

# BENS COMUNS E “COMUNIZAÇÃO”: UMA “NOVA” VELHA NARRATIVA PARA ENRIQUECER AS REIVINDICAÇÕES PELA SOBERANIA ALIMENTAR E PELO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

*Tomaso Ferrando e  
Jose Luis Vivero-Pol*

**Tomaso Ferrando** é Professor Assistente da Faculdade de Direito da [Universidade de Warwick](#) e Vice-Diretor do Programa de Mestrado em Direito e Financiamento da Alimentação do [International University College de Turim](#) e da [Universidade de Ciências Gastronómicas de Pollenzo](#).

**Jose Luis Vivero-Pol** é Investigador do Centro de Filosofia do Direito (CPDR) e do Instituto Terra e Vida (*Earth and Life Institute, ELI*), [Universidade de Lovaina](#).



*“Como chegamos ao ponto de aceitar que os alimentos, um dos três elementos essenciais à vida, juntamente com o ar e a água, possam ser produzidos, distribuídos, apropriados e até mesmo destruídos com base em considerações puramente económicas?”*

Nos últimos dez anos, leitoras e leitores do *Observatório* familiarizaram-se com as consequências do modelo económico capitalista: do esgotamento dos recursos naturais às alterações climáticas,<sup>1</sup> e da concentração de riqueza à captura do nosso sistema alimentar pelas grandes empresas.<sup>2</sup> Apesar de uma década de mobilizações e lutas, continuamos a observar os efeitos da apropriação e transformação da natureza por parte do capitalismo: o cerco das terras, o rápido desaparecimento da agricultura de pequena escala, a privatização dos direitos de pesca tradicionais, a apropriação indevida das sementes, a desflorestação para cultivar culturas comerciais para as longas cadeias alimentares industriais, a extinção gradual da biodiversidade, a poluição induzida pelos seres humanos, o empobrecimento das refeições, os alimentos ultraprocessados pobres em nutrientes e a fome generalizada, para citar apenas alguns.

#### Agradecimentos

Agradecimentos especiais a Karine Peschard (Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e Desenvolvimento) e Priscilla Claeys (Universidade de Coventry e FIAN Bélgica) pelo seu apoio na revisão deste artigo.

#### Foto

Camponês trabalhando com a terra na fronteira indo-nepalesa (Uttar Pradesh, Índia, 2016). Foto de Marit Erdal/FIAN Noruega.

- 1 Whitmee, Sara *et al.*, “Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of The Rockefeller Foundation-Lancet Commission on planetary health.” *The Lancet* 386 (2015): 1973–2028.
- 2 Rundall, Patti. “O ‘negócio da má-nutrição’: O encobrimento perfeito para as grandes empresas de produtos alimentares.” *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2015): 24–28. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/node/59](http://www.righttofoodandnutrition.org/node/59); Schuftan, Claudio e Radha Holla. “Two Contemporary Challenges: Corporate Control over Food and Nutrition and the Absence of a Focus on the social determinants of Nutrition.” *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2012): 24–30. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/files/Retf\\_a\\_N\\_Watch\\_2012\\_eng.pdf#page=24](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Retf_a_N_Watch_2012_eng.pdf#page=24).

Os decisores políticos, movimentos sociais, organizações de base e académicos empenhados têm discutido iniciativas jurídicas, opções políticas e exemplos de como as organizações populares e novas formas de governança podem facilitar, corrigir e prevenir algumas das falhas e dos efeitos nocivos do capitalismo global. No entanto, muitas vezes limitam-se a discutir os sintomas; ou então, as suas tentativas de introduzir uma nova visão para um sistema alimentar alternativo são frustradas. A este respeito, convidamos o nosso público a reinterpretar as relações entre seres humanos, animais, natureza e alimentação e apresentamos uma mudança de paradigma, baseada em valores, que vai às raízes da falência do nosso sistema económico. Em vez de encarar os recursos naturais e os alimentos como mercadorias, este artigo mostra que uma mudança de paradigma no sentido de valorizar, governar e administrar a natureza, o trabalho e os alimentos como bens comuns<sup>3</sup> pode enriquecer as reivindicações pela soberania alimentar e pelo direito humano à alimentação e à nutrição adequadas.

Esta mudança de paradigma não visa propor uma solução rápida, nem uma solução de curto prazo para as crises convergentes, mas sim uma alternativa ao modelo económico dominante – uma alternativa de longo prazo, ecológica e construída de baixo para cima. A nossa noção de bens comuns vai para além da compreensão económica dos bens comuns como recursos naturais rivais, mas irrenunciáveis, partilhados por uma comunidade. Defendemos uma compreensão dos bens comuns que reflete uma combinação de recursos comuns materiais e imateriais (por exemplo, as populações de peixes e as receitas culinárias). Os bens comuns também abrangem as práticas sociais comuns que foram institucionalizadas pelas sociedades para governar recursos (aquilo a que chamamos “comunização”) e a gestão coletiva com um sentido de propósito comum (isto é, garantir o acesso à alimentação a todos os membros da comunidade). Assim, os bens comuns não são apenas recursos, mas também práticas em que cada membro da coletividade pensa, aprende e age como um “comum”. É através da “comunização” que os recursos se tornam parte dos bens comuns, e não o contrário.<sup>4</sup> Esta abordagem para os seres humanos e o planeta, fundamentada nos bens comuns, serve como base para uma transição na qual a

natureza deixa de ser vista como um recurso que atende às necessidades humanas, passando a ser considerada como uma rede construída e habitada coletivamente, que possibilita a vida, mas também estabelece os limites das atividades humanas. Esta mudança de paradigma fundamenta-se em práticas históricas e tradicionais (como os grupos indígenas que produzem alimentos em áreas rurais e as comunidades pastoras transumantes nas pastagens das estepes), bem como em ações urbanas contemporâneas e inovadoras (como a juventude que consome alimentos orgânicos produzidos em hortas urbanas ou as iniciativas de partilha de refeições através de aplicações na internet). Trata-se, portanto, de um paradigma que é ao mesmo tempo novo e antigo e que luta claramente contra a narrativa neoliberal dominante, marcada pela hegemonia do mercado orientado para o lucro e pelo individualismo. Começamos com uma crítica da ideia da “tragédia dos bens comuns” e, em seguida, discutimos o papel que os bens comuns e a “comunização” podem ter no processo de desmercantilização da natureza. Na última seção, apresentamos a ideia de que os alimentos são os “novos” velhos bens comuns, por oposição à noção de que são apenas uma mercadoria, e discutimos como esta narrativa e práxis podem enriquecer outras reivindicações inovadoras da sociedade civil.

## OS BENS COMUNS NUMA ÉPOCA DE NATUREZA BARATA E SISTEMAS ALIMENTARES DE BAIXO CUSTO

Jason W. Moore lembra-nos que a modernidade foi construída em torno da procura, da apropriação e do cerco da natureza barata.<sup>5</sup> Desde Descartes, o mundo ocidental considera a natureza como um objeto sem alma. A natureza foi simplificada e separada do domínio humano, para que pudesse ser desconstruída, estudada e descrita, mas também controlada e convertida em mercadoria.<sup>6</sup> Posteriormente, filósofos influentes como John Locke ou Adam Smith justificaram a apropriação dos recursos comuns – que pertenciam a todos – para benefício privado e individual. Em termos jurídicos, as noções de propriedade pública e privada foram a expressão da apropriação dos bens comuns: dois conceitos que partilham a ideia de que os seres humanos se podem apropriar de quase tudo – se não tudo – aquilo que os rodeia (individualmente ou por intermédio das autoridades públicas). Esta dicotomia entre entidades públicas e privadas não só domina o horizonte paradigmático das chamadas “culturas modernas” e da nossa linguagem,<sup>7</sup> como também oferece uma justificação para as práticas insustentáveis e não ecológicas descritas acima.

