trabalham no complexo e diversificado tecido económico, social e cultural das zonas rurais. Sendo um país com uma composição étnica muito diversificada, as minorias étnicas representam 30 a 40% da população, enquanto que os estados étnicos ocupam 57% do território.<sup>5</sup> Aí vivem nacionalidades étnicas em situação de pobreza e frequentemente perseguidas, incluindo muitas mulheres e homens agricultores de subsistência que praticam a agricultura nas zonas de montanha. O governo central explora sistematicamente os recursos naturais dessas regiões empobrecidas e devastadas pela guerra, sem reinvestir os rendimentos em benefício das populações locais. O sofrimento económico alimenta a guerra civil em curso.<sup>6</sup> As populações vulneráveis e marginalizadas, que vivem em situação de pobreza e que possuem pouca ou nenhuma terra, incluindo muitas mulheres rurais e trabalhadoras sem terra, estão a crescer<sup>7</sup> à medida que milhares de pessoas são desalojadas pela usurpação de terras, bem como por conflitos armados<sup>8</sup> e desastres naturais.<sup>9</sup> O confisco de terras pelas forças armadas é um dos problemas principais. Durante 50 anos de governo militar, muitas terras foram tomadas das agricultoras e agricultores, que, em muitos casos, receberam pouca ou nenhuma indemnização. Embora os números exatos variem, estima-se que cerca de 770 mil hectares tenham sido transferidos para empresas privadas até 2010.<sup>10</sup> Até meados de 2013, mais de 2,1 milhões de hectares tinham sido confiscados para concessões ao agronegócio.<sup>11</sup> Os deslocados internos (DIs) e refugiados que esperam regressar às suas regiões de origem enfrentam muitas dificuldades, tais como minas terrestres, disputas pela terra com os novos ocupantes e operações militares e/ou industriais.

1 Jennifer Franco é investigadora no Instituto Transnacional (*Transnational Institute*, TNI), um instituto internacional de investigação e defesa de causas dedicado à construção de um planeta justo, democrático e sustentável. Sediado em Amsterdão, nos Países Baixos, o TNI serve como um elo único entre movimentos sociais, académicos empenhados e formuladores de políticas. Para mais informações, veja: [www.tni.org](http://www.tni.org).

Khu Khu Ju é diretora de programas e investigadora da organização Terra em Nossas Mãos (*Land in Our Hands*, LIOH), um movimento social pelo direito à terra sediado em Yangon, Myanmar. A LIOH é uma rede de mulheres e homens agricultores de pequena escala, organizações agrícolas locais, organizações comunitárias e CSO aliadas, formada por mais de 60 grupos de todos os estados e regiões do país. Foi fundada no início de 2014. Agradecimentos especiais a Hannah Twomey (Instituto Internacional de Estudos Sociais, *International Institute of Social Studies*, ISS) pelo seu apoio editorial, e também a Mrinalini Rai (Coligação Global das Florestas, *Global Forest Coalition*) e Biraj Patnaik (Gabinete dos Comissários do Supremo Tribunal da Índia, *Office of the Commissioners to the Supreme Court of India*) pelo seu apoio na revisão deste artigo. Este artigo foi escrito originalmente em inglês.

2 TNI, “The Generation to Enjoy Peace? A commentary by LahPai Seng Raw”, 17 de março de 2016. Amsterdão: Transnational Institute. Disponível em: [www.tni.org/en/article/the-generation-to-enjoy-peace](http://www.tni.org/en/article/the-generation-to-enjoy-peace).

3 FAO. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Roma: FAO, 2012. Disponível em: [www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf). Para uma tradução ao português, veja: [www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Diretrizes%20web.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf). Para mais informações sobre as Diretrizes da Terra, veja o artigo “Rumo a um balanço da implementação das Diretrizes da Posse da Terra, da Pesca e das Florestas, uma ferramenta de luta para os movimentos sociais” desta edição do *Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição*.

