



CONSULTA REGIONAL

tenencia de la tierra y otros recursos naturales

INFORME FINAL

Consulta Regional Latino América da FAO sobre Diretrizes Voluntárias para uma Governança Responsável da Posse da terra e dos outros Recursos Naturais. América do Sul e México.

Brasília, Brasil
20 – 21 de Maio de 2010.

The designations employed and the presentation of material in this information product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) concerning the legal or development status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The mention of specific companies or products of manufacturers, whether or not these have been patented, does not imply that these have been endorsed or recommended by FAO in preference to others of a similar nature that are not mentioned.

This assessment is based on the discussions and outputs of the Latin America regional consultation meeting on the *Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources* held in Brasilia, Brazil 20-21 May 2010. The views expressed in this assessment are those of the participants of the consultation meeting and do not necessarily reflect the views of FAO.

Introdução

A terra e os outros recursos naturais proporcionam uma plataforma para os meios de vida e uma base para as práticas sociais, culturais e religiosas. Os direitos ao acesso a estes recursos vêm sendo alterados, cada vez mais, pelas mudanças climáticas, os desastres naturais, as diversas expressões de violência, o crescimento demográfico e o aumento da demanda de terras por parte da agricultura industrial e outras atividades econômicas, tais como a produção de biocombustíveis, o desenvolvimento de projetos imobiliários para turismo, entre outras.

Uma governança débil desses recursos dificulta o crescimento econômico e o uso sustentável do meio ambiente; ao contrário, a administração responsável da posse da terra e de outros recursos naturais pode ajudar a reduzir a fome, a pobreza e a potencializar o desenvolvimento social e econômico. A fim de conduzir à prática este enfoque da posse observa-se um crescente interesse em definir um instrumento internacional o qual os países possam adotar e implementar.

Como resposta a esta inquietude, a FAO, juntamente com vários parceiros, está desenvolvendo consultas junto a diversos atores sobre *Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da posse da terra e de outros recursos naturais*. As diretrizes voluntárias procuram proporcionar aos estados, à sociedade civil e ao setor privado uma orientação prática sobre a governança responsável da posse como meios para aliviar a fome e a pobreza, melhorar o meio ambiente, apoiar um desenvolvimento econômico equitativo nacional e local; e reformar a administração pública. Ao propor princípios e normas aceitas internacionalmente para práticas responsáveis, as diretrizes proporcionam um marco e um ponto de referência que as partes interessadas podem utilizar quando desenvolverem suas próprias políticas e atividades neste âmbito.

Busca-se que estas diretrizes sejam embasadas em um enfoque de direitos e que sejam de apoio a outra iniciativa da FAO: as *Diretrizes voluntárias para apoiar a progressiva realização do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. As diretrizes voluntárias também serão embasadas no trabalho a longo prazo que a FAO tem realizado para melhorar o acesso seguro à terra e a outros recursos naturais, o que inclui a convocação, em 2006, da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR).

De ponto de vista metodológico, o projeto contempla acatar as recomendações preparadas conjuntamente pelos governos, a sociedade civil, o setor privado, a academia e as organizações internacionais, em cada continente. Para tal, foram realizadas reuniões regionais de consulta aos diferentes atores envolvidos, as quais incluíram oficinas da sociedade civil, reuniões de grupos de especialistas, sessões de consulta ampliada, entre outras.

Una vez esboçado um rascunho compreendendo todas as instâncias regionais de consulta, serão apresentadas diretrizes voluntárias para que estas possam ser aprovadas pelos países membros da FAO. Acerca da adoção das diretrizes voluntárias, a FAO e seus associados apoiarão a implementação através de planos de ação nacionais e da Organização, com suas redes de associados e suas atividades relacionadas com o projeto.

O presente informe resgata uma ampla consulta realizada para a América do Sul (incluído o México), que se realizou em Brasília nos dias 20 a 21 de maio de 2010 com o apoio do Governo do Brasil, e que foi precedida por uma reunião da sociedade civil representada por organizações integrantes do Comitê Internacional para o Planejamento da Soberania Alimentar (CIP), cujas conclusões se encontram na forma de Anexo a este documento.

O documento consta de duas seções: a primeira de contexto, reúne o teor das principais discussões provocadas pelas apresentações realizadas durante a Consulta (Ver programa em Anexo). Elas pretendem refletir o ambiente em que se deu o trabalho das comissões. A segunda, procura relatar da forma mais transparente possível os aportes colocados durante o trabalho das comissões. Estas opiniões refletem os posicionamentos de quem as expressou, quer sejam representantes dos governos ou da sociedade civil.