Dentro deste quadro paradigmático dominante, não é de surpreender que ideias e práticas que operam fora do binómio público-privado sejam invisíveis, subvalorizadas ou descartadas como arcaicas e não modernas. Contudo, ao longo dos séculos e ainda hoje, foram e são desenvolvidas outras formas de interação e outros olhares epistémicos entre a sociedade e a natureza. Alguns exemplos disto são os canais de irrigação do século XIX nos Alpes suíços, que ainda funcionam; o sistema de água gerido coletivamente em Cochabamba, na Bolívia; as tradições indígenas para manter a biodiversidade das sementes na América Latina; e terras no Quênia que são detidas e geridas coletivamente pelas comunidades pastoras endorais. Os conhecimentos agroecológicos reproduzidos pelas agricultoras e agricultores em todo o mundo são outro exemplo. Os seus sistemas alimentares não são apenas qualitativamente diferentes, mas também quantitativamente essenciais: dois mil milhões de pessoas em todo o mundo ainda dependem dos bens comuns para as suas necessidades alimentares e quotidianas.<sup>8</sup> Estas áreas, embora sejam frequentemente

- 3 A Declaração de Nyéléni sobre a Agroecologia (27 de fevereiro de 2015) rejeita a mercantilização dos recursos alimentares, reconhecendo que “os direitos coletivos e o acesso aos bens comuns são pilares fundamentais da agroecologia. [...] Rejeitamos a mercantilização de todas as formas de vida. [...] Precisamos de pôr o controlo sobre as sementes, a biodiversidade, a terra e os territórios, as águas, os conhecimentos, a cultura e os bens comuns nas mãos das pessoas que alimentam o mundo.” Disponível em: [www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015/](http://www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015/).
- 4 Dardot, Pierre e Christian Laval. *Commun, essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris: La Découverte, 2014.
- 5 Moore, Jason W. *Capitalism in the Web of Life*. Londres e Nova Iorque: Verso, 2015. p 55.
- 6 Mattei, Ugo e Fritjof Capra. *The Ecology of Law*. Oakland: Berret-Koheler, 2015.
- 7 Bollier, David e Silke Helfrich, editores. *Patterns of Commoning*. Amherst: Commons Strategies Group, 2015.
- 8 Weston, Burns H. e David Bollier. *Green Governance: Ecological Survival, Human Rights, and the Law of the Commons*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013.

classificadas como terras públicas ou propriedade privada detida pelas comunidades, são detidas coletivamente e autogovernadas pelos seus habitantes, muitas vezes através de acordos comuns de propriedade.<sup>9</sup>

Todos estes são exemplos de bens comuns, pois constituem sistemas de coexistência entre seres humanos e recursos naturais baseados na governança coletiva autorregulada, e não em mecanismos de mercado ou na regulação estatal. Tais recursos são assim governados porque são considerados essenciais para a sobrevivência individual e da comunidade. Além disso, os bens comuns possibilitam a administração dos recursos para as gerações futuras, permitem a participação em processos democráticos diretos e valorizam os recursos de forma não monetária (valor associado à utilização; acesso universal; sustentabilidade ambiental). No entanto, os bens comuns foram duramente estigmatizados como sistemas de gestão ineficientes por Garret Hardin no seu influente artigo de 1966, *A tragédia dos bens comuns*. De facto, passaram-se quase cinco décadas até que académicos, ativistas ambientais e sociais e decisores políticos começassem a reconhecer a possibilidade de uma forma de interagir com a natureza e os seus recursos que não fosse nem pública, nem privada. Enquanto isso, os utilizadores tradicionais de bens comuns defendiam-nos veementemente contra a privatização. Alguns exemplos disso são as florestas indígenas na Guatemala, os direitos de pesca nas ilhas das Filipinas, as licenças de caça das comunidades inuítes no Canadá e as pastagens alpinas na Suíça.

Segundo Hardin, a falta de títulos de propriedade individuais sobre as pastagens levaria ao seu esgotamento, já que os pastores tentariam utilizar a maior quantidade de pasto possível para os seus rebanhos, com medo de ficar para trás. Apenas a fragmentação do recurso em áreas de exploração fechadas e exclusivas limitaria a utilização das pastagens a níveis ideais. Numa sociedade caracterizada pelo individualismo, pelas forças do mercado e pela concorrência, a teoria de Hardin sugere que a propriedade privada é a única maneira de preservar os recursos e, portanto, favorece a sua exploração eficiente. No entanto, Hardin não percebeu que a ideia de limites e obrigações representa um aspeto central da teoria e da prática dos bens comuns. Negligenciou os milhares de casos bem sucedidos de gestão de bens comuns em todo o mundo, posteriormente estudados por Elinor Ostrom e a sua equipa, sendo desde então introduzidos em trabalhos multidisciplinares em todo o mundo.

## LIMITES E OBRIGAÇÕES COMO ANTÍDOTO PARA A EXTRAÇÃO E O ESGOTAMENTO

A noção dos “bens comuns” foi reabilitada no mundo ocidental pela excelente investigação de Elinor Ostrom sobre como as comunidades locais governam recursos comuns, pela qual recebeu o Prémio Nobel de Economia. Ostrom e a sua equipa estudaram centenas de casos em todo o mundo em que diferentes sociedades se organizam e atribuem tarefas de forma a que os recursos dos quais dependem possam ser administrados coletivamente de forma sustentável. Além disso, os benefícios são partilhados entre os membros, sem a intervenção de nenhum mercado ou Estado. Embora esteja inserida numa abordagem económica para os bens comuns, a investigação de Ostrom e da sua equipa mostrou que as formas coletivas de propriedade e governança podem funcionar quando são adaptadas às características físicas e culturais do recurso governado e da comunidade governante, e “quando as regras resultantes são aplicadas, consideradas legítimas e geram padrões de reciprocidade a longo prazo”.<sup>10</sup>

9 Meinzen-Dick, Ruth, Elisabeth Mwangi e Stephan Dohrn. “Securing the commons. What are the Commons and What are they Good For? CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights.” *Policy Brief 4* (2006). Disponível em: [dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/3837](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/3837).

10 van Laerhoven, Frank e Elinor Ostrom. “Traditions and Trends in the Study of the Commons.” *International Journal of the Commons* 1(1) (2007): 3–28.

O mérito da investigação teórica e prática de Ostrom foi oferecer um terceiro modelo (nem gestão privada nem controlo estatal) convincente e baseado na experiência: um modelo de governança policêntrica descentralizada de sistemas naturais complexos,<sup>11</sup> no qual ações coletivas automotivadas por parte dos grupos locais e comunidades tradicionais desempenham um papel importante na governança dos recursos naturais. Curiosamente, o verdadeiro êxito do trabalho de Ostrom foi destacar que as formas de governança tradicionais, indígenas e rurais, muitas vezes consideradas “ultrapassadas” ou “retrógradas”, podem ser o mecanismo mais resiliente, eficiente e adaptado para a governança dos recursos naturais, chegando a superar os mercados baseados nas trocas em dinheiro e a regulamentação estatal coerciva.

A gestão dos bens comuns, baseada em tradições e experiências milenares, representa uma mudança de paradigma, em que as obrigações do Estado face aos indivíduos são substituídas por deveres coletivos face aos outros (reciprocidade) e face ao planeta (responsabilidade). Este paradigma serve como base para uma organização social alternativa, na qual a comunidade e os bens comuns que satisfazem as necessidades materiais e espirituais das pessoas são vistos precisamente dessa forma: como bens comuns. Assim, são governados de acordo com os princípios de solidariedade, necessidade comum e apoio mútuo, que são necessários para que todos possam satisfazer as suas próprias necessidades e para que a comunidade prospere.

