

fevereiro de 2006



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCE

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL

Porto Alegre, 7-10 de março de 2006

DOCUMENTO TEMÁTICO UM

POLÍTICAS E PRÁCTICAS PARA ASSEGURAR E MELHORAR O ACESSO A TERRA

Sumário

Este documento revê políticas e práticas recentes que asseguram o acesso à terra para pessoas pobres. Abrange África, América Latina e Ásia, referindo-se também a experiências da Europa Central e do Leste e da Comunidade dos Estados Independentes. O documento examina diferentes abordagens à reforma da terra, diferentes formas de assegurar direitos da terra e alcançar uma distribuição mais equitativa, a vulnerabilidade de determinados grupos à perda dos seus direitos à terra, e a necessidade de ter em consideração os direitos à terra na resolução de conflitos e construção da paz. Conclui com recomendações gerais para medidas práticas para proteger direitos à terra para os grupos pobres, mais vulneráveis.

A terra é um bem de enorme importância para bilhões de habitantes rurais no mundo em desenvolvimento. A natureza dos direitos e a forma como são exercidos varia grandemente, dependendo do grau de competição pela terra, o grau de penetração no mercado e o amplo contexto institucional e político. A situação é muito diversa dentro e entre países e regiões. No entanto, algumas tendências gerais e desafios comuns podem ser identificados.

Apesar de haver diferenças significativas entre e dentro dos países, a pressão sobre a terra tem tendência a aumentar nas próximas décadas, dado o impacto do contínuo aumento da população, urbanização, globalização de mercados e alterações climáticas. À medida que um recurso começa a ser mais escasso e com mais valor, aqueles que detêm direitos mais fracos a esses recursos, tendem a perder. No caso da terra, certos grupos são mais vulneráveis a essa perda de posse, incluindo os pobres, aqueles em áreas peri-urbanas, povos indígenas, mulheres, aqueles que dependem de recursos de propriedade comum, e aqueles em áreas de conflito. Ter em consideração o acesso à terra e segurança da posse para estes grupos, é crucial para a justiça social, modos de vida sustentáveis, estabilidade política e co-existência pacífica. Ter em atenção assegurar o direito à terra é também importante para a promoção do desenvolvimento rural, dado que este ajuda a criar condições que encorajam o investimento local e externo.

For reasons of economy, this document is produced in a limited number of copies. Delegates and observers are kindly requested to bring it to the meetings and to refrain from asking for additional copies, unless strictly indispensable.
Most FAO meeting documents are available on Internet at www.fao.org

Política de diálogo a todos os níveis deve reconhecer a importância de assegurar direitos à terra para o desenvolvimento sustentado, crescimento e paz. Existe a necessidade de promover mais sistematicamente o acesso à terra e direitos de propriedade nos Documentos Estratégicos para a Redução da Pobreza (PRSP) e políticas macro-económicas a nível nacional, e nas Metas de Desenvolvimento para o Milénio (MDG) a nível global. Doutra maneira, os assuntos da terra são esmagados na torrente da estratégia do desenvolvimento.

A agenda da reforma da terra tem que ser dirigida e pertencer a nível de país, individualmente, e enquanto lições de boas práticas podem ser partilhadas entre países, soluções do tipo “tamanho único” dificilmente ajudarão. A reforma efectiva da terra e direitos de propriedade para apoiar os padrões de vida dos pobres, requer comprometimento sustentado e a longo prazo por parte dos governos e agências de desenvolvimento. Reformas da terra com sucesso dependem, em última instância, do exercício forte do poder político aliado aos movimentos de reforma da terra, conjuntamente preparados para desafiar a resistência dos arraigados poderes ligados à terra.

A promoção do acesso equitativo à terra requer uma força efectiva para a realização de programas em curso de redistribuição de terras, e avaliação das disposições institucionais utilizadas para a aplicação desses programas. Assegurar os direitos à terra requer: um leque de ferramentas para serem talhadas para diferentes grupos e circunstâncias, dando atenção especial às necessidades de segurança dos pobres e grupos mais vulneráveis à posse da terra; apoio para instituições democráticas que se ocupam da terra e sistemas descentralizados de informação sobre a terra, problema centrado e aberto ao escrutínio público; ligações efectivas entre instituições e mecanismos locais existentes para a gestão da terra; e melhores sistemas para resolução de disputas sobre a terra, incluindo procedimentos formais, de resolução alternativa de disputas e, consuetudinários.

O reforço da capacidade de intervenção é crítico para melhorar o acesso à terra e à sua efectiva administração. A falta de pessoal qualificado nas agências governamentais, e a falta de consciência do enquadramento legal entre o público em geral, combinam-se para tornar os serviços de administração da terra grandemente inacessíveis às pessoas em geral. A necessidade do pagamento de taxas, a distância até aos locais de registo de terras, e o pressuposto de fluência na língua oficial, tudo isto limita o alcance das políticas do estado nas áreas rurais. Esta situação reclama para o apoio do desenvolvimento profissional, partilha de experiências e reforço da capacidade de intervenção, incluindo a nível universitário, em centros de excelência e através de redes do conhecimento de; decisores políticos, profissionais e, sociedade civil. Organizações da sociedade civil bem informadas e capazes, desempenham um papel muito importante informando, e providenciando controlos e análises sobre as tomadas de decisão dos governos e, no desenvolvimento e realização da política de terras. Intercâmbio de experiências através de redes das organizações da sociedade civil, análises e investigação ligadas a medidas práticas, podem também ajudar a desenvolver uma mais apropriada política da terra e instituições capazes de ir ao encontro das necessidades de segurança da terra, tanto para pobres como para ricos.

Sumário

Introdução	iv
I. Acesso à terra e redução da pobreza	v
A. Acesso à terra como base do empoderamento socioeconômico	v
B. Acesso à terra e desenvolvimento agrícola	vi
C. Acesso à terra e Documentos de Estratégia para Redução da Pobreza	viii
D. Redistribuição das terras	x
II. Garantia dos direitos agrários	xiv
A. O papel dos mercados agrários na melhoria do acesso à terra	xviii
B. Direitos agrários das mulheres	xix
C. Equilíbrio entre os interesses de investidores estrangeiros e os direitos agrários dos usuários locais	xxii
D. Proteção dos direitos dos povos indígenas	xxiv
E. Garantia dos direitos dos grupos de pecuaristas sobre os recursos	xxvi
F. Conflito	xxvii
Conclusões	xxix
Casos citados	xxxii

Este documento foi preparado pelo Instituto Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (IIED), a pedido da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). As posições e opiniões apresentadas são dos autores e não representam as opiniões da FAO.

Isso estava em minhas preces: um pedaço de terra não muito grande, onde deve haver um jardim e uma fonte de água incessante perto da casa.

Horácio

Em muitas partes da África, os habitantes rurais se encontram em um período de incerteza – um tempo de hesitação entre dois sistemas e dois períodos: uma época não muito distante em que os princípios costumeiros eram o ponto de referência e um futuro incerto no qual novas regras e normas são inevitáveis.