I. Síntese das principais conclusões.

Em termos gerais, o resultado que nos entrega esta consulta consiste, em primeiro lugar, na confirmação de que os países da América do Sul se encontram em diferentes situações em relação à problemática da terra e dos outros recursos naturais, bem como o fato de que a capacidade dos Estados em abordar a temática é muito variada. Isto faz com que a possibilidade de gerar diálogos políticos e sociais para tratar o tema seja mais ou menos complexa, dependendo da realidade nacional; sem dúvida, todos os países possuem experiências em matéria de programas e políticas de acesso a recursos, mas com diferentes resultados.

As principais conclusões emanadas da discussão realizada na Consulta são:

- A terra e os demais recursos produtivos de capital vêm sofrendo um alarmante processo de concentração na propriedade e no uso. Ademais, isto está sendo agravado pela estrangeirização de sua posse legal, na maioria dos países da América do Sul.
- Esta situação tem afetado principalmente o normal desenvolvimento da agricultura familiar no continente, provocando, por exemplo, massivos processos de êxodo rural e perda da forma de vida tradicional no mundo rural.
- Devido à isso, o Estado deve ter um papel mais ativo no desenho, aplicação e controle do cumprimento de medidas visando melhorar a governança e a administração da terra, ocupando um papel central na regulação de compras e transferências de terras a empresas estrangeiras. Todas estas políticas devem tender à proteção da agricultura familiar e, portanto, da soberania alimentar de cada país.
- acesso à terra e aos outros recursos naturais por parte da agricultura familiar, e especialmente dos grupos vulneráveis como jovens, mulheres e grupos étnicos, deve ser considerado um direito.
- As diretrizes voluntárias da terra deveriam ter um caráter vinculante, isto é, ser de caráter não voluntário, mas sim, ser adotadas pelos países membros da FAO, melhorando assim sua efetividade e resguardando sua aplicação.

II. Contexto

A concentração da propriedade da terra continua sendo o maior obstáculo a governança responsável da terra e dos outros recursos naturais na América Latina, pois está na base da desigualdade de renda, dos conflitos no campo e do êxodo rural que, por sua vez, geram padrões de ocupação ilegais e desordenados. Tanto os fenômenos de urbanização não sustentável, a chamada “favelização”, como a expansão da fronteira agrícola sem regulação pública dos usos dos solos, são originados principalmente da concentração da terra em níveis incomparáveis no resto do mundo.

A concentração é produto da consolidação de complexos agro-industriais transnacionais que, em muitos casos, estão mais integrados ao sistema agro-alimentar mundial do que aos mercados internos, e também dos fenômenos de largas aquisições de terra para fins meramente especulativos. Ambos os fenômenos retroalimentados pelo aumento dos preços internacionais dos alimentos e das matérias primas.

Este modelo tem gerado historicamente níveis distributivos e ocupacionais insuficientes, assim como tem formado relações assimétricas em termos econômicos, políticos e sociais com a agricultura familiar, camponesa, com as comunidades indígenas e tradicionais, ao mesmo tempo em que disputa os territórios e os recursos naturais com estes segmentos.

Neste sentido, as mudanças climáticas, que afetam mais os povos indígenas, as mulheres e a juventude, aprofundam os efeitos mencionados acima.

Neste cenário, nos últimos anos se registra, na maioria dos Estados, uma recuperação da capacidade de intervenção e regulação dos mercados e da posse da terra, no intuito de desenvolver sistemas sustentáveis de produção, de uso e de ocupação da terra, para que esta seja capaz de garantir a segurança alimentar e o direito à alimentação.

A reforma agrária redistributiva, como ação destinada ao fortalecimento dos setores da agricultura familiar, camponesa, indígena, volta a ser uma opção estratégica de alguns governos nacionais e a função social da propriedade da terra vem, cada vez mais, incorporada nos marcos jurídicos nacionais. Igualmente, dada a condição de vulnerabilidade da atividade pesqueira artesanal frente à industrial, é necessário estabelecer sistemas de regulação para a distribuição e o manejo dos recursos do mar; além do cumprimento dos direitos dos trabalhadores garantidos nas constituições nacionais.

O ponto de partida destas diretrizes deve ser a Segurança Alimentar e a Soberania Alimentar, cujo princípio está embasado nos direitos humanos e no acesso a outros direitos tais como, entre outros, à alimentação, à cultura, ao trabalho. O acesso à terra é um direito humano em conformidade com as obrigações estabelecidas junto aos Estados para garantir o direito humano à alimentação adequada. Este direito tem sido desenvolvido no marco das “Diretrizes Voluntárias para una realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional”, aprovadas pela FAO em 2004.

As Diretrizes devem assumir os compromissos surgidos da CIRADR e estabelecidas na sua Declaração Final. Igualmente, as Diretrizes devem promover a exigibilidade dos direitos já estabelecidos pelas leis nacionais e os tratados internacionais.