### **UM SISTEMA ALIMENTAR BASEADO NOS BENS COMUNS PARA ALCANÇAR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A SOBERANIA ALIMENTAR**

O paradigma dos bens comuns assenta como uma luva aos sistemas alimentares. A palavra “agricultura”, derivada do latim, reflete a noção de que, historicamente, a relação entre os seres humanos, o planeta e os seus recursos não se limitava à extração do valor económico de bens privados. Pelo contrário, a produção de alimentos sempre foi valorizada como um momento cultural e um processo de criação coletiva. O ambiente e a sua dinâmica eram entendidos como uma combinação de trabalho, conhecimentos, natureza e equilíbrio ecológico.<sup>12</sup> No entanto, as origens coletivas da obtenção de alimentos (desde o tempo em que as nossas antepassadas e antepassados se reuniam para caçar e dividiam tarefas para obter comida suficiente para todos)<sup>13</sup> perderam-se ao longo da história. Este processo intensificou-se no século passado, seguindo a crescente mercantilização dos alimentos e a individualização da produção e do consumo que acompanharam a expansão da visão cartesiana da natureza, do capitalismo como forma de organização das pessoas e da natureza e de um entendimento excludente do conceito de propriedade.<sup>14</sup>

Assim sendo, o paradigma atual, na base do sistema alimentar industrial dominante, é fruto da combinação entre a ideia de Locke de primeira apropriação pelo trabalho próprio e a ideia de Hardin de titulação privada, exclusão do outro, escolhas racionais individuais, maximização do lucro e interações mercantis mediadas pelo dinheiro. Consequentemente, o sistema está repleto de paradoxos e falhas socioecológicas, desencadeados pela visão de que os alimentos são mercadorias produzidas e distribuídas exclusivamente de acordo com o poder de compra. Os direitos, as necessidades de base, a natureza e os acordos coletivos vêm em segundo lugar. Neste caso, devemos perguntar-nos: como chegamos ao ponto de aceitar que os alimentos, um dos três elementos essenciais à vida, juntamente com o ar e a água, possam ser produzidos, distribuídos, apropriados e até mesmo destruídos com base

11 Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

12 Mattei e Capra (2015), *supra* nota 6, p.29

13 Sahlins, Marshall. *Stone Age Economics*. Chicago: Aldine Atherton, 1972.

14 Mattei e Capra (2015), *supra* nota 6.

em considerações puramente económicas? Por que aceitamos que todos os recursos materiais e imateriais envolvidos na criação dos alimentos sejam apenas vistos, regulamentados e governados como mercadorias? A terra, as sementes, a água, o trabalho, os conhecimentos agrícolas, as cantinas públicas e as lixeiras – elementos que constroem o sistema alimentar – são valorizados e organizados como bens privados, geridos como uma fonte de riqueza e lucro, e não como parte de um sistema que é essencial para a vida humana e para a sobrevivência do planeta.<sup>15</sup> A maneira atual de produzir alimentos para maximizar o lucro está a consumir o planeta para além dos seus limites. Precisamos de outras narrativas, outros objetivos e outros valores.

O que aconteceria se mudássemos o paradigma e considerássemos o sistema alimentar e os alimentos como bens comuns?<sup>16</sup> Seria apenas o primeiro passo de um longo caminho, mas um passo crucial. Em primeiro lugar, a produção, a distribuição e o consumo não seriam determinados pelas forças do mercado, mas sim pelas necessidades e prioridades das pessoas. Isto permitiria consolidar o vínculo entre áreas rurais e urbanas, e as decisões coletivas, tomadas de baixo para cima, estariam no centro de políticas alimentares integradas que reconhecessem a importância das decisões locais e comuns. Alimentos acessíveis, locais, saudáveis e adequados seriam produzidos pelas comunidades para as comunidades ou por regiões para os países (uma vez que menos de 25% do total de alimentos produzidos atravessa fronteiras),<sup>17</sup> e as longas cadeias de “alimentos vindos de lugar nenhum” seriam impossíveis, pois são intrinsecamente incompatíveis com a ideia de um sistema alimentar democrático e baseado nas necessidades.

Em segundo lugar, haveria o reconhecimento de que a alimentação e a natureza estão intrinsecamente ligadas, e que esta não pode ser destruída ou saqueada para a produção daquela. A qualidade do solo, os ciclos da natureza, a biodiversidade e a integridade do planeta andariam lado a lado com a produção de alimentos e a satisfação das necessidades humanas. Esta é uma mudança de paradigma que precisa de ser popularizada e consagrada nos quadros jurídicos.

Em terceiro lugar, deve ser reformulado um sistema tripartido de governança em que as ações cívicas relativas aos alimentos (pessoas auto-organizadas a produzir-consumir juntas, sem transações mediadas pelo dinheiro) tenham espaço jurídico, político e financeiro, em que sejam apoiadas as inovações sociais alimentares com fins lucrativos (mas desencorajados os oligopólios agroalimentares e o controlo empresarial sobre o sistema alimentar) e em que seja implementado um outro tipo de Estado. O novo Estado assume a responsabilidade de garantir um abastecimento mínimo de alimentos para todos, canaliza mais fundos para ações cívicas no âmbito dos alimentos e facilita a participação das pessoas desde a base na definição do seu próprio sistema alimentar.

É evidente, portanto, que a abordagem da “alimentação como um bem comum” melhoraria e reforçaria a luta pelo direito à alimentação e à nutrição adequadas e pela soberania alimentar. Em primeiro lugar, o vocabulário e as práticas dos bens comuns oferecem um instrumento eficaz para expressar a necessidade de reconsiderar as relações entre seres humanos, recursos naturais e alimentos.<sup>18</sup> Em segundo lugar, a consideração dos alimentos como um bem comum pode reforçar o movimento da soberania alimentar com uma narrativa renovadora que alia novos e velhos discursos e práticas baseados em valores. Essa mudança de foco também pode reforçar a dinâmica entre os espaços urbano e rural.<sup>19</sup> desde os grupos indígenas da Amazônia aos habitantes de Nova Iorque que participam em regimes de agricultura

15 Vivero-Pol, Jose Luis, Tomaso Ferrando, Olivier De Schutter e Ugo Mattei, eds. *The Routledge Handbook of Food as a Commons*. Londres: Routledge. No prelo, 2018.

16 Ferrando, Tomaso. “Il sistema cibo come bene comune”. In Alessandra Quarta e Michele Spanó, eds. *Beni Comuni 2.0*. Milão: Mimesis Edizioni, 2016.

17 D’Odorico, Paolo et al., “Feeding humanity through global food trade.” *Earth’s Future*, 2 (2014): 458–469.

18 Vivero-Pol, Jose Luis. “Transition towards a food commons regime: re-commoning food to crowd-feed the world.” In *Perspectives on Commoning: Autonomist Principles and Practices*, editado por Ruivenkamp, Guido e Andy Hilton. Londres: Zed Books. pp. 185–221. No prelo, 2017.

19 Vivero-Pol, Jose Luis. “Food as Commons or Commodity? Exploring the links between normative valuations and agency in food transition”. *Sustainability* 9(3) (2017): 442.

apoiados pela comunidade (até agora, estes últimos ainda não muito deslumbrados com o discurso da soberania alimentar). Em terceiro lugar, a ideia e a prática dos alimentos como um bem comum reconhecem a centralidade dos direitos coletivos, da governança coletiva e do poder das comunidades e multidões para definir as instituições mais adequadas. Portanto, poderia reforçar a conquista do direito à alimentação e à nutrição, servindo como uma abordagem de baixo para cima, que não existe atualmente na dinâmica tradicional entre Estado e cidadãos. Em última análise, este diálogo serve como base para as lutas dos movimentos pela soberania alimentar, pois reforça a afirmação de que uma transformação do sistema alimentar em torno de práticas e tradições originadas em todo o mundo não é possível a menos que a multidimensionalidade, as implicações ecológicas e a história dos alimentos se tornem o novo horizonte de ação. Por fim, o movimento da soberania alimentar afirma com frequência que os alimentos não são mercadorias; neste sentido, o paradigma dos bens comuns pode ajudar os seus membros a exigir uma reconfiguração do direito comercial internacional e do direito do investimento, excluindo os alimentos do projeto neoliberal de integração dos mercados e investimentos estrangeiros diretos.