- 4 Em resposta ao grande número de ameaças às diversas relações das populações rurais com a terra, muitas mulheres e homens agricultores e ativistas reivindicam o direito o humano à terra, e a resistência à agenda de desenvolvimento dominante é expressa de muitas formas. Jennifer Franco *et al.*, *The Meaning of Land in Myanmar—A primer*. Amsterdão: Transnational Institute, 2016. Disponível em: [www.tni.org/en/publication/the-meaning-of-land-in-myanmar](http://www.tni.org/en/publication/the-meaning-of-land-in-myanmar).
- 5 TNI e Burman Centrum Netherlands. “Access Denied: Land Rights and Ethnic Conflict in Burma”, *Burma Policy Briefing* 11 (2013), p. 1. Disponível em: [www.tni.org/en/publication/access-denied-land-rights-and-ethnic-conflict-in-burma](http://www.tni.org/en/publication/access-denied-land-rights-and-ethnic-conflict-in-burma).
- 6 *Ibid.*
- 7 Hiebert, Murray e Phuong Nguyen. “Land Reform: A Critical Test for Myanmar’s Government, Commentary.” *Southeast Asia from the Corner of 18th & K Streets* 3:21 (2012). Disponível em: [www.csis.org/analysis/land-reform-critical-test-myanmar%E2%80%99s-government](http://www.csis.org/analysis/land-reform-critical-test-myanmar%E2%80%99s-government).
- 8 Antes dos novos conflitos iniciados no ano passado no estado de Shan, no norte do país, estimava-se que havia 650 mil mulheres e homens deslocados internos nas regiões de fronteira étnicas e mais de 130 mil refugiados na Tailândia, bem como dois milhões de migrantes em países terceiros. Para mais informações, veja: TNI e Burman Centrum Netherlands. “Burma’s Ethnic Challenge: From Aspirations to Solutions” *Burma Policy Briefing* 12 (2013), p. 10. Disponível em: [www.tni.org/en/briefing/burmas-ethnic-challenge-aspirations-solutions](http://www.tni.org/en/briefing/burmas-ethnic-challenge-aspirations-solutions).
- 9 Por exemplo, a destruição causada pelo Ciclone Nargis em 2008 ou as inundações devastadoras de 2015.
- 10 *Supra* nota 7.
- 11 Vrieze, Paul. “Rapid Plantation Expansion Fuels Deforestation in Ethnic Regions.” *The Irrawaddy*, 29 de novembro de 2013.
- 12 Jennifer Franco *et al.*, *supra* nota 4.
- 13 *Supra* nota 5. Situações semelhantes são observadas em outros países: na Índia, as ZEEs levaram à usurpação de terras em grande escala, e nas Honduras, as chamadas “cidades modelo” (“*charter cities*”) representam uma ameaça iminente aos direitos humanos e à soberania dos povos. Para mais informações sobre estas últimas, veja: Moreno, Ismael. “A Charter City Amidst a Tattered Society.” *Right to Food Journal* (2015): 7. Disponível em: [www.fian.org/fileadmin/user\\_upload/Right\\_to\\_Food\\_Journal\\_2015.pdf#page=7](http://www.fian.org/fileadmin/user_upload/Right_to_Food_Journal_2015.pdf#page=7).
- 14 Este programa do governo chinês promove e subsidia empresas chinesas na criação de concessões agrícolas de grande escala, como nas plantações de borracha no norte de Burma e Laos. O programa, que tem como justificativa o combate à pobreza e ao comércio do ópio, não beneficia as pessoas em situação de pobreza, tem levado a desapropriações e é executado por meio de contratos com o Estado e autoridades militares. Para mais informações, veja: TNI. “Alternative Development or Business as Usual?”, *Drug Policy Briefing* 33 (2010). Disponível em: [www.tni.org/files/download/brief33.pdf](http://www.tni.org/files/download/brief33.pdf). Veja também: Kramer, Tom e Kevin Woods. *Financing Dispossession: China’s Opium Substitution Programme in Northern Burma*. Amsterdão: Transnational Institute, 2012. Disponível em: [www.tni.org/en/publication/financing-dispossession](http://www.tni.org/en/publication/financing-dispossession).