A Sociedade Civil reivindicou que as Diretrizes sejam vinculantes e não voluntárias.

As Diretrizes deveriam conter um enfoque de direitos humanos e que fazer explícita referência aos instrumentos já existentes no marco legal internacional, tais como a CEDAW, Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (capítulo 8 sobre o acesso a terra por parte da mulher rural), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Convênio 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, entre outros Tratados e Convênios que apresentam direitos, princípios e padrões muito concretos com respeito às obrigações dos Estados.

Em relação à efetividade das Diretrizes, foi chamado a atenção para que estas não fiquem no papel mas sim, que seja estabelecido um mecanismo de monitoramento e vigilância. No tema de gênero, se mencionou o papel importante cumprido pelos mecanismos já estabelecidos nas Nações Unidas para dar seguimento à proteção dos direitos em nível nacional. Se assinalou em particular o Comitê de Direitos Humanos, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Ademais, a consulta assinalou a importância do papel do Conselho de Segurança Alimentar para o seguimento das Diretrizes Voluntárias a partir da sessão de 11 a 16 de outubro de 2010.

III. Resultado do Trabalho das Comissões.

Os participantes tomaram parte em cinco comissões de trabalho. São elas:

Grupo 1; Posse da terra, administração e formas de uso.

Grupo 2; Posse dos recursos naturais, agricultura e seus distintos usos (agricultura de exportação; florestal, mineira, turismo).

Grupo 3; Gênero, povos indígenas, Mulheres e jovens.

Grupo 4; Gestão da terra, questões urbanas, desenvolvimento.

Grupo 5; Economia, mercados e valorização da terra.

Os resultados das discussões de cada um dos grupos foram organizados em termos de diagnóstico e diretrizes recomendadas. Os principais aspectos tratados em cada um dos grupos são:

Grupo 1: Posse da terra, administração e formas de uso.

DIAGNÓSTICO

Um dos principais elementos que se destaca no diagnóstico é a forte iniquidade na distribuição da terra. Sem equidade não é possível uma adequada governança.

Observa-se, ademais, nos países da América Latina (AL), um incremento na concentração da terra nas mãos de grandes empresas. Tais empresas contam com o apoio de alguns Estados e Governos, os quais frequentemente as subsidiam -com recursos diretos e/ou por meio de facilitação do acesso às terras públicas-no seu estabelecimento.

Os fenômenos anteriormente descritos desencadeiam fortes processos de êxodo rural, debilitando o desenvolvimento do mundo camponês. Em resumo, a instrumentalização da terra com fins meramente produtivos e econômicos está prejudicando os grupos mais vulneráveis.

DIRETRIZES RECOMENDADAS.

Deve-se explicitar que a terra tem uma função social, econômica e ambiental, baseada no direito à alimentação e à vida. Por isso, recomenda-se conferir valor à terra de maneira diferente de como o mercado confere. Com este propósito, recomenda-se falar em território e em Mãe Terra.

Recomendar aos Estados a revisão dos marcos jurídicos e promover novas leis que contemplem essa função social e ambiental da propriedade. Para isto, um ponto relevante é garantir a participação da sociedade civil como controladora social em toda gestão, administração e distribuição do recurso.

Outra proposta neste mesmo sentido é a atribuição às comunidades da autoridade para resolução de

conflitos e legalização de terras, dentro do marco jurídico vigente, em cada país.

Recomenda-se colocar o tema da Reforma Agrária no centro da agenda política dos países, integrando neste processo a FAO e as organizações sociais em cada país.

Os elementos a serem considerados nos processos de Reforma Agrária deveriam focar em aspectos tais como a igualdade de gênero, pluralismo jurídico (reconhecimento de títulos individuais e comunitários) e uma explícita proibição do latifúndio.

Também devem ser regulados legalmente os processos de especulação no mercado da terra, a venda não regulada de terras para estrangeiros; e a posse para as comunidades camponesas e indígenas. A segurança jurídica deve reconhecer a posse da terra como elemento fundamental da propriedade.

Ademais, são colocadas a seguintes recomendações pontuais:

