

## 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

Ángel Strapazzón<sup>1</sup>

“Uma palavra não diz nada e ao mesmo tempo esconde tudo como o vento esconde a água como as flores que esconde o lodo.”

*Uma palavra*, Carlos Varela (músico e compositor cubano, 1963-presente)

As Diretrizes sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, da Pesca e das Florestas (doravante Diretrizes), aprovadas em 2012 pelo Conselho de Segurança Alimentar Mundial (CSA) após um longo processo participativo,<sup>2</sup> estão a transformar-se numa ferramenta de luta para os movimentos sociais e povos indígenas de todo o mundo, mas também numa referência incontornável para todos os grupos de poder, sejam eles hegemónicos, neutros ou anti-hegemónicos. Neste artigo, faremos uma avaliação preliminar da implementação das Diretrizes, quatro anos após a sua aprovação, do ponto de vista dos movimentos e organizações sociais.

### USO DAS DIRETRIZES COMO UMA FERRAMENTA DAS LUTAS PELOS RECURSOS NATURAIS

Nas organizações-membros do Grupo de Trabalho de Terras e Território do Comité Internacional de Planeamento para a Soberania Alimentar (CIP), assumimos a responsabilidade de apoiar a implementação das Diretrizes, utilizando-as como mais uma ferramenta para as nossas lutas. Para tal, desenvolvemos um Manual Popular de capacitação,<sup>3</sup> num esforço conjunto de diferentes setores (mulheres e homens camponeses, indígenas, pescadores, pastores, moradores urbanos) de todo o mundo. Trata-se de um material de pedagogia popular que aproxima, de forma criativa, a vida das comunidades e das pessoas a um documento difícil de ler. A sua elaboração representou um processo de aprendizagem e solidariedade, pois a ideia não era apresentar situações particulares, mas sim encontrar elementos comuns, universais e compartilhados em diferentes situações. O manual está a ser traduzido em vários idiomas locais e nas línguas dos povos indígenas. O nosso manual foi a base para seminários de capacitação com membros dos movimentos sociais de base de mais de 15 países de todos os continentes<sup>4</sup> e para o desenvolvimento de um currículo de aprendizagem e capacitação sobre as Diretrizes baseado numa metodologia própria, que tem sido muito bem recebida. Ao mesmo tempo, temos aprofundado a nossa política de formar alianças e procurar a convergência de todas as nossas lutas.

Graças a este trabalho de capacitação, desenvolvemos processos para influenciar as políticas públicas ligadas à terra, à pesca e às florestas em sete países, abrindo espaços de diálogo e negociação com os governos, autoridades locais e instâncias regionais<sup>5</sup> e

1 Ángel Strapazzón é membro do Movimento Nacional Camponês Indígena (*Movimiento Nacional Campesino Indígena*, MNCI) da Argentina e de La Vía Campesina (LVC). É co-coordenador do Grupo de Trabalho de Terras e Território do Comité Internacional de Planeamento para a Soberania Alimentar (CIP). O CIP é a plataforma dos homens e mulheres produtores de alimentos de pequena escala, organizações de trabalhadores rurais e movimentos sociais de base para promover a soberania alimentar ao nível mundial e regional.

Agradecimentos especiais a Philip Seufert (FIAN Internacional), Manigüeigdinapi Jorge Stanley Icaza (Conselho Internacional de Tratados Indígenas, *Consejo Internacional de Tratados Indios*, CITI) e Francisco Sarmento (Universidade de Coimbra) pelo seu apoio na redação e revisão deste artigo. Este artigo foi escrito originalmente em espanhol.

melhorando as nossas propostas e argumentos com base na linguagem das Diretrizes. Em alguns países, conseguimos aprovar novas leis e políticas alinhadas com o espírito das Diretrizes,<sup>6</sup> além de avançarmos com a resolução de conflitos ligados à terra em vários outros países.