Em conclusão, afirmamos neste artigo que a visão da natureza, do trabalho e dos alimentos como mercadorias é fundamental para a reprodução do sistema capitalista como um sistema ecológica e socialmente desigual. Centrando-nos na alimentação, perguntamo-nos: o que seriam os alimentos, se não uma mercadoria? Sugerimos a importância de construir uma visão normativa alternativa sobre os alimentos, baseada no facto de serem essenciais para todos os seres humanos, nas suas múltiplas dimensões que não podem ser valorizadas e comercializadas no mercado (por exemplo, os alimentos como um determinante cultural, um direito humano, um recurso natural) e nas práticas tradicionais e contemporâneas de “comunização”, que representam um paradigma existente e radicalmente diferente do ineficaz, mas ainda dominante, sistema alimentar empresarial. Esta visão já é praticada e reconhecida em todo o mundo: não há dúvidas de que pode reforçar as lutas pelo direito humano à alimentação e à nutrição e pela soberania alimentar.

#### *PERSPETIVA 5.1 A governança responsável da posse dos recursos naturais: uma base para o direito à alimentação e à soberania alimentar no Nepal Katie Anne Whiddon e FIAN Nepal<sup>20</sup>*

No Nepal, a distribuição desigual dos recursos naturais e a opressão pelo Estado têm contribuído consideravelmente para a pobreza generalizada, para a baixa participação nos processos decisórios e para a insegurança alimentar, especialmente nas áreas rurais, onde vive mais de 80% da população. Neste contexto, a posse da terra, das florestas e dos recursos pesqueiros é fundamental para a erradicação da fome e da pobreza.

As Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (em seguida, “Diretrizes da Terra”)<sup>21</sup> podem contribuir para uma revisão da legislação existente no Nepal de forma inclusiva e participativa. O texto a seguir destaca a luta dos povos indígenas marginalizados, que vivem nas periferias de áreas protegidas,<sup>22</sup> pelo acesso e o controlo equitativo sobre os recursos naturais, para concretizar o seu direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e à soberania alimentar.

20 Katie Anne Whiddon é estudante de doutoramento no Centro de Agroecologia, Água e Resiliência da Universidade de Coventry e está atualmente a levar a cabo investigações no Nepal. A FIAN Nepal é uma organização de direitos humanos que promove e defende a concretização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Nepal. Agradecimentos especiais a Karine Peschard (Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e Desenvolvimento), Priscilla Claeys (Universidade de Coventry e FIAN Bélgica) e Sabine Pabst (FIAN Internacional) pelo seu apoio na revisão deste texto.

21 As Diretrizes da Terra foram aprovadas em maio de 2012 pelo novo Comité das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial e contém um conjunto de normas para o reconhecimento, o registo e a proteção dos direitos de posse dos recursos naturais. Priorizam pessoas vulneráveis e marginalizadas. FAO. *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Roma: FAO, 2012. Disponível em: [www.mda.gov.br/sites/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Diretrizes%20web.pdf](http://www.mda.gov.br/sites/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf). Para mais informações sobre a implementação das Diretrizes da Terra, veja Monsalve Suárez, Sofia. “Las nuevas Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional: Un punto de inflexión en la gobernanza mundial de los recursos naturales?” *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2012): 37–40. Disponível em: [www.righttofoodandnutrition.org/files/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2012\\_sp.pdf#page=37](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2012_sp.pdf#page=37).

## A CONSTITUIÇÃO DE 2015 DO NEPAL: O ACESSO À ALIMENTAÇÃO GANHA PROTAGONISMO

Desde a transição do país de uma monarquia autocrática para uma democracia multipartidária, o Nepal ratificou uma série de instrumentos de direitos humanos, incluindo sete tratados fundamentais.<sup>23</sup> Num ambiente de impunidade e inação, uma população cada vez mais consciente da desigualdade estrutural e dos seus direitos reforçou gradualmente as exigências em termos de mudanças políticas e sociais. A uma revolta popular em 1990 seguiram-se conflitos armados entre 1996 e 2006 e uma segunda revolução popular em 2006. Grupos marginalizados e discriminados – como os povos indígenas,<sup>24</sup> *dalits* (as “castas ocupacionais inferiores”), minorias religiosas e mulheres – utilizaram a ação política para exigir inclusão e participação na construção de uma República Democrática Federal do Nepal multiétnica, multilíngue e multirreligiosa. Apesar da instabilidade política, a Constituição do Nepal foi finalmente promulgada em setembro de 2015.

De acordo com a Constituição de 2015, o Governo do Nepal fica mandatado para executar reformas jurídicas de modo a cumprir as normas internacionais de direitos humanos. Uma grande conquista das organizações da sociedade civil (OSCs) foi a consagração dos direitos fundamentais de todos os cidadãos à alimentação, à segurança alimentar e à soberania alimentar. Estes direitos estão a ser definidos, com a contribuição das OSCs, num *Projeto de Lei do Direito à Alimentação*.<sup>25</sup>

## USO DAS DIRETRIZES DA TERRA PARA DEBATER OS DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DA TERRA, DOS RIOS E DAS FLORESTAS

No Nepal, entre 2014 e 2016, uma série de seminários de sensibilização sobre as Diretrizes da Terra reuniu atores estatais e OSCs para discutir os desafios da governança dos direitos de posse no contexto da insegurança alimentar e formas de incorporar as Diretrizes da Terra na legislação. Foram identificadas várias áreas relevantes, entre as quais: direitos de propriedade e títulos conjuntos de posse para as mulheres; segurança nos direitos de posse para as trabalhadoras e trabalhadores sem terra e para as vítimas do sismo de 2015; direitos comunitários sobre as terras florestais; direitos de posse para as refugiadas e refugiados climáticos e povos deslocados por causa do “desenvolvimento”; e direitos de posse informal para pessoas dependentes de recursos naturais.

Os participantes dos seminários reconheceram que existe uma lacuna no sistema de administração da terra no que diz respeito à insegurança dos direitos de posse das comunidades cuja subsistência depende da terra, dos recursos pesqueiros e das florestas com base em acordos de posse não oficiais. Os participantes sublinharam que isto se deve, em parte, a uma abordagem compartimentalizada à governança, a uma sobreposição de mandatos e a lacunas que tornam a legislação disfuncional e levam a uma falta de coordenação interministerial no que diz respeito às reivindicações das pessoas sobre os direitos de posse. O mapeamento e a titulação da terra são responsabilidades do Ministério da Reforma e Gestão Agrária; as pescas, do Ministério do Desenvolvimento Agrícola; as florestas, do Ministério das Florestas e da Conservação do Solo; dentro deste, os parques nacionais são geridos pelo Departamento de Parques Nacionais e Conservação da Vida Selvagem; e, por último, é o Ministério das Finanças o responsável por atribuir orçamentos para a indemnização e reabilitação de comunidades afetadas.

22 As áreas protegidas no Nepal são os parques nacionais, as reservas naturais e de caça e as áreas de conservação.

23 Para mais informações sobre o estado da ratificação no Nepal, veja: [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx).

24 Os povos indígenas representam aproximadamente 40% da população do Nepal, mas as identidades étnicas ainda são debatidas. Para mais informações, veja: Gellner, David. “Caste, Ethnicity and Inequality in Nepal.” *Economic and Political Weekly* 42:20 (2007). Disponível em: [www.epw.in/journal/2007/20/nepal-towardsdemocratic-republic-special-issues-specials/caste-ethnicity-and](http://www.epw.in/journal/2007/20/nepal-towardsdemocratic-republic-special-issues-specials/caste-ethnicity-and).

25 Para mais informações sobre a posição das OSCs em relação ao Projeto de Lei do Direito à Alimentação, veja: [www.fiannepal.org/suggestions-on-draft-right-to-food-bill-from-csos/](http://www.fiannepal.org/suggestions-on-draft-right-to-food-bill-from-csos/).

Além disso, a discussão na Parte Três das Diretrizes da Terra, sobre “povos indígenas e outras comunidades tradicionais”, que se baseia em disposições internacionais existentes, serviu como base para o debate sobre como estes povos marginalizados podem reforçar as suas exigências em termos de direitos de utilização dos rios e florestas.