- Acesso público à informação sobre terras: cadastro participativo. Estes cadastros devem ser atualizados e incluir a identificação dos titulares, superfície e uso da terra.
- Instalar instâncias jurídicas para controle, seguimento e sanções. Promover a criação de espaços tais como Observatórios, Relatorias e Tribunais cidadãos.
- Incentivar a criação de tribunais agrários nacionais para que os julgamentos sobre terras dêem garantias aos grupos mais vulneráveis.
- Coordenação entre os níveis do Governo Federal e Provincial (ou Estadual). A FAO deve recomendar a criação de marco jurídico e processos de administração únicos, que se apliquem a nível nacional.
- Atualização dos Censos Agropecuários e redefinição dos indicadores de produtividade, a fim de melhorar o diagnóstico da situação da posse da terra em cada país.
- Devem ser moderadas as compensações monetárias nos processos de expropriação dos latifúndios, evitando promover a especulação com o recurso.
- Recomenda-se a aplicação de sanções aos governos que não aplicam os marcos jurídicos contra violações dos direitos de acesso à terra e outros recursos para camponeses e indígenas.
- Fortalecer os governos locais para que na aplicação de suas políticas públicas de gestão de terras estes favoreçam efetivamente os grupos mais vulneráveis.
- Os Estados devem reinvestir nas terras já utilizadas, ao invés de ampliar a fronteira agrícola.
- Deve-se promover uma mudança na matriz tecnológica. É difícil levar a cabo um processo de reforma agrária sem definir mecanismos para produzir de forma sustentável, por exemplo, utilizando técnicas agroecológicas (sem agroquímicos, transgênicos, outros). Por tal razão, o tema da assistência técnica é chave. Ademais, recomenda-se melhorar os programas de transferência tecnológica e de pesquisa agrícola, para que haja a apropriação dos resultados por parte das comunidades camponesas e indígenas e de agricultores.

Finalmente, se solicita à FAO promover que estas diretrizes possam ser transformadas em normas obrigatórias para os países.

Grupo 2; Posse dos recursos naturais, agricultura e seus distintos usos. (agricultura de exportação; florestal, mineira, turismo).

DIAGNÓSTICO.

Embora, sem dúvida, haja uma legislação que assegure o direito à terra e aos recursos que nela se encontram, também existem problemas na sua implementação e aplicação efetiva.

Também existe a percepção de que a terra e o território não são mercadorias e que sua administração deve ser abordada desde uma perspectiva de direitos.

Quando são realizados grandes investimentos em infraestrutura por parte de alguns Estados -que trazem consigo efeitos negativos como o deslocamento de assentamentos humanos e a destruição de recursos naturais -não fica identificado claramente o público beneficiário destes investimentos, e a impressão é a de que os maiores beneficiários são as grandes empresas e outros grupos de poder. Ademais, estas iniciativas não incluem avaliações de impacto ambiental e social.

Em relação a outros recursos naturais, destaca-se que existem comunidades onde a pesca artesanal é um elemento chave. Sem dúvida, hoje em dia, existe uma pressão sobre a pesca artesanal oriunda do uso dos recursos naturais por parte de empresas imobiliárias, vinculadas ao turismo e à aqüicultura, tornando vulneráveis os direitos consuetudinários deste segmento produtivo.

DIRETRIZES RECOMENDADAS

Quando se trata de posse dos recursos naturais e agricultura, é mais adequado referir-se ao conceito de território, sendo este mais amplo em sua definição. No território há interesses de diferentes atores que se contrapõem. Assim, recomenda-se integrar esta perspectiva na posse dos recursos naturais, que são bens de capital para certas atividades produtivas.

A governança e a posse devem incentivar que o acesso aos recursos no território seja orientado para garantir a soberania alimentar e o direito à alimentação.

Neste mesmo sentido, recomenda-se que não apenas um tipo de governança, emanada do Estado, seja reconhecida, mas também aquela que emana das comunidades que ocupam histórica e ancestralmente esses territórios. Por exemplo, deve-se promover a consulta e o consentimento informado prévio das comunidades diante de qualquer iniciativa de investimento no território, respeitando assim a soberania de quem ocupa tradicionalmente esse espaço, e não priorizando a soberania de quem pretende ocupá-lo visando uma mera exploração de seus recursos.

Outra perspectiva sobre esse tema é que o Estado e os Governos devem assegurar a exigibilidade e o exercício ativo dos direitos relacionados ao acesso à terra e recursos possuídos pelas comunidades quando estes tiverem sido violados.

Pede-se o reconhecimento, no marco das políticas de posse da terra, de que a agricultura familiar é ator fundamental na preservação da biodiversidade.

Recomenda-se desenhar políticas de posse que integrem a perspectiva da função econômica e social. Em respeito a isso, se observa que a função econômica não pode ser entendida como uma forma de discriminar as práticas produtivas das comunidades indígenas, as quais manejam grandes territórios e que podem ser qualificados como improdutivo, ou comparar indistintamente os níveis produtivos da agricultura familiar com aqueles da industrial. O objeto central das políticas públicas de posse dos recursos naturais deve ser o fortalecimento da agricultura familiar.

Recomenda-se promover a aplicação de instrumentos de planejamento territorial, a fim de regular a posse da terra e a concorrência por recursos naturais entre as diferentes atividades produtivas. Sugere-se realizar um zoneamento com critérios agroecológicos, a fim de propiciar o desenvolvimento de políticas públicas orientadas a esta forma de produção.