Ao dialogar com as Diretrizes e incorporá-las nas nossas vidas e lutas, aprofundamos e ampliamos o nosso horizonte de compreensão das políticas públicas e da governança dos recursos naturais. Como movimentos sociais e povos indígenas, temos agora mais elementos para analisar, desenvolver, propor e defender as nossas propostas para as políticas públicas. A aplicação das Diretrizes nos nossos países também ajudou a renovar o espírito de outros documentos relevantes ligados aos direitos humanos, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Convenção 169 da OIT sobre os povos indígenas e tribais. Além disso, conseguimos fortalecer o reconhecimento, no âmbito da FAO, dos movimentos sociais e povos indígenas como protagonistas no processo de implementação das Diretrizes. Cada vez mais, os governos e a FAO reconhecem-nos como peritas e peritos, em pé de igualdade com os demais especialistas.

## ALGUMAS TENDÊNCIAS PREOCUPANTES

Opomo-nos à tentativa de desvirtuar as Diretrizes para transformá-las num instrumento de responsabilidade social das empresas, como vem sendo promovido por alguns governos doadores e ONGs para legitimar ou promover a usurpação de recursos. Existem grandes empresas do setor privado, como Coca-Cola, Pepsi, Cargill, Nestlé, Unilever e Illovo, bem como organizações filantrópicas, como a Fundação Bill e Melinda Gates, que afirmam estar a implementar as Diretrizes.<sup>7</sup> Insistimos que as Diretrizes se dirigem principalmente aos Estados e que, ao aprová-las, estes comprometeram-se a aplicá-las com base no seu objetivo principal: contribuir para a realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, melhorando a governança da posse da terra em benefício das pessoas e comunidades mais vulneráveis e marginalizadas.<sup>8</sup> Isto significa que todos os esforços devem concentrar-se nos direitos e nas necessidades das comunidades e grupos mais marginalizados, e não nos interesses comerciais privados.

Também vemos com preocupação o facto de poucos governos terem desenvolvido iniciativas para implementar as Diretrizes mediante processos que respeitem as suas normas de participação e inclusão, e que os parlamentos, em grande parte, ainda as desconheçam. A capacitação dos governos e das autoridades locais para implementar as Diretrizes continua a ser um desafio. Também é essencial que os Estados melhorem a sua capacidade de monitorizar os conflitos e a situação da posse da terra nos países e que reforcem a punição eficaz dos abusos e crimes cometidos por empresas e investidores.

## CONTINUAMOS A AVANÇAR

Quatro anos após a sua aprovação, seria prematuro fazer uma avaliação da implementação e aplicação das Diretrizes para além de uma análise preliminar. A melhoria da governança da posse dos recursos naturais é um processo complexo que precisa de tempo e no qual o essencial é encontrar caminhos para a resolução dos conflitos sociais e políticos.<sup>9</sup> Enquanto continuamos a avançar rumo à soberania alimentar e à justiça, vamos incorporando as Diretrizes e outros instrumentos de direitos humanos nas nossas

- 2 Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, da Pesca e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional: [www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es](http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es). Veja também: 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). Págs. 37–40. [www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2012/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2012\\_sp\\_web\\_rz.pdf#page=37](http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R_t_F_a_N_Watch_2012_sp_web_rz.pdf#page=37). Veja também a entrevista: Strapazzón, Ángel. “Un Puntapié para una Nueva Civilización.” *Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição* (2012). Págs. 42–43. [www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2012/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2012\\_sp\\_web\\_rz.pdf#page=42](http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R_t_F_a_N_Watch_2012_sp_web_rz.pdf#page=42).
- 3 Grupo de Trabalho de Terras e Território do CIP, *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques*, março de 2016. Disponível em: [www.foodsovereignty.org/es/manualpopular](http://www.foodsovereignty.org/es/manualpopular).
- 4 Estes países incluem, entre outros: Argentina, Nepal, Moçambique, Nicarágua, Panamá, Peru, Colômbia, Paraguai, África do Sul, Guatemala, Myanmar, Mali, Senegal, Niger, Índia, Itália e Bélgica.
- 5 Estes países incluem, entre outros: Mali, Senegal e Myanmar.
- 6 Veja também o artigo “Terra e paz em Myanmar: duas faces da mesma moeda,” nesta edição do *Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição*.
- 7 Para mais informações, consulte os sítios web destas empresas. Veja, por exemplo: The Coca-Cola Company. *The Coca-Cola Company Commitment: Land Rights and Sugar*. 2013. Disponível em: [assets.coca-colacompany.com/b6/65/7f0d386040cb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf](http://assets.coca-colacompany.com/b6/65/7f0d386040cb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf). Cargill. *Does Cargill support global standards that respect and strengthen local communities and farmers' rights to land?* 2014. Disponível em: [www.cargill.com/news/issues/agricultural-development/land-rights/index.jsp](http://www.cargill.com/news/issues/agricultural-development/land-rights/index.jsp). Nestlé. *Nestlé Commitment on Land & Land Rights in Agricultural Supply Chains*. 2014. Disponível em: [www.nestle.com/asset-library/documents/library/documents/corporate-social-responsibility/nestle-commitment-land-rights-agriculture.pdf](http://www.nestle.com/asset-library/documents/library/documents/corporate-social-responsibility/nestle-commitment-land-rights-agriculture.pdf).
- 8 Veja a declaração internacional *Directrices sobre la gobernanza responsable de tenencia en una encrucijada*, elaborada por diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Dezembro de 2015, disponível em: [www.fian.org/fileadmin/media/media\\_publications2015/Publications\\_November2015/2015\\_TG\\_Statement\\_final\\_ES.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/media_publications2015/Publications_November2015/2015_TG_Statement_final_ES.pdf).
- 9 Veja, por exemplo, o Enfoque 2.1 “Agricultura familiar e governança da terra e dos recursos naturais nos países de língua portuguesa” abaixo.