No Nepal, as políticas de reforma agrária concentraram-se, até agora, na utilização e distribuição da terra para gerir interesses concorrentes e uniformizar o sistema de administração das terras. Historicamente, as autoridades converteram terras habitadas por povos indígenas em terras controladas pelo Estado e expropriaram os ambientes, recursos hídricos e florestas que eram propriedade comum desses povos.<sup>26</sup> Posteriormente, o Nepal institucionalizou a posse comunal através da gestão delegada das florestas comunitárias,<sup>27</sup> distribuindo o poder de tomada de decisões.<sup>28</sup> No entanto, embora tenha havido melhorias na cobertura florestal e na qualidade de vida após a implementação do planeamento descentralizado, os grupos de utilizadores locais espelharam inicialmente a discriminação socioeconómica existente, especialmente contra as mulheres indígenas.<sup>29</sup>

Os direitos não estatutários (isto é, os direitos tradicionais derivados de costumes socioculturais e religiosos locais), bem como os direitos de usufruto informais e coletivos, ainda não são formalmente reconhecidos.<sup>29</sup> Os sistemas tradicionais de posse da terra foram abolidos em diversas terras ancestrais, mas ainda perduram alguns costumes, incluindo a pesca artesanal.<sup>31</sup> À medida que os povos indígenas se auto-organizam,<sup>32</sup> ganham força as suas reivindicações por direitos não estatutários e por áreas de pastagem, rios e bens florestais. A adoção pelo Nepal, em 2007, da *Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais* (1989) da Organização Internacional do Trabalho, bem como da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, a mobilização em políticas de identidade étnica e algumas alianças com ONGs vieram fortalecer as exigências das comunidades em termos de descentralização de poderes, acesso e controlo sobre os recursos naturais e a necessidade de consentimento livre, prévio e informado.

Neste contexto, as Diretrizes da Terra tornaram-se uma ferramenta adicional utilizada pela sociedade civil para exercer pressão sobre os decisores políticos no âmbito de uma luta específica: o longo conflito sobre o acesso aos recursos naturais nos arredores de áreas protegidas. Nestas regiões, as comunidades foram habitualmente deslocadas dos seus ambientes naturais e culturais, e as suas práticas tradicionais de obtenção de alimentos foram prejudicadas sob o pretexto da conservação.<sup>33</sup> Hoje, as lutas das comunidades indígenas do Nepal estão interligadas à promulgação da Constituição do Nepal de 2015, à consagração do Direito à Alimentação e à Soberania Alimentar e à implementação das Diretrizes da Terra.

## RUMO AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À SOBERANIA ALIMENTAR: LUTAS PELO ACESSO ÀS FLORESTAS E RIOS

As áreas protegidas, estabelecidas em terras governamentais desde a década de 1970, apropriaram-se de 65% dos territórios ancestrais dos povos indígenas, afetando assim os seus regimes de posse. Os parques nacionais e as reservas naturais são regulamentados pela *Lei da Conservação dos Parques Nacionais e da Vida Selvagem* (1973) (“Lei da Conservação”), e representam aproximadamente 25%

- 26 Coligação Nacional Contra a Discriminação Racial (National Coalition Against Racial Discrimination). *Universal Periodic Review: Submission on the Human Rights Situation of Indigenous Peoples*. Março de 2015. Disponível em: [www.ncard.org.np/newsdetail/nepal-universal-periodic-review-submission-on-the-human-rights-situation-of-indigenous-peoples.html](http://www.ncard.org.np/newsdetail/nepal-universal-periodic-review-submission-on-the-human-rights-situation-of-indigenous-peoples.html).
- 27 Para mais informações, veja: [www.fecofun.org.np](http://www.fecofun.org.np).
- 28 Em conformidade com a *Lei da Autogovernança Local (Local Self Governance Act, 1999)*. Para mais informações, veja: [www.np.undp.org/content/dam/nepal/docs/reports/governance/UNDP\\_NP\\_Local%20Self-Governance%20Act%201999.%20MoL,HMG.pdf](http://www.np.undp.org/content/dam/nepal/docs/reports/governance/UNDP_NP_Local%20Self-Governance%20Act%201999.%20MoL,HMG.pdf).
- 29 Para mais informações sobre como as soluções para a exclusão social têm sido enfatizadas em algumas florestas geridas pelas comunidades, veja: Gilmour, Don. *FAO Forestry Paper: Forty years of community-based forestry: A review of its extent and effectiveness*. Roma: FAO, 2016.
- 30 COLARP. “Customary Land Rights of Indigenous People in Nepal: Issues and Lessons.” *Policy Brief* 5 (2016). Disponível em: [colarp.org.np/wp-content/uploads/2016/09/Policy\\_brief\\_Aug\\_2016\\_final\\_for\\_Print.pdf](http://colarp.org.np/wp-content/uploads/2016/09/Policy_brief_Aug_2016_final_for_Print.pdf).
- 31 COLARP. “Indigenous peoples and Land tenure practices: Contemporary debates and issues in Nepal”. *Policy Brief* 7 (2017). Disponível em: [colarp.org.np/wp-content/uploads/2017/02/IPs-and-Land-tenure-practice\\_Contemporary-Debate-and-Issues\\_A-Policy-Brief\\_COLARP\\_ILC\\_NES\\_Nepal2.pdf](http://colarp.org.np/wp-content/uploads/2017/02/IPs-and-Land-tenure-practice_Contemporary-Debate-and-Issues_A-Policy-Brief_COLARP_ILC_NES_Nepal2.pdf).
- 32 Para mais informações, veja: [www.nefin.org.np/list/Definition-of-Indigenous/5/94/4](http://www.nefin.org.np/list/Definition-of-Indigenous/5/94/4).
- 33 Embora as áreas protegidas não sejam explicitamente mencionadas nas Diretrizes da Terra, as OSCs recomendaram esta possível aplicação. Para mais informações, veja: Comité de Planeamento Internacional para a Soberania Alimentar. *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques: guía para la promoción, la aplicación, el monitoreo y la evaluación*. Disponível em: [www.foodsovereignty.org/es/manualpopular/](http://www.foodsovereignty.org/es/manualpopular/).

da superfície territorial do Nepal. São uma atração turística, geram rendimentos e, portanto, são uma questão política de grande importância.<sup>34</sup> A gestão destas áreas protegidas é contestada há muito tempo pelas comunidades de base.<sup>35</sup> Além disso, a *Convenção sobre a Biodiversidade Biológica*,<sup>36</sup> que o Nepal assinou em 1992, promove a equidade e a partilha dos benefícios. Da mesma forma, em 1993, a Lei da Conservação foi alterada para incluir o estabelecimento de zonas tampão habitáveis, de disposições que preveem indemnizações pela perda de culturas e vidas devido à vida selvagem e a atribuição de 30 a 50% das receitas geradas ao desenvolvimento das comunidades locais. No entanto, divergências entre a teoria e a prática geram descontentamento em relação a estas abordagens “participativas”.

Regras restritivas sobre a conservação da biodiversidade tiveram profundas consequências socioculturais para as comunidades indígenas.<sup>37</sup> A falta de acesso às áreas protegidas prejudica os meios de subsistência e os hábitos alimentares das populações locais, que dependem das florestas para recolher lenha, pasto para forragem, ervas medicinais e frutas e legumes silvestres sazonais. Há muito tempo que as OSCs protestam contra as autoridades dos parques e defendem a necessidade de harmonizar políticas e práticas. Em 2016, um estudo encomendado pela FIAN Nepal sublinhou que, embora algumas comunidades pesqueiras de pequena escala (Majhi e Sonaha, entre outras) tenham recebido licenças de pesca, as medidas ainda são restritivas, e as suas redes artesanais são frequentemente confiscadas. Além disso, esses meios de subsistência tradicionais sofrem com os impactos das alterações climáticas, da poluição e do desenvolvimento. As comunidades Bote, de tradição pesqueira, concorrem com os hotéis pelas licenças de embarcações, o que exclui muitas pessoas de uma profissão herdada e de uma oportunidade de rendimentos. A criação de vacas e búfalos diminuiu, afetando o nível de vida das pessoas. À medida que os animais selvagens se multiplicam, também aumenta a destruição de culturas, propriedades e gado doméstico. Os militares, contratados para proteger as áreas de conservação, são uma ameaça, uma vez que continuam a assediar e humilhar as comunidades locais. Muitas mulheres são vítimas de violência sexual.