Com respeito à concorrência por recursos naturais entre as diferentes atividades produtivas:

Recomenda-se determinar claramente como enfrentar os conflitos que se dão nos territórios sobre os recursos, como a água, as florestas; bem como os impactos negativos de atividades como a mineração e o turismo.

Devem ser delineados mecanismos de controle e de exercício de responsabilidade civil e penal para as empresas que transgridam os direitos das comunidades no âmbito da posse dos recursos naturais. Tais instrumentos devem tentar incluir exigências extraterritoriais, como é o caso das empresas transnacionais que não tem sede legal nos países onde desenvolvem suas atividades produtivas.

Em relação à mineração, é preciso promover um desenvolvimento sustentável desta atividade, que não gere nenhum impacto negativo nas comunidades envolvidas.

Em relação ao turismo, é preciso diminuir a desterritorialização das comunidades rurais causada pela compra de suas terras por parte das mineradoras. Deve-se pensar em mecanismos que viabilizem a pequena propriedade, dêem valor à biodiversidade local e à produção tradicional, como uma forma de guardar o território em mãos camponesas.

Finalmente, recomenda-se que o Estado estabeleça regras claras sobre distribuição, posse, uso e proteção dos recursos naturais tais como a terra e a água.

Grupo 3: Gênero, povos indígenas, Mulheres e jovens.

DIAGNÓSTICO

Destaca-se que os temas referentes a grupos específicos são abordados de maneira segmentada, apesar de que os temas continuam tendo um caráter transversal, no âmbito do desenho e implementação de políticas públicas.

Detecta-se que a população indígena tem sofrido desde muitos anos uma situação de “espoliação”, que atualmente tem sido agravada devido à compra de terras para mineração, turismo e monocultivos. Diante deste cenário, as comunidades se vêm obrigadas a migrar para as cidades, sofrendo discriminação social e econômica e passando a integrar grupos marginais nas áreas urbanas. Ressaltou-se a importância de outros direitos afetados por conta dessa discriminação como, por exemplo, o direito à saúde e a uma vida digna. Por outro lado, a mulher tem sido discriminada no que diz respeito à propriedade legal de recursos naturais (especialmente a terra) como consequência dos processos de reformas agrárias em que os homens são considerados chefes de família.

A situação que afeta os jovens, impulsionada principalmente pelo modelo de desenvolvimento imperante, faz com que não existam as motivações suficientes para que este grupo veja como opção de vida permanecer no campo e trabalhar a terra.

Em termos gerais, se detecta que o processo das mudanças climáticas afeta muito particularmente os povos indígenas, as mulheres e a juventude.

DIRETRIZES RECOMENDADAS.

Afirmou-se que as diretrizes não deveriam ser voluntárias, mas sim vinculantes e, portanto, que sejam ratificadas pelos Estados e posteriormente incorporadas no desenho de políticas a nível nacional.

Solicita-se que as diretrizes abriguem um enfoque de direitos humanos e que façam referência explícita aos instrumentos já existentes no marco legal internacional, tais como a CEDAW, Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (capítulo 8 sobre o acesso a terra por parte da mulher rural), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Convênio 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, entre outros Tratados e Convênios que contém direitos, princípios e padrões muito concretos com respeito às obrigações dos Estados.

Igualmente, as diretrizes deveriam incluir uma referência explícita a outros documentos da FAO que têm particular relevância sobre o tema do acesso aos recursos naturais e seu impacto sobre certos direitos, em particular o direito à alimentação assim como uma referência à importância da Conferência sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural dos anos 1979 e 2006.

Em relação à sua aplicabilidade e implementação, chama-se a atenção para que tais diretrizes contem com um mecanismo de monitoramento e vigilância efetiva.

Recomenda-se que a *legislação nacional* consagre, de maneira explícita, a proteção dos territórios indígenas frente aos grandes projetos de investimento, quer públicos ou privados. Insiste-se no fato da inclusão de mecanismos que tornem efetivos esses direitos.

No âmbito da administração da terra, foi estabelecido que deve ser aplicado o princípio da *transparência em respeito ao tratamento das informações*, desde que existe um desconhecimento sobre as empresas com propriedade ou outras formas de posse de grandes extensões de terras, na maioria dos países. A população deve ter acesso a essa informação e deve ser consultada como condição prévia para a realização desses investimentos, isto é, a governança da terra e dos outros recursos deve ter uma forte componente de participação cidadã na sua gênese, sobretudo quando estiverem envolvidas populações com grupos indígenas ou comunidades em situação de pobreza.