lutas. Somos nós, as próprias organizações sociais, que damos valor normativo e social a estes instrumentos. As palavras fazem, criam, inventam, desarmam, organizam. Quem quiser ouvir, que ouça; quem quiser ver, que veja. Aprendemos com os nossos mestres – as sábias e sábios das montanhas, dos rios, dos mares, das florestas, das ravinas e das serras – que essas palavras caminham, guiam, andam e chegam e tocam e fazem... criam. Dessas palavras estão feitas as Diretrizes, e o Manual Popular provoca-nos a encontrá-las. O manual oferece as palavras-chave para que possamos compreender as palavras das Diretrizes. Dessa forma, tanto nelas como no Manual Popular caminham as palavras, estão vivas, porque nelas estamos nós, estão as nossas vidas, os nossos acertos, vitórias e derrotas. Transformamo-nos nelas, e elas transformam-se em nós.

Neste sentido, continuamos a fortalecer as nossas alianças e os nossos argumentos, desenvolvendo ferramentas de apoio e utilizando os nossos meios de comunicação próprios para disputar os grandes média. As Diretrizes transmitem uma forte mensagem: que os recursos naturais são um direito das mulheres e homens camponeses, pescadores artesanais, pastores, povos indígenas, pessoas sem terra, trabalhadores rurais, consumidores de alimentos, jovens, homens e mulheres; um direito dos seus povos, da humanidade como um todo. Porém, embora tenhamos o direito à terra, atrevemo-nos a dizer, com os povos e civilizações da América, que a terra não nos pertence, somos nós que lhe pertencemos.

### ENFOQUE 2.1 Agricultura familiar e governança da terra e dos recursos naturais nos países de língua portuguesa

Francisco Sarmiento<sup>10</sup>

No âmbito da implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ESAN-CPLP),<sup>11</sup> foi criado, em 2012, um Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar (GTAF) no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP).

Trata-se de um grupo de trabalho *ad hoc* com múltiplos participantes, cujo mandato é formular propostas de políticas públicas (para aprovação pelo CONSAN-CPLP) de apoio à agricultura familiar. Uma das primeiras propostas do grupo foi o desenvolvimento de “Diretrizes para o Apoio à Agricultura Familiar nos Estados-Membros da CPLP”.<sup>12</sup>

A última versão em discussão prioriza algumas áreas para ação cooperativa dos Estados-membros da CPLP. Entre elas, salienta-se a melhoria da governança da terra e dos recursos naturais, que é, de facto, o principal objetivo manifestado pelos Estados representados no Comité de Segurança Alimentar Mundial (CSA) com a adoção, em 2012, das “Diretrizes Voluntárias para uma gestão responsável da posse da terra, pescas e florestas, no contexto da segurança alimentar nacional”.<sup>13</sup>

A atual participação da sociedade civil, da academia e das mulheres e homens parlamentares, assim como do setor privado, no CONSAN-CPLP talvez permita o acordo de um conjunto de princípios e ações visando essa melhoria. Este pacto deverá incluir, entre outras, a implementação das leis de terra existentes, a atualização dos cadastros de terra e zoneamentos agroambientais, a regulação efetiva do investimento privado e a coordenação destas medidas com potenciais programas de apoio aos produtores e produtoras familiares. Este processo é um dos principais desafios para a ESAN-CPLP.