Em setembro de 2016, o Ministério da Conservação das Florestas e do Solo iniciou a Quinta Alteração à Lei da Conservação. Nesse mesmo mês, a FIAN Nepal organizou um seminário nacional sobre as Diretrizes da Terra para dar mais visibilidade à questão dos direitos informais de posse e utilização e para promover o diálogo entre a sociedade civil e o governo. O seminário serviu como plataforma para que os habitantes das zonas tampão apresentassem as suas exigências às deputadas e deputados do Comité de Proteção Ambiental (CPA). A deliberação tornou-se uma oportunidade para avaliar a Lei da Conservação com base nas Diretrizes da Terra e para fortalecer a participação política das OSCs no processo de alteração da lei.

Posteriormente, o Fórum dos Povos Indígenas sobre as Áreas Protegidas, uma OSC, reuniu-se com os Presidentes do Conselho das Zonas Tampão e o CPA para discutir as alterações propostas e afirmar os seus direitos à participação e à dignidade.<sup>38</sup> Redigiram uma lista de exigências com 21 pontos, entre os quais: melhor gestão participativa das áreas protegidas; melhor partilha de benefícios; indemnizações adequadas; acesso aos rios para as profissões tradicionais; acesso às florestas para a obtenção de produtos não lenhosos (por exemplo, ervas medicinais), vitais para os seus meios de subsistência. A lista foi apresentada ao Ministério da Conservação das Florestas e do Solo. Em março de 2017, o *Projeto*

34 Para mais informações sobre os rendimentos gerados com o turismo, veja: [kathmandupost.com/printedition/news/2015-08-12/cnp-top-revenue-generator.html](http://kathmandupost.com/printedition/news/2015-08-12/cnp-top-revenue-generator.html).

35 Paudel, Naya, Sudeep Jana e Jailab Rai. “Protected areas and rights movements: The inadequacies of Nepal’s participatory conservation”. *Forest Action Discussion Paper Series* 10:3 (2010). Disponível em: [www.forestation.org/app/webroot/js/tinymce/editor/plugins/filemanager/files/4.%20Dec\\_Protected%20areas%20and%20rights%20movements%20-%20discussion%20paper%202010.%2010.3.pdf](http://www.forestation.org/app/webroot/js/tinymce/editor/plugins/filemanager/files/4.%20Dec_Protected%20areas%20and%20rights%20movements%20-%20discussion%20paper%202010.%2010.3.pdf).

36 Para mais informações, veja: [www.cbd.int/convention/text/default.shtml](http://www.cbd.int/convention/text/default.shtml).

37 Pimbert, Michel e Krishna Ghimire. *Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. Londres: Earthscan, 1997.

38 Para mais informações, veja: [www.fiannepal.org/multi-stakeholders-consultation-workshop-on-proposed-national-park-and-wildlife-conservation-act-2029-for-amendment/](http://www.fiannepal.org/multi-stakeholders-consultation-workshop-on-proposed-national-park-and-wildlife-conservation-act-2029-for-amendment/).

de Lei da Conservação dos Parques Nacionais e da Vida Selvagem (Quinta Alteração) foi aprovado pelo Parlamento e pela Presidente. A lei incorpora algumas das preocupações das comunidades das zonas tampão – especialmente as mulheres – relativas ao acesso às florestas e rios para a recolha de frutas silvestres, alimentos da floresta, ervas medicinais e peixes. Agora, falta a aplicação prática.

## CONTINUA A LUTA PELA GOVERNANÇA RESPONSÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS

A experiência do Nepal mostra que as Diretrizes da Terra – e a sua ênfase no diálogo com os mais afetados – apoiam a revisão dos quadros jurídicos sobre a terra, as florestas e os rios, realçando, simultaneamente, as lacunas normativas. Baseando-se na linguagem das Diretrizes da Terra, os povos afetados enquadraram o antigo conflito entre os parques e os povos como uma luta pela governança responsável da posse dos recursos naturais e pelos direitos de posse informais, chamando a atenção para a necessidade de abordar estas questões no processo legislativo constitucional. Estes espaços de diálogo entre atores estatais e OSCs são uma oportunidade para que o Estado do Nepal reconheça que, sem consulta prévia, as reformas jurídicas não são compatíveis com as práticas no terreno e que, sem a coordenação dos ministérios responsáveis, não será possível implementar políticas e leis centradas nas pessoas. Mais importante ainda, sem acesso aos recursos naturais, não existe soberania alimentar nem a concretização progressiva do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas.

### PERSPETIVA 5.2 Chegou a hora de mudar a governança europeia da terra!

*Attila Szocs-Boruss Miklos, Antonio Onorati, Federico Pacheco, Ivan Mammana e Giulia Simula<sup>39</sup>*

As pequenas propriedades são a espinha dorsal da agricultura europeia. As pequenas explorações agrícolas (com menos de 5 hectares) constituem 69% das explorações da União Europeia (UE), sendo que apenas 2,7% tem mais de 100 hectares.<sup>40</sup> Segundo a ONU, a produção de pequena escala é responsável por 70% dos alimentos produzidos, mas, ao mesmo tempo, estas pessoas são cada vez mais pressionadas a deixar as suas terras para abrir espaço para as grandes empresas, o agronegócio e os investimentos de governos em nome do “desenvolvimento”. As transações de terras na UE são regulamentadas, essencialmente, pelas regras que regem o mercado interno, baseadas na liberdade de circulação de capital, pessoas, bens e serviços.<sup>39</sup> A terra é considerada uma mercadoria como qualquer outra, que qualquer cidadão ou empresa pode comprar sem qualquer restrição. Como consequência, dezenas de milhares de pequenas agricultoras e agricultores estão a ser forçados a abandonar a agricultura todos os anos, enquanto as grandes explorações, o agronegócio, os fundos de investimento especulativos, os projetos de energia e outros expandem rapidamente o seu controlo sobre as terras agrícolas.<sup>42</sup> Esta usurpação da terra constitui não só uma violação dos direitos das camponesas e camponeses à terra e a outros recursos naturais,<sup>43</sup> como também uma verdadeira ameaça à segurança alimentar e à soberania alimentar a nível global.<sup>44</sup>

Os megaprojetos como minas, redes ferroviárias, aeroportos e parques solares, bem como projetos de agricultura comercial, não são as únicas razões que levam à expulsão de camponesas e camponeses do campo. A discriminação contra o

39 Attila Szocs-Boruss Miklos é um camponês romeno e coordenador da Campanha de Direitos à Terra da Eco Ruralis.

Antonio Onorati é camponês, ativista e responsável pela lei da reforma agrária em Itália, membro da Associação Rural Italiana (ARI) e do Centro Internacional Crocevia. A ARI e a Eco Ruralis são associações nacionais de camponesas e camponeses em Itália e na Roménia, respetivamente, e membros da Coordenação Europeia da Via Campesina (ECVC).

Federico Pacheco é responsável por soberania alimentar no Sindicato de Trabalhadores do Campo (SOC-SAT), um sindicato de trabalhadores sazonais da Andaluzia que defende os direitos de mulheres e homens trabalhadores rurais e migrantes e luta pela reforma agrária e pela agricultura camponesa. Ivan Mammana e Giulia Simula são, respetivamente, coordenador e funcionária do escritório da ECVC, em Bruxelas.

Agradecimentos especiais a Philip Seufert (FIAN Internacional) e Priscilla Claeys (Universidade de Coventry e FIAN Bélgica) pelo seu apoio na revisão deste texto.