Devem ser estabelecidos mecanismos de monitoramento e recursos a nível nacional para garantir justiça e proteção dos direitos quando esses são violados. Coloca-se a importância de levar a cabo uma Reforma Agrária desde uma perspectiva integral, participativa e que inclua especialmente jovens, indígenas e mulheres.

Recomenda-se utilizar o conceito de bens naturais em contraposição ao conceito de recursos naturais, haja vista que este primeiro engloba uma visão muito mais respeitosa da natureza e, portanto, mais sustentável. O papel da mulher na agricultura deve ser reconhecido e não mais considerado como uma ajuda complementar ao trabalho do homem. As mulheres têm sempre desenvolvido um papel preponderante na produção de alimentos e na preservação da biodiversidade. Um exemplo disto é o fato de que, na grande maioria das vezes, é a mulher que tem se encarregado da conservação do germoplasma, através da administração das sementes.

Desde uma perspectiva de gênero, o conceito de agricultura familiar é um termo patriarcal que exclui a mulher. Recomenda-se trabalhar o conceito de *agricultura camponesa*, o qual integra e dá igual valor a todos os componentes do grupo familiar.

A respeito do *acesso à terra* e aos outros recursos naturais por parte das mulheres, recomenda-se que este seja *garantido* dentro do marco legal dos países. A titulação conjunta da propriedade – entre homem e

mulher – deve ser promovida a nível nacional, como garantia de não discriminação. Da mesma forma, recomenda-se abordar esses processos a partir de uma perspectiva integral, assegurando o acesso aos outros recursos produtivos necessários para a atividade agrícola, tais como crédito, infraestrutura pública de conectividade, entre outros. Por sua vez, é preciso tratar a juventude como um segmento de importância estratégica, visto que atravessa todos os demais setores: indígenas, não indígenas, mulheres, etc.

É necessária uma mudança no sistema educativo no qual o papel da juventude no desenvolvimento rural seja impulsionado. A educação deve ser fortalecida desde um ponto de vista técnico, mas também, desde uma perspectiva de direitos e participação política. Os jovens devem ser integrados à construção política do desenvolvimento rural.

Recomenda-se aos governos fomentar, por exemplo, as condições para fortalecer as instituições consuetudinárias dos Povos Indígenas, sua cosmovisão e seus sistemas jurídicos.

Sugere-se que as autoridades tradicionais dos povos indígenas integrem a institucionalidade ambiental que participa na administração dos territórios, garantindo dessa forma uma participação concreta e efetiva nos processos de governança dos recursos naturais.

Considerou-se importante que os governos propiciem a recuperação dos recursos naturais para os povos indígenas, salvaguardando assim um patrimônio cultural vivente e o capital humano nacional.

Finalmente, como recomendação geral, se identifica claramente que os modelos atuais de posse da terra dominantes na América Latina obedecem a um modelo capitalista que tem promovido interesses individuais. Dessa maneira, estas diretrizes devem procurar recuperar os interesses coletivos e, junto com isso, recuperar os valores da vida, perturbados pelo sistema atual.

Nota do Grupo de trabalho.

Os integrantes deste grupo declararam não estar de acordo com o fato de que tenha sido constituída uma comissão específica para tratar estes temas, uma vez que todos os outros grupos devem abordar a correta governança desde uma multiplicidade de perspectivas, a dos homens, das mulheres, dos indígenas, dos jovens, etc. Isolar o tema aumenta a discriminação. Ademais, o setor afro-descendente não foi levado em conta, embora seja parte constitutiva da identidade diversa de América Latina.

Grupo de Trabalho 4: Grupo 4; Gestão da terra, questões urbanas, desenvolvimento.

DIAGNÓSTICO.

A inter-relação entre o urbano e o rural tem-se confundido diante do progresso e da modernidade: urbano-rural constituíam um conceito de vida e espaço que sofreu processos de decomposição devido a uma falsa concepção do desenvolvimento que tende a vinculá-lo mais com o urbano. “O campo”, vem sendo confundido como um espaço de natureza sã, o lugar do lazer, do descanso e do encontro com a paisagem, degradando sua estética e espiritualidade.

A inter-relação rural-urbana ou, melhor, a multi-funcionalidade rural, condiciona a existência de três tipos de oferta dos âmbitos rurais: oferta alimentar, oferta ambiental (lazer, etc.) e oferta cultural (cultura rural). Um dos grandes problemas detectados na conceituação governamental, de um e de outro, deriva da definição do rural unicamente com base na quantidade de habitantes. O urbano seria definido mediante diversas dimensões enquanto o rural, apenas por uma dimensão quantitativopopulacional, fato que determina o desenho e a aplicação das políticas nesses espaços. Sem dúvida, o rural pode influir no âmbito cultural independentemente de seu peso populacional. E mais, uma vez que a agricultura é algo fundamental para a economia, é negativo em vários sentidos que o urbano perca essa perspectiva em relação ao rural, desvalorizando o papel do agrário na economia.