- 10 Francisco Sarmiento é pós-doutor em governança da segurança alimentar pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e consultor da FAO. Agradecimentos especiais a Daniel Gómez (FIAN Internacional), Miguel Malta (ACTUAR) e Marcos Arana Cedeño (WABA) pelo seu apoio na revisão deste artigo. Este artigo foi escrito originalmente em português.
- 11 A Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional para a CPLP foi elaborada com base numa consulta em linha de todas as partes interessadas, Estados-membros, sociedade civil e setor privado. A ESAN-CPLP foi aprovada pelos Estados-membros em 2011 e apresentada em outubro do mesmo ano na 37ª Sessão do Comité de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em Roma, na Itália.
- 12 A versão 1.0 das Diretrizes para o Apoio à Agricultura Familiar nos Estados-membros da CPLP, a qual esteve aberta para consulta pública entre 01 de abril e 15 de junho de 2016, está disponível em: [esancplp.wix.com/diretrizes-af-cplp](http://esancplp.wix.com/diretrizes-af-cplp).
- 13 Disponível em: [www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf).

## AGRICULTURA FAMILIAR

A categoria de produtores e produtoras familiares está legalmente reconhecida em alguns Estados-membros da CPLP, como é o caso do Brasil, mas o seu reconhecimento é inexistente nos demais países. Nos demais Estados-membros, a maioria destas produtoras e produtores podem não estar incluídos nas classificações estatísticas existentes como, por exemplo, em “produtor singular autónomo” (Portugal), “pequenos produtores agrícolas” (alguns países africanos e Timor Leste) ou ainda “camponeses” (a maioria dos países africanos). São, contudo, no seu conjunto, atores muito importantes porque, explorando áreas de pequena a média dimensão relativa (de 0,20 a 18 hectares), com diferentes níveis tecnológicos, são responsáveis por 70% a 100% da produção de alimentos e empregam entre 60% e 84% da população ativa (com exceção de Cabo Verde e Portugal).<sup>14</sup> A sua identificação e reconhecimento será importante para a implementação de várias políticas públicas – entre as quais, a garantia de acesso e controlo sobre a terra. Tal reconhecimento está intimamente ligado ao compromisso assumido pelos Estados, incluindo aqueles da CPLP, de realizar progressivamente o direito à alimentação e à nutrição adequadas em diversos instrumentos internacionais.

## CONTEXTO DE CONFLITO

Esta discussão decorre no meio de uma conjuntura internacional caracterizada por um interesse renovado pela terra e recursos naturais. No Brasil, apesar de progressos recentes, mantém-se um dos regimes fundiários mais desiguais do planeta, e em Timor Leste, com as devidas diferenças, são frequentes os conflitos em torno da propriedade da terra. Em São Tomé e Príncipe, apesar da reforma agrária realizada na década de 1980, verifica-se uma acentuada fragmentação das propriedades familiares, colocando novos desafios à sustentabilidade desses sistemas de produção.<sup>15</sup> Será importante referir que em Portugal, único país europeu da Comunidade, jovens agricultores e agricultoras possuem sérias limitações para aceder à terra e nela permanecerem, face a um sistema alimentar crescentemente concentrado.

No caso dos maiores países africanos da CPLP (Moçambique, Angola e Guiné-Bissau), verificam-se, com alguma frequência, processos de ocupação de terra para investimentos privados de grande dimensão originando diversos conflitos sobre a terra. O caso do chamado Programa “ProSavana”<sup>16</sup> é um exemplo. Trata-se de um programa que foi lançado pelos governos do Brasil, Moçambique e Japão em 2011, como uma cooperação para o desenvolvimento da agricultura no Corredor de Nacala, envolvendo 19 distritos no norte de Moçambique.