Mathieu et al. 2003

Introdução

1. Este documento analisa as vinculações entre o acesso à terra e a redução da pobreza e examina as recentes políticas e práticas para melhorar o acesso dos grupos mais pobres à terra em diferentes partes do mundo. Examina também questões do acesso à terra na África, América Latina e Ásia, focalizando o acesso à terra rural nessas três regiões, enquanto se refere também a grandes reformas agrárias que foram realizadas nas economias transicionais da Europa Central e Oriental e na Comunidade dos Estados Independentes e ainda as diferentes abordagens da reforma agrária, diferentes meios de garantir os direitos agrários e de alcançar uma distribuição mais justa da terra, a vulnerabilidade particular de certos grupos a perder o direito à terra e a necessidade de abordar os direitos agrários dentro da resolução de conflitos e da construção da paz. O documento conclui com recomendações gerais para proteger os direitos agrários dos grupos mais pobres e vulneráveis.

2. O documento identifica os desafios que precisam ser enfrentados de modo a garantir o acesso dos grupos mais pobres e vulneráveis à terra em um contexto de rápida mudança global. Devido ao amplo escopo e à grande diversidade nos países e continentes e entre eles, muitos detalhes valiosos foram omitidos. Embora o foco principal se concentre na terra rural e na reforma agrária, deve-se reconhecer que as questões do acesso à terra rural e urbana não podem ser separadas. Em particular, a urbanização cada vez mais rápida absorve as terras rurais para moradia, comércio e fins especulativos. A inovação na garantia dos direitos sobre a terra urbana oferece algumas lições valiosas para a abordagem dos direitos sobre a terra rural. O documento focaliza o uso da terra agrícola – amplamente definido aqui com a inclusão da produção de culturas, criação de gado e outras atividades para produzir alimentos através da utilização de recursos naturais. Outras formas de utilização da terra e ativos rurais (uso residencial, silvicultura, turismo, mercados rurais, ativos ambientais, ativos hídricos, etc.) também são muito importantes para a subsistência de muitos, mas são mencionadas brevemente aqui.

3. O documento adota uma ampla definição de acesso à terra, como o processo pelo qual as pessoas, individual ou coletivamente, adquirem direitos e oportunidades de ocupar e usar a terra (principalmente para fins produtivos, mas também para outros propósitos econômicos e sociais), seja de modo temporário ou permanente. Esses processos incluem a participação nos mercados

formal e informal, acesso à terra através de parentesco e redes sociais, incluindo a transmissão de direitos sobre a terra através de herança e dentro de famílias, e a distribuição das terras pelo Estado e outras autoridades que têm controle sobre a terra.

4. A terra em muitas partes do mundo em desenvolvimento é um ativo de valor substancial. A crescente demanda pelo estoque fixo de terra tipicamente se traduz em preços mais altos. O controle sobre esse recurso é muitas vezes central para o poder político nacional e local. Conforme a competição pela terra aumenta, os que possuem direitos escassos tendem a ser afastados, já que são incapazes efetivamente de fazer valer seus direitos. Os direitos sobre a terra, uma vez perdidos, são difíceis de ser restabelecidos – em muitos sistemas a ocupação é nove décimos da lei. Assim, é crucial garantir os direitos prontamente, antes de as pessoas serem deslocadas, para evitar uma expropriação em massa das comunidades pobres e vulneráveis.

5. Os governos muitas vezes têm sido cúmplices na erosão e perda dos direitos sobre a terra, mantendo e consolidando o poder através do patrocínio na distribuição de ativos importantes para indivíduos e grupos selecionados (Barraclough, 1999). A história mostra muitos casos nos quais os direitos das pessoas pobres foram reinterpretados de modo a diminuir sua significação. Direitos não escritos foram substituídos por procedimentos escritos mais formais (Clanchy 1979). O papel dos chefes costumeiros como fiduciários da terra para sua comunidade mais ampla pode se transformar em direitos de posse e disposição. Povos tribais podem descobrir que as terras das quais sua subsistência depende foram vendidas para atividades de mineração, ostensivamente trazendo emprego e “desenvolvimento” para a área local. Os mecanismos do governo central podem prevalecer sobre direitos localmente determinados à terra e aos recursos.

6. Políticas e programas de acesso à terra equilibrados são necessários para promover o desenvolvimento agrícola e proteger grupos mais vulneráveis contra o aprofundamento da pobreza – principalmente em um mundo onde a competição pelo acesso a recursos e o uso da terra em função da eficiência são os condutores do processo de desenvolvimento. É importante reafirmar os princípios que sustentam os direitos fundamentais a abrigo, alimento e segurança. A facilitação do acesso à terra para grupos mais pobres e a proteção de seus direitos à terra, dentro do contexto do império da lei, possibilita que as pessoas disponham de abrigo, alimento e segurança em um ambiente cada vez mais competitivo. Isso acontece particularmente onde as oportunidades de emprego fora da produção agrícola são limitadas. Ademais, a garantia do acesso à terra cria uma base para a participação direta dos pobres em processos de desenvolvimento socialmente inclusivos.

7. Este documento ressalta lições práticas na garantia do acesso dos grupos mais pobres à terra em diferentes partes do mundo, sua eficácia limitada e a necessidade urgente de melhores instituições e procedimentos para fortalecer os direitos e oportunidades dos grupos mais pobres e mais vulneráveis.

I. Acesso à terra e redução da pobreza

A. ACESSO À TERRA COMO BASE DO EMPODERAMENTO SOCIOECONÔMICO

8. A pobreza rural está fortemente associada ao acesso escasso à terra, seja pela falta de terra ou pelo fato de os direitos agrários serem frágeis e contestados. A análise econômica há muito reconheceu a importância da garantia dos direitos de propriedade para o crescimento e, portanto, para a redução da pobreza que o crescimento pode trazer. Um maior acesso dos pobres à terra

pode trazer também benefícios diretos de alívio da pobreza, quando mais não seja por contribuir diretamente para uma maior segurança alimentar. Em países onde a agricultura é uma atividade econômica principal, o acesso à terra é uma forma fundamental pela qual os pobres podem assegurar o abastecimento de alimentos e gerar renda. Isso se aplica tanto a sociedades nas quais a agricultura de subsistência prevalece, onde o acesso à terra é condição *sine qua non* da segurança alimentar, quanto a sociedades nas quais a agricultura é mais orientada para o mercado e a agricultura familiar constitui uma fonte importante de emprego que gera renda para comprar alimentos. Mesmo onde a agricultura e a terra estão se tornando menos importantes com o crescimento de fontes alternativas de renda, a garantia dos direitos sobre a terra fornece uma fonte valiosa de renda para o investimento, aposentadoria ou segurança no caso de desemprego. Em muitos países, particularmente onde a água para uso agrícola é um recurso relativamente escasso, isso também se aplica em relação à garantia do acesso à água, inclusive nos casos em que isso se relaciona com o acesso à terra.

9. Os direitos garantidos sobre a terra são a base do abrigo, acesso a serviços e participação civil e política. Também são uma fonte de segurança financeira, como garantia para conseguir crédito ou como ativo transferível que pode ser vendido, arrendado, hipotecado, emprestado ou legado. Além disso, a garantia do acesso à terra cria incentivos para o usuário investir trabalho e outros recursos, de modo a manter ou aumentar seu valor e sustentar sua produtividade, bem como para ter acesso a oportunidades de desenvolvimento social e econômico.