Depois de 2010, novas leis concebidas a portas fechadas pelo governo do presidente Thein Sein, um antigo general, agravaram a situação. A nova legislação não reconhece os direitos étnicos e tradicionais de posse da terra, como a agricultura itinerante e os recursos hídricos e florestais comuns. A Lei das Terras (2012) legalizou a compra e venda dos direitos de uso da terra por meio de Certificados de Uso da Terra individuais, emitidos pelo governo. A Lei das Terras Vazias, Virgens e em Pousio (2012) autorizou a reatribuição dessas áreas, afetando as explorações agrícolas camponesas, as regiões sob sistemas de cultivo rotativo e as terras comunitárias nas zonas de montanha, que utilizam sistemas tradicionais de posse da terra, e nas planícies cujos usuários não possuem títulos oficiais para o uso da terra. Tais regiões estão agora reservadas para investimentos de até 20 mil hectares por transação, por meio de contratos de arrendamento renováveis de 30 anos, para a produção de culturas industriais.<sup>12</sup> Uma terceira lei reserva o setor agrícola para investimentos de grande escala, com direitos de uso da terra por até 70 anos. A Lei das Zonas Económicas Especiais (ZEEs) oferece aos investidores estrangeiros até 75 anos de direitos de uso da terra para a indústria de grande escala, baixas taxas de tributação, isenção de direitos de importação, participação estrangeira sem restrições e apoio do governo em matéria de segurança.<sup>13</sup> Estas leis estão a alimentar a polarização e os conflitos étnicos pela posse da terra.

A usurpação de terras está ligada à expansão das culturas industriais flexíveis (“*flex crops*”) e de outras culturas industriais (milho, cana de açúcar, óleo de palma e borracha),<sup>14</sup> ao programa de substituição do ópio e aos grandes projetos hidroelétricos chineses,<sup>14</sup> às concessões para a mineração, às instalações militares e também aos projetos de conservação da natureza apoiados por ONGs ambientais internacionais. Tudo isto em detrimento das famílias trabalhadoras rurais, bem como das comunidades tradicionais com florestas e pastagens comunitárias, hortas medicinais e terras de reserva. O acesso à terra é cada vez mais ténue, especialmente para as pessoas que utilizam terras em regiões étnicas de fronteira, que praticam a agricultura itinerante em zonas de montanha e que não possuem documentação autorizada.

Nem mesmo as pessoas com documentação legal estão a salvo. Uma sondagem realizada pelo movimento pelo direito à terra chamado Terra em Nossas Mãos (LIOH na sigla em inglês, ou ‘Doe Myay’ em birmanês),<sup>16</sup> entre membros cujas terras tinham sido confiscadas, constatou que 42,5% possuíam o título legal da terra, enquanto 39,8% não o possuíam.<sup>17</sup> Para muitos, uma simples indemnização monetária não compensa as injustiças sofridas, especialmente quando se trata de abrir mão do direito à terra.<sup>18</sup>

## USO DAS DIRETRIZES DA TERRA PARA PROMOVER O DIREITO À TERRA

Diante deste contexto, o uso das Diretrizes da Terra constitui um processo mais “de baixo para cima” (isto é, os participantes da sociedade civil *utilizam* as diretrizes), do que “de cima para baixo” (que ocorre quando os agentes estatais as *implementam*). Enquanto as DT estavam a ser negociadas em 2011 e 2012, o problema da terra em Myanmar ressurgiu durante novas negociações (que levaram à assinatura de novos acordos de cessar-fogo) com alguns dos grupos armados étnicos e com a promulgação das novas leis da terra – ambas amplamente vistas como benéficas para alguns, mas prejudiciais para muitos, particularmente para os que vivem em regiões rurais e étnicas.

O fortalecimento das vozes da sociedade civil nas negociações entre o governo e os grupos étnicos armados de oposição tornou-se fundamental para muitos grupos que defendem os direitos étnicos, especialmente nas zonas fronteiriças, onde os conflitos armados e a exploração e extração dos recursos naturais estão mais concentrados. Muitos veem a necessidade de desenvolver políticas para a terra baseadas nas suas práticas e valores tradicionais e nas suas concepções sobre a justiça social e ambiental.

Na formulação de políticas feita “de baixo para cima”, as comunidades de base fazem as suas próprias propostas de *lobby* junto ao governo de Myanmar e aos grupos étnicos armados e utilizam as DT para destacar as lacunas nas propostas políticas existentes, a fim de validar as ideias das pessoas com base nas suas próprias experiências e crenças e encorajar os que sofrem injustiças a manifestarem-se. As Diretrizes da Terra também estão a ser utilizadas para enquadrar a defesa destas causas nos processos nacionais de formulação de políticas para a terra.