A sociedade civil tem manifestado a sua preocupação com as violações dos direitos das comunidades e das populações tradicionais em ocupações que podem colocar em causa o acesso da agricultura familiar a terras de qualidade. Também se manifestou preocupada com o apoio público à expansão generalizada de um modelo produtivo baseado no uso intensivo de factores de produção, com as consequentes externalidades ambientais negativas. Isto tem-se verificado, de forma mais organizada, no âmbito da “Campanha Não ao ProSavana” em Moçambique.<sup>17</sup> Organizações de base ligadas à igreja católica também têm aprofundado o debate sobre esta questão. No momento da escrita deste artigo, realiza-se em Moçambique uma reunião de representantes de várias organizações de base da igreja católica de todos os países da CPLP para discutir uma posição e uma estratégia conjuntas.

14 FAO. *Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP*. Roma: FAO, 2013. Disponível em: [www.fao.org/3/a-ar430a.pdf](http://www.fao.org/3/a-ar430a.pdf).

15 Ver também Dias, Joana. “A Ilha laboratório: governança e agricultura sustentável em São Tomé e Príncipe e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”. *Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição* (2015), 62-64. Disponível em: [www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2015/RtFNWatch\\_PT\\_web.pdf#page=62](http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_PT_web.pdf#page=62).

16 Para mais informações sobre o “ProSavana”, veja: [www.farmlandgrab.org/post/view/26158](http://www.farmlandgrab.org/post/view/26158).

17 Como exemplo, veja a “Carta Aberta para Deter e Reflectir de Forma Urgente o Programa ProSavana” aos governos de Moçambique, Brasil e Japão em 2013, disponível em: [www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/37359-carta-aberta-para-deter-e-reflectir-de-forma-urgente-o-programa-prosavana](http://www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/37359-carta-aberta-para-deter-e-reflectir-de-forma-urgente-o-programa-prosavana). E, ainda, a “Carta Aberta ao Presidente da República de Moçambique em 2015”, disponível em: [www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/53904-selo-carta-aberta-a-sua-excelencia-presidente-da-republica-de-mocambique-por-sociedade-civil](http://www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/53904-selo-carta-aberta-a-sua-excelencia-presidente-da-republica-de-mocambique-por-sociedade-civil).

Na última reunião do CONSAN-CPLP que aconteceu em novembro de 2015, em Timor Leste,<sup>18</sup> as discussões informais entre os vários atores participantes sinalizaram a preocupação do setor privado em dispor de segurança fundiária e menores custos de transação nos investimentos em curso. Também manifestou o desejo de ter clareza sobre as áreas disponíveis para novos investimentos na agricultura. Alguns governos demonstraram preocupação com os conflitos sobre a terra e sua necessidade de maiores capacidades para a implementação das leis de terra, a gestão de registos e a atualização dos zoneamentos agroambientais (que, em sua maioria, indicam apenas potenciais aptidões produtivas).

## DESAFIOS NO CURTO E MÉDIO PRAZO

Sem menosprezar os interesses conflitantes em jogo e os desafios existentes, acredita-se, pelas discussões preliminares já realizadas, que a possibilidade de atingir um acordo entre os vários atores está ao alcance do CONSAN-CPLP.

Contudo, a sua materialização será, talvez, o maior desafio no médio prazo para este arranjo institucional inovador da CPLP, tendo em conta a complexidade do tema, a juventude e falta de meios do CONSAN e a recente extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) no Brasil (principal motor do grupo de trabalho sobre a agricultura familiar na CPLP).

O fortalecimento dos agricultores e agricultoras familiares na CPLP implica, assim, a sua identificação e o seu reconhecimento, a garantia de acesso à terra e outros recursos naturais e a implementação de políticas públicas adequadas. Isto significa que a melhoria da governança da terra deve ser parte integrante da agenda de fortalecimento da agricultura familiar no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP.

Num momento em que se procura reforçar internacionalmente o monitoramento da implementação das “Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra”,<sup>19</sup> seria importante que os países da CPLP pudessem aproveitar a próxima reunião do CONSAN-CPLP para discutir e acordar um conjunto de compromissos e os critérios e meios para o seu monitoramento a nível nacional e regional.

18 Representantes do setor privado na reunião de lançamento do seu Mecanismo de Facilitação da Participação no CONSAN apontaram como uma das prioridades a identificação das terras disponíveis para investimento em todos os países, abrindo uma discussão informal sobre o tema na última reunião do CONSAN-CPLP, em novembro de 2015.

19 Ver *supra* nota 13.