10. Além disso, pesquisas documentaram uma relação positiva entre distribuição equitativa da terra e crescimento econômico (Deininger & Squire 1998). Embora a história forneça exemplos de países que se desenvolveram com distribuições de terra muito desiguais (veja, por exemplo, a revolução industrial que aconteceu na Grã-Bretanha nos séculos 18 e 19), pesquisas mostram que, durante o período de 1960–2000, os países com uma distribuição mais igualitária da terra se caracterizam por níveis mais altos de crescimento econômico (Deininger 2003). As distribuições de terra mais igualitárias estão associadas também com uma maior paz e coesão social. Onde os direitos sobre a terra são muito concentrados, as desigualdades podem gerar uma sensação de injustiça, produzindo riscos de ocupações de terras e mesmo ondas de violência agrária. A experiência de vários países do leste da Ásia (Coreia do Sul, Taiwan) mostra como uma reforma que resulta em uma distribuição mais justa da terra é fundamental na criação da base para o desenvolvimento econômico sustentado.

B. ACESSO À TERRA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

11. A relação entre o acesso à terra e a redução da pobreza não pode ser vista isoladamente da política agrícola e econômica mais ampla. Do mesmo modo, essas questões estão intimamente conectadas com as políticas de desenvolvimento rural e os resultados ambientais. A distribuição de direitos agrários e oportunidades de acesso à terra terá implicações na distribuição da riqueza, taxas de crescimento econômico e incidência de pobreza; a forma e a direção do desenvolvimento agrícola afetarão as rendas e rendimentos de diferentes tipos de atividades agrícolas, o valor da terra e demandas de acesso a recursos agrários (Cotula et al 2004). Os incentivos e estruturas de posse que determinam a utilização da terra afetarão profundamente os impactos ambientais e a sustentabilidade.

12. As discussões sobre o acesso à terra devem ser realizadas no contexto do debate sobre a modernização agrícola que está acontecendo em muitas partes do mundo. Falando de modo geral, dois modelos de desenvolvimento agrícola estão competindo no mercado de idéias políticas. Por um lado, uma visão comum defende a promoção das agroempresas como uma forma de atrair capital privado e aumentar a produtividade agrícola. Por outro lado, a agricultura familiar

continua sendo a espinha dorsal da subsistência rural em muitas partes do mundo em desenvolvimento e se mostrou dinâmica e sensível a mudanças, bem como uma importante fonte de investimento na agricultura, como na África Ocidental (Toulmin & Guèye 2003). Em outros lugares, como na América Latina, coexistem modelos com uso intensivo de capital e centrados na agricultura familiar, embora o apoio a pesquisas, desenvolvimento e extensão tendam a se concentrar bastante no setor comercial.

13. Embora as questões de justiça social e igualdade exijam que a estratégia agrária apóie as lutas dos pobres pelo acesso à terra como meio de subsistência, alguns críticos argumentam que os pequenos agricultores são ineficientes e que os pobres rurais estariam em melhor situação se deixassem a terra e procurassem emprego na economia “moderna” – seja em fazendas comerciais ou no setor não-agrícola (Quadro 1). Na prática, a agricultura familiar compete com as demandas comerciais por terra e, devido ao contexto dos mercados cada vez mais globalizados, a manutenção da subsistência dos pequenos agricultores dependerá de sua contínua modernização com apoio de políticas e recursos para fortalecer a capacidade e o acesso aos mercados.

Quadro 1. Pequenos agricultores versus grandes fazendas

Há muito se desenrola um debate sobre o tamanho das propriedades agrícolas e a produtividade. Alguns argumentam que a era do pequeno agricultor acabou e que, por motivos de eficiência, as pequenas propriedades devem ser consolidadas em propriedades grandes, permitindo economias de escala e uma maior modernização. Eles apontam, por um lado, os agricultores empobrecidos às margens da existência com pouca habilidade de gerar um saldo positivo para investimento nas atividades agrícolas e capacidade limitada de adotar novas tecnologias e, por outro lado, as grandes fazendas lucrativas, com acesso aos mercados mundiais, que fornecem emprego e bons salários para a força de trabalho rural local. Outros refutam esses argumentos e observam que, para muitas culturas, existem poucas economias de escala (ou mesmo nenhuma) na produção agrícola. Eles apontam, por um lado, a produção dinâmica do pequeno agricultor, onde a inovação e o investimento são muito evidentes, conforme as pessoas se adaptam a novas oportunidades de mercado e condições ambientais; por outro lado, as grandes fazendas extensas e ineficientes, com poucos trabalhadores, salários baixos e baixa produtividade.

Há uma ampla evidência que apóia cada caso, dependendo do tipo de lavoura, do contexto político e das formas de apoio disponíveis para diferentes tipos de agricultor. As pequenas propriedades são geralmente dirigidas pela família, podem ser de subsistência ou orientadas para o mercado, utilizar poucos ou muitos insumos externos, trabalhar manualmente ou com máquinas e utilizar a terra extensivamente ou intensivamente. As grandes fazendas são geralmente orientadas para o mercado, podem ser dirigidas pela família como as pequenas propriedades ou podem ser empresas e utilizam poucos (ou nenhum) ou muitos trabalhadores. Tanto as pequenas como as grandes propriedades podem ser pobres ou ricas em recursos, utilizar amplamente métodos manuais ou máquinas e utilizar a terra extensivamente ou intensivamente. Por causa dessa grande variação nos tipos de propriedade, qualquer afirmação sobre os relativos méritos das propriedades pequenas versus as grandes só pode ser relevante dentro de ambientes sociais, econômicos e biofísicos específicos.

É possível obter economias de escala através da mecanização em culturas como a cana-de-açúcar, alguns cereais e soja, por exemplo, enquanto culturas perenes como borracha, frutas e legumes tendem a ser melhores na produção intensiva com uma proporção importante de insumo manual. Na ausência de economias de escala, as pequenas propriedades podem ser mais eficientes do que as grandes por causa da estrutura de incentivo favorável na agricultura auto-empregada e os grandes custos de transação e monitoramento associados com a mão-de-

obra empregada (de Janvry et al 2001). Na Indonésia, por exemplo, 80% da borracha e resina e 95% das frutas são produzidas por pequenos agricultores (Kuechli 1997). Mas tanto as pequenas propriedades quanto a plantação de borracha podem ser exploradas por especialistas, proprietários ou trabalhadores com um interesse direto na qualidade sustentada do látex e na produtividade das árvores sob seu cuidado e necessidade limitada de supervisão.

Mesmo se houver poucas economias de escala na própria produção, existem crescentes economias de escala ascendentes e descendentes relacionadas ao acesso a insumos e mercados. Os compradores de mercadorias preferem lidar com poucos grandes fornecedores por causa dos custos de transação associados com o manejo da produção de um grande número de pequenos agricultores individuais, relegando estes ao comércio menos lucrativo do mercado local. Esses mercados locais também estão sob ameaça onde a produção local está competindo com grãos alimentícios, muitas vezes subsidiados, de países com estoques excedentes (Vorley 2001). Contudo, grupos de pequenos agricultores também podem se organizar para conjuntamente armazenar, moer e vender sua produção e ganhar acesso a grandes compradores.