40 ECVC, Confédération Paysanne e Envie de Paysans, “How can Public Policy Support Small-Scale Family farms?”. Disponível em: [www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/03/maquette-ecvc-pdf-ena.pdf](http://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/03/maquette-ecvc-pdf-ena.pdf).

41 Kay, Sylvia, Jonathan Peuch e Jennifer Franco. *Extent of Farmland Grabbing in the EU*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2015. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)540369\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf).

42 ECVC e Hands off the Land. *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*. Amsterdão: TNI, 2013. Disponível em: [www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0](http://www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0).

43 Monsalve Suárez, Sofia. “The Right to land and other Natural Resources”. *FIAN International Briefing* (Dezembro de 2015). Disponível em: [www.fian.be/IMG/pdf/droit\\_a\\_la\\_terre\\_uk.pdf](http://www.fian.be/IMG/pdf/droit_a_la_terre_uk.pdf).

44 Para uma definição de usurpação de terras de acordo com a ECVC, veja: “;Cómo definimos acaparamiento de tierras?”. Disponível em: [www.eurovia.org/es/como-definimos-acaparamiento-de-tierras/](http://www.eurovia.org/es/como-definimos-acaparamiento-de-tierras/).

campesinato está enraizada nas políticas e estruturas regulatórias, como a Política Agrícola Comum (PAC), que beneficia os grandes proprietários e promove uma maior concentração de terras. Na UE, em 2010, 3% das maiores explorações detinha 52% das terras agrícolas, enquanto 75% das explorações possuía apenas 11% das terras, o que torna a UE uma das regiões com maior injustiça em termos de distribuição de terras.<sup>45</sup> Com um coeficiente de Gini de 0,82,46 a atual desigualdade na posse da terra na UE é semelhante à de países como Brasil, Colômbia e Filipinas, países conhecidos pela desigualdade na sua distribuição das terras.<sup>47</sup>

O acesso à terra e aos recursos naturais é particularmente difícil para os grupos marginalizados (como as pessoas sem terra), jovens e mulheres. O aumento da concorrência sobre a terra faz aumentar o preço, tornando-a quase inacessível para jovens que pretendem ganhar a vida com a agricultura, especialmente se as suas famílias não possuem nenhuma terra. Como resultado, só consegue entrar na agricultura quem tem capacidade financeira que permita absorver os altos preços da terra ou quem se endivida. As mulheres estão numa situação particularmente vulnerável. Políticas nacionais e europeias como a PAC negligenciam as causas estruturais da desigualdade entre mulheres e homens no meio rural e não possuem mecanismos para promover o acesso equitativo à terra e aos recursos naturais e para abolir a estrutura patriarcal da posse da terra.<sup>48</sup>

Na luta pela soberania alimentar, é fundamental garantir o acesso e o controlo sobre a terra e os recursos naturais por parte de camponesas e camponeses, tanto nas áreas urbanas como rurais. As mulheres e homens camponeses desempenham um papel essencial na manutenção e promoção da biodiversidade. Criam emprego, inclusive para jovens, e constituem uma dimensão insubstituível do património cultural europeu, preservando a diversidade das sementes e plantas locais, dos sistemas agrícolas e produção.<sup>49</sup>

Ao longo dos anos, as lutas dos movimentos de base em toda a Europa têm dado cada vez maior visibilidade à questão da terra, constituindo a base para a estratégia de mobilização desenvolvida pela Coordenação Europeia da Via Campesina (ECVC, na sigla em inglês) e os seus aliados próximos com o objetivo de influenciar as instituições da UE. São muitas as lutas em curso para recuperar o controlo sobre a terra: das ocupações históricas de terra pelo Sindicato dos Trabalhadores Agrícolas (*Sindicato de Obreros del Campo*, SOC) na Andaluzia, Espanha, passando pelo movimento Zona a Defender (*Zone à Défendre*, ZAD) em França, que tem ocupado a terra para se opor à construção de um aeroporto há mais de 40 anos, às grandes conquistas das organizações de camponesas e camponeses romenos, que conseguiram travar a criação de uma das maiores minas de ouro em Roşia Montană graças à mobilização pública. Outras lutas notáveis pela proteção da terra incluem a forte mobilização de mais de 50 comités cidadãos na Sardenha, Itália, contra enormes projetos especulativos nas áreas da energia e da mineração, além do êxito da mobilização pública em Abruzzo, que conseguiu bloquear totalmente as iniciativas da indústria das areias betuminosas lançadas por empresas transnacionais de energia italianas.<sup>50</sup>

Estes são apenas alguns exemplos das milhares de lutas pela terra que têm por objetivo proteger camponesas e camponeses, bem como territórios europeus. No entanto, apesar da grande mobilização social a nível local, as instituições da UE, apoiadas por organizações de proprietários como a Organização Europeia dos Proprietários de Terras, não reconheceram, durante muito tempo, a questão da terra como um problema europeu fundamental. Em resposta, as organizações-membros da

45 TNI infographics. Disponível em: [www.tni.org/en/publication/land-for-the-few-infographics](http://www.tni.org/en/publication/land-for-the-few-infographics).

46 *Ibid.* O coeficiente de Gini mede a desigualdade na distribuição da terra.

47 Kay *et al.*, *supra* nota 41.

48 ECVC e Hands off the Land, *supra* nota 42.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

ECVC reuniram-se na Roménia, em 2012, para desenvolver uma estratégia europeia conjunta e estabelecer um mecanismo de solidariedade entre as diferentes lutas pela terra na Europa. Desde então, as suas organizações, em conjunto com a rede Tirem as Mãos da Terra (*Hands off the Land*, HOTL)<sup>51</sup> e, de forma mais ampla, com a rede de soberania alimentar, mobilizaram-se para reunir dados concretos sobre a concentração da terra na Europa e para se opor a este processo ao nível institucional.

Um relatório publicado em 2013 pela ECVC e pela HOTL mostrou – com base em estudos de caso de 12 países – que a usurpação de terras e a falta de acesso à terra se tornaram questões cruciais na Europa.<sup>52</sup> O relatório revelou também que o regime de pagamentos diretos da PAC – que associa os subsídios ao tamanho da exploração, dando assim incentivos para a criação de maiores explorações – é um fator importante que leva à concentração da terra na Europa. Algumas das atuais lutas das organizações camponesas e movimentos de base pelo acesso aos recursos naturais e controlo sobre os mesmos foram analisadas neste relatório, o primeiro do género e responsável por apresentar a questão da terra ao público europeu.

O acesso e o controlo sobre a terra e os recursos naturais são afetados por uma série de políticas e regulamentos da UE (como o já citado regime de subsídios da PAC e a política energética europeia), o que exige que a UE ofereça orientações e contribua de forma proativa para combater a concentração e a usurpação de terras ao nível europeu. Até agora, contudo, a maioria dos Estados-Membros e instituições da UE afirma que a terra é competência exclusiva dos Estados-Membros e mostra relutância em abordar a questão sob uma perspetiva europeia e desenvolver propostas de políticas que se oponham à usurpação de terras, limitem a concentração, facilitem o acesso à terra para novos participantes no mercado e mulheres e garantam uma boa administração da terra.