Em outubro de 2014, numa atitude sem precedentes, o governo de Myanmar anunciou uma consulta pública sobre a proposta para uma Política Nacional do Uso da Terra (PNUT), que esperava concluir e adotar até dezembro de 2014. Embora a iniciativa tenha sido bem acolhida, o projeto da PNUT era claramente favorável às empresas, e a consulta apresentava grandes limitações. Numa atmosfera tensa, muitos grupos locais decidiram participar da consulta, na esperança de retardar o processo e dar tempo às pessoas para que estudassem o projeto e desenvolvessem uma resposta unificada.

Auxiliada por aliados, a rede LIOH organizou quase uma dúzia de consultas prévias autónomas em todo o país. Os participantes utilizaram as DT para avaliar os objetivos e princípios da proposta, identificar as suas lacunas e pontos fracos e refletir sobre as suas próprias perspectivas. As DT mostraram os pontos nos quais a proposta do governo ficava aquém das normas internacionais, sublinhando ao mesmo tempo a legitimidade das perspectivas dos movimentos de base.<sup>19</sup>

Estes esforços contribuíram para alterar o processo *assim como* o seu resultado. O governo foi forçado a desacelerar o processo e a tornar-se mais inclusivo. A versão final da PNUT só foi revelada em janeiro de 2016 – embora não fosse perfeita, era muito melhor do que a proposta original. Finalmente, a estratégia de envolvimento crítico alterou os parâmetros do processo de consulta, e algumas das principais exigências da LIOH e de outros grupos foram integradas na política.

Hoje em dia, porém, surgem novas incertezas no horizonte. A principal diz respeito à forma como a Liga Nacional da Democracia (LND), o partido recém-eleito, irá avançar na elaboração de uma nova lei para a terra. Ironicamente, a PNUT adotada pelo governo anterior aproxima-se muito mais das DT do que o manifesto do novo governo da LND. Aqueles que esperam mudanças para melhor terão que continuar a lutar.

## CONCLUSÃO

As DT não são uma “bala de prata” que, se aplicada corretamente, resolverá a questão da terra em Myanmar. Porém, nas condições certas, podem ser uma arma pequena, porém útil, num arsenal mais amplo para corrigir as injustiças e realizar o direito à terra, restaurando a paz e a democracia.

O futuro permanece incerto, especialmente para as nacionalidades étnicas, cujo direito à terra e à sua posse não é reconhecido pela legislação atual, assim como para os homens e mulheres trabalhadores rurais sem terra ou quase sem terra, deslocados internos e refugiados que desejam regressar às suas terras de origem.

15 Para mais informações, veja: Fairhead, James, Melissa Leach e Ian Scoones. “Green Grabbing: A New Appropriation of Nature?” *Journal of Peasant Studies* 39:2 (2012). Disponível em: [www.tandfonline.com/toc/jpps20/39/2](http://www.tandfonline.com/toc/jpps20/39/2).

16 Para mais informações sobre o LIOH, veja *supra* nota 1.

17 LIOH. *Destroying People’s Lives: The Impact of Land Grabbing on Communities in Myanmar*. LIOH, 2015. Disponível em: [partnersasia.org/wp-content/uploads/2016/01/LIOH-land-research-report\\_Eng.pdf](http://partnersasia.org/wp-content/uploads/2016/01/LIOH-land-research-report_Eng.pdf).

18 Muitas das pessoas entrevistadas pelo LIOH dizem que rejeitam as indemnizações como um ato de resistência. LIOH, *supra* nota 17.

19 Para uma comparação entre as DT e a proposta de Myanmar para a política das terras, veja: Jennifer Franco *et al.*, *The Challenge of Democratic and Inclusive Land Policymaking in Myanmar*. Amsterdão: Transnational Institute, 2015. Disponível em: [www.tni.org/files/download/the\\_challenge\\_of\\_democratic\\_and\\_inclusive\\_land\\_policy-making\\_in\\_myanmar.pdf](http://www.tni.org/files/download/the_challenge_of_democratic_and_inclusive_land_policy-making_in_myanmar.pdf).

A resolução do problema da terra está ligada às perspectivas para a paz. Para que seja possível avançar em ambas as frentes, será necessária uma abordagem que coloque as iniciativas estatais ao serviço de processos de negociação definidos e liderados pela comunidade e da tomada de decisões coletiva. Também será preciso abrir as bases do espaço político para que os mais afetados possam debater e negociar entre si as suas visões para o futuro.