14. No final, a escolha entre os sistemas de grandes ou pequenos agricultores é uma questão de política tanto quanto de economia. Com o tipo certo de políticas e disponibilidade dos serviços e infra-estrutura apropriados, os sistemas agrícolas de pequena escala podem ser pelo menos tão produtivos por hectare quanto grandes fazendas comerciais, além de fornecer um padrão de vida decente através do acesso garantido aos mercados local e global. Isso dependerá não só de políticas nacionais, mas em grande medida do resultado das negociações comerciais internacionais, como no contexto da OMC e da EPA, e do grau em que a assistência alimentar esteja desvinculada da disposição de excedentes alimentares, por exemplo. Em todo caso, os pequenos agricultores devem ter seus direitos de propriedade garantidos e protegidos. Isso proporciona garantia para que os agricultores obtenham crédito sazonal ou de longo prazo para o investimento em aumento da produtividade ou escolham um momento ótimo para vender a produção; possibilita que os agricultores disponham com segurança de parte da terra ou arrendem outras terras; ou, em último caso, lhes dá a opção de vender sua terra e utilizar os recursos para desenvolver novas oportunidades de subsistência. Nessa equação, é preciso levar em conta considerações sociais, éticas, culturais e ambientais, assim como a internalização de externalidades da produção agrícola.

C. ACESSO À TERRA E DOCUMENTOS DE ESTRATÉGIA PARA REDUÇÃO DA POBREZA

15. Os esforços mundiais atuais para promover o desenvolvimento estão focados na necessidade de erradicar a pobreza, progredir na consecução dos ODM, dobrar os fluxos de ajuda e fornecer alívio da dívida aos países mais pobres, liberalizando a economia mundial através da reforma comercial. Os Documentos de Estratégia para Redução da Pobreza (DERP) são o principal esquema para muitos governos de países em desenvolvimento chegarem a esses objetivos, assim como uma pré-condição para receberem o alívio da dívida. A prioridade dentro dos DERP tende a ser a mobilização de recursos para a prestação de serviços, em vez de abordar os obstáculos políticos que restringem as oportunidades para os pobres. Grande parte da ênfase em ajudar os pobres a “sair da pobreza” apresenta uma situação aparentemente livre de conflitos em que todos saem ganhando, na qual uma maior assistência e políticas mais favoráveis oferecem a todos a oportunidade de melhorar sua renda e subsistência. Mas esses ganhos para todos não são garantidos. Os quadros institucionais e o padrão de interesses políticos – local, nacional e mundial – determinarão o grau em que os grupos mais pobres se beneficiarão das novas oportunidades econômicas.

16. O quadro 2 apresenta uma recente visão dos DERP de 18 países e compara resultados com um estudo anterior da África Ocidental e Central. Após serem negligenciadas pela primeira geração de DERP, as questões do acesso à terra começaram a aparecer nos DERP mais recentes, como pode ser visto abaixo. Mas persiste a questão de saber até onde os governos estão dispostos a ir para derrubar os obstáculos legais e institucionais que mantêm as desigualdades estruturais no acesso à terra.

Quadro 2. A terra nos Documentos de Estratégia para Redução da Pobreza na África Subsaariana, América Latina e no Leste e Sul da Ásia

Em 2002, o IIED realizou um exame dos Documentos de Estratégia para Redução da Pobreza (DERP) na África Ocidental e Central (resumido em Cotula et al 2004). Embora oito dos treze DERP cobertos pelo estudo discutissem a importância da melhora do acesso dos pobres à terra, somente quatro identificaram atividades relacionadas a serem executadas. Somente dois dos treze especificamente mencionaram o acesso da mulher à terra (Nigéria e Guiné) e cinco mencionaram a importância da posse da terra em relação à pobreza urbana (Benin, República Centro-Africana, Chade, Guiné, Mauritània). Em um DERP (Senegal) não houve referência ao acesso à terra ou a recursos naturais como fator importante no alívio da pobreza. Estendendo a amostra por três anos para incorporar mais 18 DERP da América Latina, Leste da Ásia, Sul da Ásia e África Subsaariana, podemos fazer uma série de comparações.

Primeiro, as questões agrárias representam um papel mais importante nos DERP mais recentes. Em treze dos dezoito, faz-se referência explícita à relação causal entre falta de acesso à terra e pobreza. A vinculação é feita com maiores ou menores graus de ênfase. Por exemplo, o DERP de Burkina Faso faz 13 referências ao acesso à terra. O DERP da Mongólia de 2003 esboça uma nova lei agrária que propõe dar terra às famílias, abordando assim a questão do acesso à terra, embora não esteja diretamente colocado no documento como uma questão da pobreza. Na África Subsaariana, os DERP produzidos mais recentemente em geral se referem à relação entre pobreza e acesso à terra.

Segundo, o compromisso com a reforma agrária – através de metas, políticas, programas e nova legislação focando no acesso à terra e garantia da posse – se manifesta nos DERP da maioria dos países examinados, pelo menos em nível retórico. Para Honduras a melhora do acesso dos pobres à terra é um objetivo principal na estratégia de redução da pobreza. Isso se traduz em um compromisso para aumentar seu programa de titulação de terras em andamento e na criação de um programa de acesso à terra. Uma nova legislação agrária foi recentemente aprovada no Camboja e na Mongólia, e a República Popular Democrática do Laos estabeleceu um Departamento Nacional de Planejamento do Uso da Terra e Desenvolvimento da Terra no Gabinete do Primeiro-Ministro. Alguns dos objetivos visados podem ser muito ambiciosos, mas as questões agrárias claramente são abordadas como meio principal de redução da pobreza.

Terceiro, onze dos dezoito DERP mencionaram explicitamente o gênero em relação à terra e ao acesso à terra. Quatro dos sete que não o fizeram são da América Latina. Isso pode ser atribuído ao fato de que geralmente as mulheres podem herdar terra em toda a América Latina, o que nem sempre acontece em outras regiões. Em contraste com o estudo anterior do IIED, são os países da África Subsaariana que apresentam a maior parte das referências relacionadas à terra e gênero.

Quarto, somente sete dos oito se referem especificamente à dinâmica agrária em cenários urbanos, a maioria na África Subsaariana e leste da Ásia. A referência a questões agrárias urbanas como a falta de acesso a serviços em assentamentos informais é discutida em outros documentos, mas as relações causais com a posse e garantia da terra continuam inexploradas.

D. REDISTRIBUIÇÃO DAS TERRAS

17. Os programas de redistribuição de terras visam a mudar a distribuição das terras dentro da sociedade, reduzindo a concentração das terras e promovendo um acesso mais justo à terra e uma utilização mais eficiente da mesma. Este documento considera principalmente a experiência da reforma agrária redistributiva nos países em desenvolvimento da Ásia, América Latina e África. No final desta seção, examinamos um dos maiores exercícios de redistribuição de terras na história recente, envolvendo a restituição e privatização da terra nas economias transicionais da Europa Central e Oriental e na Comunidade dos Estados Independentes, que tiveram como força motriz o forte imperativo político para reestruturar a posse em muitos desses países fora do modelo socialista.