No início de 2015, a ECVC e os seus aliados apresentaram ao Parlamento Europeu (PE) uma petição chamada “Preservar e gerir as terras agrícolas como nossa riqueza comum”, como forma de promover a questão da terra na agenda da UE.<sup>53</sup> A petição recebeu o apoio de mais de 70 organizações da sociedade civil europeias e nacionais, incluindo sindicatos de agricultores e organizações para o desenvolvimento rural.<sup>54</sup> Em junho de 2015, a Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (COMAGRI) organizou uma reunião para apresentar e discutir os resultados de um estudo do Instituto Transnacional (TNI, na sigla em inglês), encomendado pelo Parlamento Europeu, intitulado “A dimensão da usurpação de terras na UE”.<sup>55</sup> No mesmo ano, também o Comité Económico e Social Europeu reconheceu o problema e produziu o seu próprio parecer sobre a usurpação de terras como ameaça à agricultura familiar.<sup>56</sup>

Em 2016, dado o grande apoio manifestado à petição e o trabalho realizado na COMAGRI, a ECVC e a rede HOTL instaram as instituições da UE a adotar uma nova Diretiva sobre a terra baseada nas Diretrizes sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (em seguida, “Diretrizes da Terra”), aprovadas por unanimidade pelo Comité de Segurança Alimentar Mundial da ONU, em 2012.<sup>57</sup> A ECVC e os seus aliados também exigiram que a UE reformasse radicalmente o regime de pagamentos diretos da PAC e avaliasse o impacto das políticas da UE que afetam o uso e a repartição da terra. Em 2016, em resposta à pressão pública, o PE finalmente decidiu agir e iniciou o processo de preparação de um relatório de iniciativa sobre a concentração e o acesso à terra na UE, adotado pelo PE a 27 de abril de 2017.<sup>58</sup>

51 O objetivo do projeto Hands off the Land (HOTL) era sensibilizar o público europeu para a questão da usurpação de terras. Esta rede depois tornou-se a *Hands ON the Land*.

52 ECVC e Hands off the Land, *supra* nota 42.

53 ECVC. “Petition to the European Parliament. Preserving and managing European farmland as our common wealth: A CSO Call for a sustainable and fair EU governance of farmland”. Fevereiro de 2015. Disponível em: [www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/03/ep\\_petition\\_land\\_vf\\_24feb2015\\_en.pdf](http://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/03/ep_petition_land_vf_24feb2015_en.pdf).

54 Para mais informações, veja: [www.accessland.eu/-EU-Policy-](http://www.accessland.eu/-EU-Policy-).

55 Kay et al., *supra* nota 41.

56 Comité Económico e Social Europeu (CESE). *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a apropriação de terras agrícolas – Sinal de alarme para a Europa e ameaça para a agricultura familiar*. (Parecer de iniciativa). Bruxelas: CESE, 2015. Disponível em: [eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IE0926&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IE0926&from=EN).

57 FAO. *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Mundial*. Roma: FAO, 2012. Disponível em: [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).

58 Para mais informações, veja: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+PDF+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+PDF+V0//EN).

O processo de elaboração do relatório de iniciativa não foi fácil, já que o PE reluta em reformar o sistema de posse da terra, em grande medida devido ao forte *lobby* exercido pelo setor do agronegócio. No entanto, através do intenso trabalho da ECVC e da Aliança Mãos na Terra para a Soberania Alimentar (HotL4FS, na sigla em inglês),<sup>59</sup> e graças a uma colaboração positiva com alguns eurodeputados, muitos dos pedidos apresentados pelos movimentos camponeses na petição de 2015 foram incluídos no relatório de iniciativa. Algumas das exigências mais importantes foram as seguintes:

- A criação de um Observatório da Terra para monitorizar a compra e venda de terras. Um observatório central europeu serviria para reunir dados e informações essenciais sobre o nível de concentração das terras agrícolas. As principais funções do Observatório seriam registar os preços da terra e comportamento do mercado, mudanças no uso da terra e perda de terras agrícolas, tendências na fertilidade do solo e erosão da terra;
- O desenvolvimento de princípios orientadores claros por parte da UE sobre a governança da terra com base nas Diretrizes da Terra;
- Um apelo à monitorização de todas as áreas políticas relevantes, como agricultura, energia, ambiente, desenvolvimento regional, mobilidade, finanças e investimentos, para verificar se estas incentivam ou dificultam a concentração de terras agrícolas na UE;
- O reconhecimento de que a PAC e outras áreas políticas europeias fomentam a concentração da terra na Europa. Para responder a esta questão, um grupo de trabalho de alto nível deveria examinar o impacto das políticas da UE na concentração da terra.<sup>60</sup>

Os membros da ECVC, trabalhando a nível das organizações de base, mostram a diversidade de ferramentas disponíveis para manter a terra nas mãos das pessoas que a trabalham, incluindo ocupações de terras, o estabelecimento de bancos de terras, a compra coletiva e a utilização social e novos sistemas de transmissão de propriedades agrícolas. A capacidade das organizações locais de dar visibilidade às lutas pela terra a nível local é fundamental, uma vez que estas lutas pressionam os Estados-Membros que realizam negociações nas instituições europeias. No entanto, o trabalho a nível local não será suficiente se o movimento pela soberania alimentar não conseguir influenciar os principais processos políticos, como a PAC, e se não se opuser à falsa aplicação do princípio de livre circulação de capital a um recurso comum como a terra.<sup>61</sup>

Este processo mostra que a ação política organizada e coordenada a nível da UE e a mobilização social podem levar a conquistas importantes. Agora que foi adotado o relatório de iniciativa do PE, a Comissão Europeia e os Estados-Membros da UE serão responsabilizados pelas organizações da sociedade civil e organizações camponesas para que desenvolvam políticas que impeçam a especulação com a terra e para que garantam sistemas justos de posse da terra, permitindo que camponesas e camponeses europeus tenham acesso e controlo estáveis e seguros sobre a terra e os recursos a ela associados.

As lutas locais trouxeram vitórias locais, e as lutas coordenadas fizeram com que o movimento pela soberania alimentar desse mais um passo em direção a uma nova forma de gerir a terra a nível europeu. Agora que as instituições da UE foram chamadas à atenção para a questão da terra na Europa, a ECVC e as camponesas e camponeses europeus continuarão a luta pela soberania alimentar e pelo direito à terra na Europa,<sup>62</sup> em conjunto com a rede Nyéléni Europa.<sup>63</sup>

59 A campanha *Hands on the Land for Food Sovereignty* (HotL4FS) é uma campanha coletiva de 16 parceiros, incluindo movimentos camponeses e sociais, ONGs ambientais e ligadas ao desenvolvimento, organizações de direitos humanos e investigadores ativistas. O seu objetivo é sensibilizar o público para a utilização e governança da terra, da água e de outros recursos naturais e os seus efeitos na concretização do direito à alimentação e da soberania alimentar. Para mais informações, veja: [www.handsontheland.net](http://www.handsontheland.net).

60 Para mais informações, veja: [www.eurovia.org/es/acceso-y-concentracion-de-tierras-el-parlamento-europeoreclama-la-adopcion-urgente-de-medidas-en-europa/](http://www.eurovia.org/es/acceso-y-concentracion-de-tierras-el-parlamento-europeoreclama-la-adopcion-urgente-de-medidas-en-europa/); e [www.handsontheland.net/time-to-change-europes-landpolicy/](http://www.handsontheland.net/time-to-change-europes-landpolicy/).

61 A livre circulação de capital é uma das quatro liberdades básicas que constituem o mercado comum europeu (as outras são a livre circulação de bens, serviços e pessoas).

62 Para mais informações, veja: ECVC. “There can be no Declaration on the Rights of Peasants without the right to land”. ECVC, 6 de dezembro de 2016. Disponível em: [www.eurovia.org/there-can-be-no-declaration-on-the-rights-of-peasants-without-the-right-to-land/](http://www.eurovia.org/there-can-be-no-declaration-on-the-rights-of-peasants-without-the-right-to-land/); ECVC. *Access to Land for Farmers in the EU: Conference Report*. Hands on the Land, Dezembro de 2016. Disponível em: [www.eurovia.org/event/access-to-land-for-farmers-in-the-eu-conferencereport/](http://www.eurovia.org/event/access-to-land-for-farmers-in-the-eu-conferencereport/); e ECVC. “Time for a change in European Land Governance?”. ECVC, 11 de outubro de 2016. Disponível em: [www.eurovia.org/time-for-a-change-in-european-land-governance/](http://www.eurovia.org/time-for-a-change-in-european-land-governance/).

63 Nyéléni Europa é o maior movimento internacional destinado a concretizar a soberania alimentar na Europa. O seu objetivo é criar estratégias comuns para reorganizar a forma como estruturamos a nossa sociedade em torno da alimentação e da agricultura na atualidade. Para mais informações, veja: [nyeleni.europa.net](http://nyeleni.europa.net).