Nesse cenário são detectados processos de êxodo rural compulsivos e violentos. Entre as principais causas destacam-se a falta de serviços básicos tais como educação, saúde, comunicação, apoio à produção, carência de infra-estrutura para o armazenamento da produção agrícola e dificuldade de acesso a mercados atrativos. Ademais, isso vem sendo agravado pelo processo de concentração da terra, e de maneira geral, pelas conseqüências do modelo agroindustrial sobre a produção agrícola.

Os efeitos deste processo migratório, entre outros, são: perda das raízes e de identidades culturais; reprodução falida do modelo comunitário rural nas cidades; disputas e conflitos entre migrantes e comunidades urbanas territorialmente organizadas.

São identificadas complicações de natureza ambiental, como o processo de contaminação das águas por falta de tratamento de resíduos, contaminando as fontes subterrâneas e os afluentes superficiais próximos às cidades, utilizados como fonte de irrigação. Também se manifestam problemas vinculados à proximidade dos cultivos a espaços urbanos, que tornam complexos os manejos, tais como a aplicação de agroquímicos.

Algumas das causas destes problemas é ausência de gestão e planejamento com enfoque sistêmico por parte dos estados, tanto em nível de municípios, províncias, outros; como em nível de governo central. Também há responsabilidades por parte dos governos e da FAO, que promovem a imposição de modelos altamente desagregadores como a agroindústria, os quais, no entender do grupo, representam falsas soluções ao problema da fome. Da mesma forma, se constata uma deficiente gestão ambiental nos territórios.

O crescimento da Mancha Urbana e a proliferação da pobreza são decisões das políticas neoliberais: disciplinar e desmobilizar por meio de políticas assistencialistas e clientelistas gera dependência e perda de autonomia das pessoas e das comunidades.

DIRETRIZES RECOMENDADAS

Estabelecer os marcos regulatórios e as políticas complementares que atendam as necessidades das populações urbanas-rurais; e fazer com que estas medidas sejam resultado de uma construção participativa das diversas populações (povos indígenas, afro-descendentes, agricultores familiares, camponesas, pescadores artesanais, pastores, assalariados e trabalhadores rurais, coletores de manguezais

e outros).

Em resumo, promover o fortalecimento e a constituição de espaços e processos de *diálogo participativo para a gestão e o planejamento territorial*, que envolva ativamente as organizações e a sociedade civil em geral.

Os Municípios, Províncias e as Comunas devem produzir leis que outorguem para si direitos e obrigações, com o objetivo de melhorar o desenho e a execução de políticas de mudança no uso dos solos, dos espaços e dos territórios.

Nesse mesmo sentido, as regulamentações e as leis relacionadas ao controle ambiental devem ser cumpridas plenamente e com sanções incluindo a participação da população e o acesso a mecanismos de auto-regulação de processo e controle cidadão. Os Estados e os Governos devem garantir o financiamento dos processos e agendas de planejamento, bem como devem constituir órgãos de mediação de conflitos das populações e dos assentamentos humanos.

Sugere-se promover um enfoque sistêmico da organização e distribuição territorial do uso e destino das terras e outros recursos naturais, especialmente quando esses estejam envolvidos em conflitos de interesse entre espaços urbanos e rurais.

Em relação às práticas recomendadas, expõe-se:

- Criação de cinturões ambientais de agricultura urbana familiar e comunitária.
- Fortalecimento e construção de novos Mercados Locais, que vinculem diretamente os fornecedores de alimentos (espaço rural) com os consumidores (espaço urbano). Estas instâncias constituem espaços de inter-relação cultural entre produtores e consumidores.

O grupo sugere também alguns princípios norteadores para as políticas governamentais neste tema:

Reconhecimento: Do rural e do urbano, como formas de vida diversas e complementares; cujas relações devem estar fundamentadas na solidariedade.

Reconhecimento: Do mundo rural como Espaço de vida, cuja consolidação requer de presença de uma população que respeite as suas raízes. Tais populações requerem condições mínimas de permanência, sendo o acesso e o uso da terra e dos demais recursos naturais as mais importantes.

Reconhecimento: que estes territórios e diversas populações (povos indígenas, afros, quilombolas, camponesas, pescadores artesanais, pastores, trabalhadores e assalariados rurais e outras) têm uma importância chave: abastecer o conjunto da sociedade com alimentos e contribuir para a preservação da natureza e do patrimônio natural e cultural.

Apoio e Fomento: ao desenvolvimento de formas de comércio justo, que garantam às populações urbanas alimentos de qualidades provenientes das populações rurais. Resumindo, o grupo pede que sejam desenhadas e implementadas políticas públicas que não adotem uma ótica exclusiva urbana e que, ademais, que contem com o apoio político dos governos, para que tenham validade e sejam cumpridas eficientemente.