18. Em geral, as reformas de redistribuição de terras foram motivadas por três objetivos relacionados, mas distintos:

- Alcançar um acesso mais justo à terra, para assim reduzir a pobreza e a falta de terra nas áreas rurais;
- Melhorar a justiça social, alterando o equilíbrio entre diferentes grupos na propriedade e controle da terra e restituindo direitos agrários alienados;
- Promover o desenvolvimento rural aumentando a produtividade agrícola e criando uma classe de pequenos agricultores produtivos.

19. Esses objetivos foram freqüentemente combinados, mas também podem entrar em conflito, levando a diferentes tipos de reforma agrária, visando os muito pobres ou, alternativamente, agricultores comercialmente viáveis. Em particular, se a melhoria na equidade e justiça social ampliará ou não a produtividade e eficiência da utilização da terra vai depender do modelo de desenvolvimento agrícola adotado e do contexto mais amplo do mercado. Pesquisas documentaram uma relação positiva entre distribuição mais eqüitativa das terras e crescimento econômico (Deininger & Squire 1998). A experiência de vários países do leste da Ásia (Coreia do Sul, Taiwan) mostra claramente como uma reforma que oferece uma distribuição mais justa da terra é fundamental para criar o desenvolvimento econômico sustentado, eliminando classes conservadoras e não-produtivas de proprietários de terra, promovendo a modernização agrícola e ampliando o poder de compra rural e a demanda interna para apoiar um setor industrial crescente e competitivo.

20. Em grande parte da África, a concentração de terras é limitada em comparação com outras regiões, como a América Latina. Existem exceções importantes, especialmente no sul da África, onde a economia colonial e o apartheid resultaram em uma distribuição de terras extremamente injusta segundo as linhas raciais. Na África do Sul e Namíbia, os programas de redistribuição de terras foram implementados desde os anos 1990, e a política agrária teve que reconciliar os objetivos de justiça social e desenvolvimento econômico. A África do Sul também implementou um programa de restituição de terras, com o objetivo de reparar as desapropriações feitas durante o apartheid. Na África do Sul, a meta de um acesso mais justo à terra está na Constituição, mas ao mesmo tempo a política agrícola fornece apoio esmagador a um setor comercial

predominantemente branco, e a ênfase mudou de reformas agrárias em prol dos pobres para uma redistribuição que visa a promover novos agricultores comerciais negros.

21. Tanto a América Latina quanto a Ásia são caracterizadas por histórias complexas de reforma agrária e esforços de redistribuição. A redistribuição de terras geralmente ocorreu em momentos históricos importantes, nos quais grupos de interesse e coalizões poderosas podiam ser mobilizadas em favor da reforma agrária. No leste da Ásia há alguns casos de êxito notáveis e bem documentados (Coreia do Sul, Japão e Taiwan). A maioria dos países da América Latina adotou programas de reforma agrária para compensar a alta concentração das terras e a estrutura dualística latifúndio–minifúndio de posse da terra. Embora em alguns casos os programas de reforma tenham redistribuído áreas substanciais (por exemplo, em Cuba), na maioria dos casos a falta de compromisso político limitou a eficácia da reforma agrária.

22. Diferentes mecanismos podem ser usados para redistribuir a terra, desde a negociação com base no mercado até a aquisição compulsória. Nos programas de redistribuição com base no mercado o Estado, ou beneficiários da reforma com apoio financeiro do Estado, compra a terra dos proprietários a um preço negociado (“vendedor voluntário, comprador voluntário”). Os modelos com base no mercado variam bastante, por exemplo, em relação à identificação do comprador (o Estado, como na Namíbia, ou beneficiários, como na África do Sul), instituições e processos utilizados. Os modelos de aquisição compulsória também divergem bastante, dependendo do valor e do prazo de compensação e da natureza do processo de expropriação.

23. Nos últimos anos, os modelos centrados no Estado foram criticados por uma série de motivos, incluindo: expropriação coerciva da terra e compensação abaixo dos preços do mercado, levando à oposição dos proprietários e ações judiciais; a lentidão das reformas devida à burocracia centralizada do Estado; seqüenciamento inadequado das transferências de terra e fraco apoio de desenvolvimento para os beneficiários; e a criação de desincentivos para o investimento comercial interno em grande escala devido à propriedade contestada da terra.

24. As abordagens com base no mercado foram promovidas na última década como formas alternativas de abordar a redistribuição de terras, evitando os problemas associados com os modelos centrados no Estado. Essas abordagens apresentam: participação voluntária de proprietários e pagamentos feitos totalmente em dinheiro com base no valor de mercado; uma abordagem orientada pela demanda com beneficiários auto-selecionados; uma abordagem descentralizada, mais transparente, mais rápida e menos controversa; e acordos financeiros mais flexíveis (veja Borrás 2003).

25. Embora tenha havido problemas reais na maneira como o Estado organiza os programas de reforma agrária, nos casos em que o progresso na redistribuição da terra conduzida pelo Estado foi lento (por exemplo, nas Filipinas e em muitos países da América Latina) isso se deve substancialmente à falta de compromisso político. Além de uma série de problemas associados aos programas centrados no Estado, como a falta de transparência, falhas na prestação de serviços de apoio essenciais e falta de participação efetiva dos beneficiários também foram relatadas no caso de abordagens baseadas no mercado, que se mostraram politicamente controversas.

26. O progresso na redistribuição com base no mercado depende da vontade dos proprietários de vender e da disponibilidade de fundos para que o Estado compre as terras. Como resultado, a

terra redistribuída pode ser de baixa qualidade (Wegerif 2005; Borrás 2003; Barros et al 2002; Lebert 2003) porque está disponível mais prontamente e é mais barata. Os esquemas de crédito para a compra de terras – como o Cédula da Terra e o Crédito Fundiário no Brasil (Quadro 3) e o LRAD na África do Sul – requerem que os beneficiários pobres reúnam recursos para entrar no mercado e os incentivam a minimizar os empréstimos para a compra de terras (e assim evitar dívidas) e maximizar os subsídios para investimentos produtivos.

27. É necessária uma forte capacidade para implementar eficazmente os programas de aquisição de terras. Seja a terra primeiro adquirida pelo Estado e subsequente transferida aos beneficiários, como no modelo da Namíbia, ou adquirida diretamente por grupos beneficiários, a avaliação da terra e outras habilidades são necessárias para negociar um preço de mercado justo com o “vendedor voluntário”. Os preços pedidos pelos proprietários de terras são geralmente considerados inflacionados (por exemplo, Pohamba 2002 sobre a Namíbia), e mesmo onde a terra é expropriada, como no Brasil, os ex-proprietários são frequentemente capazes de obter níveis de compensação mais elevados nos tribunais. Esses problemas podem ser resolvidos através da contratação de especialistas para avaliar os valores de aquisição, o que deve encorajar uma determinação de preços mais realista, e determinar valores para fins de tributação, o que deve criar incentivos para colocar terras no mercado, particularmente onde as grandes propriedades não são utilizadas produtivamente.

Quadro 3. Programas de redistribuição baseados no mercado no Brasil

O Brasil está executando uma combinação de esforços tradicionais de redistribuição com base na expropriação junto com reforma agrária assistida pelo mercado e programas de recuperação negociados. Durante o governo de FHC (1994–2002), o ritmo da expropriação de terras e outros tipos de reforma aumentou bastante (Baranyi et al 2004). Isso aconteceu em grande medida porque os movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), exerceram considerável pressão sobre o governo. Junto com a reforma baseada na expropriação, o Brasil implementou dois programas com base no mercado – o Banco da Terra e o Cédula da Terra. Este último foi iniciado em caráter piloto com apoio do Banco Mundial em cinco estados do Nordeste e subsequente expandido nacionalmente como programa Crédito Fundiário, enquanto o primeiro foi estabelecido com a intenção de expandir nacionalmente o esquema baseado no mercado (Baranyi et al 2004). Ambos operam com base na provisão pelo governo de crédito barato (Banco da Terra e Cédula da Terra) ou pacotes de subsídios/empréstimos (Cédula da Terra) para a compra de terras. Contudo, os movimentos sociais de reforma agrária criticaram essas iniciativas, argumentando que os proprietários responsáveis pela concentração de terras são recompensados, e expressaram preocupação de que a descentralização dos processos de reforma agrária os deixa nas mãos dos mesmos atores que tradicionalmente se opuseram à reforma. Estudos oficiais sobre a eficácia comparativa desses programas e da redistribuição de terras administrada pelo Estado produziram em geral evidência inconcludente.

28. Ao mesmo tempo, estudos mostrando que os grupos em desvantagem estão comprando terras no mercado (por exemplo, Lyne e Darroch 2003, para o caso da África do Sul) sugerem que uma utilização apropriada de mecanismos com base no mercado têm um papel valioso na mudança da distribuição de terras. Apesar desses casos, os mercados de compra são geralmente inacessíveis aos pobres, que não podem mobilizar os recursos exigidos para entrar no mercado por causa da falta de serviços de crédito apropriados e dos altos preços exigidos pelos grandes proprietários. Além disso, estudos de caso na África do Sul e no Brasil demonstram que, embora os esquemas de aquisição de terra subsidiados possam ajudar, os estoques disponíveis no mercado podem acabar rapidamente e (por exemplo, em algumas partes do Brasil) as terras oferecidas por vendedores podem ser inadmissíveis para os esquemas porque foram adquiridas ilegalmente.

29. Em vez de escolher um único tipo de arranjo institucional para transferir a terra das mãos de poucos para muitos, o desafio está no planejamento de um leque de opções que possibilite diferentes caminhos para a aquisição de terras e combine elementos compulsórios, incentivos e livre negociação (veja Roth 2002). Esses diferentes elementos podem se reforçar mutuamente. Por exemplo, uma ameaça crível de aquisição compulsória pode fazer com que os proprietários fiquem mais dispostos a vender a preços justos aos beneficiários das terras, tornando assim os mecanismos baseados no mercado mais eficazes e rápidos. Nos últimos sessenta anos, os programas de redistribuição de terras bem-sucedidos em todo o mundo combinaram livre negociação, incentivos fiscais para transferências de terras e aquisição compulsória da terra (por exemplo, Itália, Coréia do Sul e Taiwan). Em todos os casos, a existência de um elemento compulsório foi crucial para o êxito do programa de reforma. Além disso, a experiência demonstra a importância de se usar amplamente as terras públicas disponíveis, em poder do Estado – que podem ter sido ocupadas ilegalmente por proprietários privados – antes de adquirir novas terras do setor privado.

30. Essas considerações ressaltam a necessidade de monitorar o progresso feito com os programas de redistribuição de terras. Isso envolve uma comparação não só entre mecanismos baseados no mercado e na expropriação, que se mostraram ideológicos e divisores, mas também entre modalidades de modelos baseados no mercado e no Estado e combinações dos dois (por exemplo, entre o modelo sul-africano, no qual a terra é comprada por beneficiários com apoio do Estado, e o modelo da Namíbia centrado no Estado de “vendedor voluntário, comprador voluntário”). Deve-se escolher a combinação certa de abordagens feitas especificamente para diferentes áreas, circunstâncias e condições do mercado, e verificar se os programas de reforma agrária conseguem ao mesmo tempo proteger a propriedade privada, para assim encorajar o investimento, e obter uma distribuição de terras mais equitativa.

31. A redistribuição de terras não deve ser vista isoladamente do apoio mais amplo ao setor agrícola. Os agricultores recentemente estabelecidos precisarão de uma combinação de apoio técnico e ajuda no acesso ao crédito, mercados e insumos. No Brasil, o lento progresso do governo Lula na redistribuição de terras inclui a alocação de uma grande porção do apoio ao setor familiar como um todo, incluindo agricultores assentados. Isso visa a assegurar apoio suficiente para que os agricultores se tornem viáveis, em vez de maximizar o número de pessoas que recebem novas terras.

32. A experiência de Taiwan e da Coréia do Sul, onde foi realizada uma redistribuição de terras bem-sucedida após o fim da guerra e sob a ameaça “comunista”, e nos estados indianos de Kerala e Bengala Ocidental, onde a reforma agrária foi um elemento importante na mudança social igualitária, mostra que o sucesso de um programa de reforma agrária depende basicamente de um forte poder político aliado a movimentos de reforma agrária que buscam mudar a distribuição de terras do país e desafiam a resistência dos interesses fundiários.

33. Essa experiência contrasta com a dos países da Europa Central e Oriental e da Comunidade dos Estados Independentes, embora haja algumas conclusões comuns sobre o que é necessário para se chegar a um bom resultado. Embora individualmente sejam muito diferentes quanto aos antecedentes, quadros normativos e padrões de posse, esses países compartilharam uma herança amplamente comum de fazendas cooperativas, coletivas ou estatais operando milhares de hectares e empregando centenas de trabalhadores (nos primeiros dois casos como trabalhadores-membros). Os trabalhadores também cultivavam lotes familiares. Normalmente com menos de um hectare, esses lotes

eram destinados para fins de subsistência, mas na prática faziam uma contribuição substancial para a produção agrícola agregada. O processo de restituição e privatização de terras e empresas agrícolas esconde um conjunto complexo de abordagens e experiências altamente diferenciadas. Em média, contudo, na Europa Central e Oriental 21% das terras eram cultivadas individualmente em 1990; o número equivalente para os países da Comunidade dos Estados Independentes era de 4%. Até 2000, esses números aumentaram para 66 e 21%, respectivamente, embora a estatística mais reveladora para os países da CEI seja a de produção individual, que cresceu de 28% da produção agrícola total em 1990 para 72% em 2000.

34. Essa experiência reforça a visão geral de que o êxito na implementação da reforma agrária depende em grande medida do compromisso ou vontade política do governo. Da mesma forma, a privatização da terra e outros ativos, sem uma reorganização eficaz das estruturas empresariais, incentivos e operações, não melhorará o desempenho e a eficiência agrícola (Lerman et al 2004).