Grupo 5: Concentração e estrangeirização da terra.

DIAGNOSTICO

O problema da concentração da terra, em muitos casos, está relacionado com a compra de largas extensões de terras por parte de estrangeiros para cultivos alimentares, produção de biocombustíveis, entre outros. Em outras ocasiões, o fenômeno responde à especulação financeira mediante a concentração de ativos.

Anteriormente os processos de estrangeirização da terra se realizavam por conta de aquisições individuais, sendo que hoje em dia se realizam por corporações e outras pessoas jurídicas, que não possuem identidade facilmente determinada ou uma localização específica. Existe então uma debilidade por parte da maioria dos Governos em frear este processo, frente à força dos capitais de transnacionais de investimento.

Outra característica do fenômeno é que ele nem sempre responde a figura de compra, bem como existe concentração que deriva da assinatura de grandes contratos de arrendamento de longo prazo.

O exposto anteriormente ilustra que a questão da propriedade da terra tem uma forte componente política e de relações de poder. Alguns exemplos disto são: Equador, onde o tema da concentração da terra está intimamente ligada à corrupção de políticos e dirigentes, em função de que se realizam expropriações com abusos contra os ocupantes históricos das terras. No Brasil, como na Argentina, a concentração fundiária tem relação direta tanto com o poder político como com a estrangeirização dos capitais. Na Colômbia, a concentração tem como origem a violência e a ilegalidade dos desalojamentos mediante processos de ocupação territorial por parte de grupos em conflito, guerrilha ou narcotráfico. No México não existe tanto um interesse em investir em terras, mas sim nos processos que lhe agregam valor. Atualmente os camponeses ficam com apenas 10% do valor agregado total do produto final.

Outro tema de fundo é a fragmentação dos territórios, os quais, na medida em que são comprados de maneira desordenada por diferentes donos, dividem as comunidades de pequenos agricultores. No México, as terras camponesas têm sofrido grande fragmentação. No Peru e Bolívia, há fragmentação e medidas de distribuição coletiva são utilizadas para enfrentá-la.

O tema do valor da terra está diretamente relacionado com os problemas da concentração e da estrangeirização, visto que a especulação sobre a terra produz valores fictícios correspondentes ao seu preço no mercado. Existe sem dúvida uma discrepância no momento de dar um preço à terra, visto que considera-se que a terra não deve ter um valor monetário, mas sim, um valor como fonte de vida. Nesse sentido, existem dois temas importantes que não são considerados pelo sistema atual de comercialização do recurso; o primeiro é o valor cultural e espiritual das terras para seus habitantes. O outro é o valor dos serviços, não apenas econômicos, mas também ambientais e de sustentabilidade, o qual o recurso natural aporta para a reprodução da vida familiar, local e do meio ambiente circundante.

DIRETRIZES PROPOSTAS.

A proposta para resolver os problemas da concentração e da estrangeirização é a afirmação de uma soberania nacional que se expresse através de regulamentação e regulação pública, por meio de medidas que identifiquem a origem das transações.

Para evitar a especulação financeira sobre as terras se propõe, ademais, que essas regulações públicas transcendam às fronteiras nacionais e se aplique em nível transnacional, a fim de desmotivar a especulação de interesses estrangeiros sobre os recursos naturais dos países. Propõe-se que, por meio de um enfoque de direitos humanos, sejam revisados os tratados nacionais e internacionais sobre a promoção de investimentos.

Propõe-se especificamente:

- Reconhecer a posse; a fim de ter clareza sobre os adquirentes de terra;
- Ter um registro transparente e de conhecimento público de aquisições;
- Aplicar impostos sobre a venda e/ou arrendamentos de terra; e
- Impor limites máximos sobre as superfícies a serem adquiridas.

Ademais, incluir os princípios que fundamentam o Plano de Revisão Agrária e Florestal que está sendo implementado pelo Governo de Bolívia, a saber:

- Acesso equitativo à terra;
- Títulos agrários a famílias camponesas para agricultura familiar;
- Terra como sustento da soberania alimentar; e
- Restrição da venda de terra a estrangeiros.

Propõe-se, ademais, que os territórios indígenas sejam excluídos do mercado de terra, com o amparo do Convênio 169 da OIT.

Não somente a produtividade econômica dos recursos deve ser considerada na valoração das terras, portanto recomenda-se desenhar um método ou um sistema de valoração a partir de um ponto de vista conservacionista deste recurso. Em caso de expropriações, as compensações devem ser realizadas por meio de valorações discutidas e acordadas com as pessoas que habitam nas áreas interessadas.