II. Garantia dos direitos agrários

35. A garantia da posse da terra (Quadro 4) é uma parte importante do desenvolvimento sustentável, já que tanto as agroempresas quanto os pequenos agricultores precisam de garantia da posse a fim de investir na terra. Contudo, em muitas partes do mundo, os direitos de propriedade são fracos ou imprecisos, abalados pela sobreposição de reivindicações e competição intensa. Em toda a África, por exemplo, a legislação agrária se baseia nos conceitos legais europeus que têm pouca relevância para as relações agrárias locais, onde as terras, geralmente de propriedade de clãs ou famílias, são utilizadas através de sistemas complexos de direitos múltiplos. Por outro lado, sistemas de posse de terra locais – consuetudinários, mas em constante evolução – são comumente aplicados mesmo se incompatíveis com a legislação, já que são mais acessíveis aos povos rurais. Como resultado, vários sistemas legais – legislado, consuetudinário e combinações dos dois – coexistem no mesmo território, resultando na sobreposição de direitos, regras contraditórias e autoridades múltiplas ('pluralismo legal'). Essa situação cria confusão e fomenta a insegurança da posse, que desincentiva o investimento agrícola e possibilita que as elites se apossam das terras comuns.

Quadro 4. Garantia da posse da terra

A garantia da posse da terra se refere ao grau de confiança razoável de não ser arbitrariamente excluído dos direitos agrários ou dos benefícios econômicos decorrentes. A garantia inclui elementos objetivos (clareza, duração e exigibilidade dos direitos) e elementos subjetivos (percepção pelos proprietários de terras da garantia de seus direitos).

(Place et al. 1994; Schlager & Ostrom 1992).

36. Os esforços para melhorar a garantia da posse de terra tradicionalmente enfatizaram programas de titulação e registro individual em grande escala. Segundo uma argumentação antiga, os títulos individuais aumentam a vontade e capacidade dos proprietários de investir, eliminando desincentivos (já que os proprietários de terras não investiriam na terra a menos que pudessem estar razoavelmente confiantes de que não serão privados delas) e melhorando o acesso ao crédito (já que os títulos podem ser usados como garantia). Com base nesses argumentos, programas de titulação e registro foram implementados durante as últimas décadas em muitas partes da África, Ásia e América Latina.

37. Na Ásia e na América Latina houve certo êxito com a titulação e o registro. Na Tailândia, os títulos de propriedade levaram a valorização das terras, mais investimento agrícola e maior produtividade (Feder et al. 1988; Deininger 2003). Aumentos no valor das terras e no investimento agrícola após o registro também foram observados na Nicarágua, Equador e Venezuela (Deininger 2003). Nas economias transicionais da Europa Central e Oriental e na Comunidade dos Estados Independentes, houve uma variedade de experiências, mas em geral os sistemas de registro se desenvolveram substancialmente desde 1990, embora em muitos países tenha havido sérias restrições, particularmente legais e institucionais, que atrasaram o progresso.

38. Já na África, os programas de registro se mostraram lentos, caros, difíceis de se manter atualizados e de difícil acesso para os pobres. Como resultado, poucas propriedades rurais foram registradas, e a posse formal cobre somente entre 2 e 10% da terra (Deininger 2003). Onde a titulação e o registro foram implementados, nem sempre se materializou um maior investimento agrícola. Altos custos monetários, custos de transação e outros custos desencorajaram o registro da transferência de terras, tornando assim os registros de terra desatualizados e afetando sua capacidade de garantir os direitos agrários. O registro pode não ser suficiente para melhorar o acesso dos agricultores ao crédito onde os altos custos de transação e outros custos prejudicam o fornecimento de crédito em áreas rurais e onde um ambiente imprevisível e flutuante torna os agricultores avessos ao risco e, portanto, relutantes a pedir empréstimos. Embora uma das metas visadas pelos programas de registro seja a de reduzir as disputas sobre terras, programas mal concebidos podem de fato exacerbar os conflitos, pelo menos no curto prazo. Realmente, pesquisas mostram que conflitos latentes podem explodir quando os atores locais percebem que o registro vai produzir a outorga final dos direitos agrários e as elites locais podem manipular o processo para se apossar da terra antes do registro (para estar bem colocadas quando a implementação começar) ou podem registrar terras comuns em seu próprio nome. Muitos programas de registro tiveram efeitos de distribuição negativos, já que os que possuem mais contatos, informação e recursos conseguiram registrar a terra em seus nomes, em detrimento dos mais pobres (por exemplo, no programa de registro do Quênia). Onde há custos significativos de registro, tanto em dinheiro como em tempo, os pequenos agricultores são particularmente vulneráveis a perder seus direitos sobre a terra. Ademais, o registro tende a penalizar os detentores de direitos agrários secundários, como mulheres e pecuaristas, já que esses direitos muitas vezes não aparecem no registro da terra, e são assim efetivamente expropriados (Shipton 1988; Atwood 1990; Migot-Adholla & Bruce 1994; Lund 1998; Firmin-Sellers & Sellers 1999; Platteau 2000). Isso ressalta a necessidade de processos mais inclusivos de regularização da posse, focalizados nos direitos agrários existentes, em vez de adjudicação da propriedade individual.

39. Conforme a experiência e o conhecimento do registro de terras se desenvolveram, surgiram abordagens mais nuançadas e apropriadas. Agora é geralmente reconhecido que as políticas e leis agrárias devem se basear em conceitos e práticas locais, em vez de importar modelos únicos. Isso implica, entre outras coisas, o reconhecimento legal de direitos agrários locais, que são os meios através dos quais a maioria das pessoas obtém acesso à terra rural. O registro de terras pode ser um componente útil de uma estratégia de garantia da posse mais ampla – particularmente onde os sistemas consuetudinários se deterioraram, onde as disputas sobre terras são generalizadas e em áreas recentemente colonizadas – e pode se estender à taxação de terras como meio fiscal para o governo descentralizado. O registro também pode ser útil em áreas onde as terras têm grande valor, como áreas urbanas e periurbanas e terras irrigadas, onde a competição é particularmente forte. Formas simples, de baixo custo e acessíveis de registro da terra e o

registro dos direitos sobre as terras comunitárias estão sendo introduzidos experimentalmente em vários países, por exemplo, registros de terras em Níger e no estado de Tigre (Etiópia) e direitos sobre as terras comunitárias em Moçambique e nas Filipinas.

40. Como resultado dessa mudança de pensamento, as recentes políticas e leis agrárias apresentam importantes inovações em comparação com suas predecessoras. Vários países fizeram esforços explícitos para captar todos os direitos agrários nos registros – por exemplo, protegendo direitos agrários consuetudinários e fazendo seu registro (Uganda, Moçambique, Tanzânia, Níger e Namíbia). Os direitos de utilização ou arrendamento sobre terras do Estado também podem ser registrados ou protegidos de outra forma (Etiópia, Moçambique e Vietnã). Em Moçambique, os direitos consuetudinários de utilização são protegidos, independentemente de serem registrados ou não. Quanto ao detentor do direito, vários programas recentes emitiram títulos não só para indivíduos, mas também para famílias (através da titulação conjunta para casais; por exemplo, Nicarágua e Brasil) e para grupos ou comunidades (por exemplo, África do Sul, Moçambique e Filipinas).

41. Também se reconhece amplamente que a garantia da posse não exige necessariamente a propriedade individual da terra. A garantia pode ser obtida com direitos de utilização no longo prazo claramente definidos das terras que são basicamente propriedade do Estado, como no Vietnã e na China. Os direitos sobre as terras comunitárias também podem fornecer garantia de posse adequada, desde que os membros do grupo gozem de direitos claros sobre seus lotes; em Moçambique, por exemplo, todas as terras pertencem ao Estado, mas as comunidades podem registrar um interesse coletivo de longo prazo e administrar os direitos agrários de acordo com as práticas costumeiras ou outras práticas locais. O acesso a sistemas apropriados de resolução de conflitos agrários pode proporcionar maiores retornos em termos de certeza e garantia do que o investimento em exercícios abrangentes para documentar os direitos agrários. Uma maior segurança das transações agrárias, particularmente o arrendamento de terras (contratos de arrendamento fixo ou de parceria), é também crucialmente importante e exige sistemas de documentação local simples. As novas tecnologias, como sistemas computadorizados de informação agrícola e GPS, podem ajudar a implantar registros de terras eficientes e publicamente acessíveis, mas não substituem um processo localmente legitimado de adjudicar reivindicações múltiplas. Finalmente, existe um crescente reconhecimento de que, a fim de melhorar a garantia dos direitos agrários, é necessário abordar outras questões além da posse de terra em si. Por exemplo, para garantir os direitos agrários das mulheres, uma nova lei agrária de igualdade de gênero teria pouco efeito sem uma reforma das leis de família e sucessão discriminatórias, particularmente em contextos onde a herança é a principal forma de transferência da terra.

42. Essa mudança no pensamento sobre a garantia da posse de terra – do modelo único de registro para a utilização de uma abordagem abrangente com base na prática local – também levantou novas questões e desafios. Por exemplo, *como* reconhecer os direitos agrários consuetudinários na prática? Os sistemas consuetudinários muitas vezes são complexos, com direitos sobrepostos sobre o mesmo recurso exercidos por diferentes usuários (pecuaristas e agricultores, homens e mulheres, pais e filhos, etc.); alguns grupos podem ser discriminados em sistemas consuetudinários (tipicamente as mulheres) e a formalização dos direitos consuetudinários pode favorecer alguns grupos e desfavorecer outros (por exemplo, migrantes versus autóctones); e a formalização pode resultar na

codificação e, portanto, na perda de flexibilidade, que é uma das vantagens dos sistemas consuetudinários.

43. Já que as reformas da posse de terra podem ser manipuladas por elites locais para ganharem ou aumentarem o acesso à terra, o acesso dos pobres a instituições e processos legais é uma pré-condição para que os resultados beneficiem os pobres. Isso se aplica, por exemplo, a instituições de resolução de conflitos (Quadro 5) e ao processo de registro das terras, tanto na lei quanto na prática. Os fatores que tipicamente afetam o acesso incluem a distância geográfica até as instituições agrárias, taxas e outros custos, uso do idioma local, duração e complexidade do processo, grau de corrupção e fatores socioculturais. Quanto ao processo de registro, pode haver uma compensação entre a acessibilidade (que pode exigir, por exemplo, a localização de instituições agrárias no nível administrativo mais baixo e utilização de tecnologia simples que pode ser operada no nível local) e a medida em que o sistema de registro pode fornecer informação precisa e atualizada sobre os direitos agrários (o que depende da tecnologia adotada, da qualidade do levantamento das terras, etc).

Quadro 5. Acesso à justiça e segurança da posse da terra

O acesso dos pobres aos tribunais e outras instituições de resolução de conflitos é essencial para garantir seus direitos agrários, tanto nas comunidades como entre comunidades locais e forasteiros. Por exemplo, algumas comunidades contestaram junto a instituições internacionais de direitos humanos a concessão de exploração florestal em terras indígenas sem consulta local (por exemplo, Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni versus Nicarágua, 2001). Dentro das comunidades, o acesso à justiça pode, por exemplo, ajudar a garantir os direitos agrários da mulher – conforme evidenciado por vários casos em toda a África, onde os tribunais consideraram inconstitucionais as normas consuetudinárias discriminatórias (por exemplo, [Ephrahim versus Pastory e Kaizilege](#), 1990, na Tanzânia; [Bhe versus Magistrate, Khayelitsha e outros](#), 2004, na África do Sul). Contudo, na grande maioria dos casos o acesso aos tribunais é seriamente restringido pelos fatores destacados acima. Em muitos contextos, existem instituições eficazes de resolução de conflitos consuetudinários, que podem ser mais acessíveis aos pobres rurais. Muitas vezes, várias instituições de resolução de conflitos (legisladas, consuetudinárias ou uma combinação dessas) coexistem no mesmo território, sem mecanismos de coordenação claros. Nesses casos, as partes dos conflitos agrários tendem a escolher os canais institucionais que julgam mais favoráveis à sua causa (“comparação de fóruns”) e os conflitos nunca são resolvidos de forma clara e final – o que fomenta a confusão e a insegurança da posse. São necessários sistemas abrangentes e acessíveis de solução de conflitos agrários que definam claramente os papéis dos tribunais formais e métodos alternativos, incluindo mecanismos consuetudinários, e estabeleçam elos apropriados entre os diferentes sistemas (Cotula 2005).

44. No final, a garantia dos direitos de propriedade exige uma combinação de duas formas de validação, legitimidade e legalidade. No nível local, os direitos são garantidos se os vizinhos reconhecem a reivindicação a uma terra como sendo legítima de acordo com seu conhecimento e determinação de valores. Contudo, a menos que esses direitos sejam legalmente reconhecidos pelo Estado, não possuem valor legal. Na prática, isso talvez não importe se a terra não estiver sob particular pressão e os sistemas locais funcionarem razoavelmente bem. Mas onde os preços das terras estão subindo e há interesses externos suficientes, o apoio legal dos direitos agrários locais é crucial para a proteção desses direitos em relação aos interesses de atores externos poderosos.

A. *O PAPEL DOS MERCADOS AGRÁRIOS NA MELHORIA DO ACESSO À TERRA*

45. As dificuldades políticas e financeiras na redistribuição de terras levaram a um interesse renovado por encontrar novas formas de tornar a terra acessível para os agricultores pobres. As transações agrárias, seja através de vendas e parcerias, empréstimos ou doações, há muito fornecem um mecanismo para dar terra àqueles que a buscam e assim melhorar a utilização da terra.

46. A parceria é uma forma predominante de arrendamento da terra nos países em desenvolvimento, mas foi amplamente criticada – tanto por economistas, por ser menos eficiente do que os contratos de arrendamento em dinheiro, quanto pelos promotores da justiça social, por ser exploradora. Não obstante, embora o estoque de esforços e intensidade do uso de insumos possam ser maiores em contratos de arrendamento fixo, sob certas condições de cultivo sazonais e com limitações de capital de giro e acesso ao crédito, a parceria é uma opção favorável para arrendatários e minimiza os riscos tanto para estes quanto para os proprietários (Lavigne et al 2002).

47. Conforme a terra se torna escassa, os termos e condições das transações agrárias estão se transformando. Em muitas partes do mundo, a terra que antes era disponibilizada através de doações ou empréstimos agora só pode ser obtida através de arrendamentos de curto prazo. Em Gana, embora os contratos de parceria fossem um meio pelo qual as famílias pobres em terra porém ricas em trabalho podiam ter acesso a um lote, os que procuram ser parceiros devem agora pagar uma taxa significativa a fim de obter acesso (Amanor 2001). Isso quer dizer que os grupos mais pobres e marginais estão em uma posição mais difícil – uma tendência esperada conforme a demanda por terra se torna mais forte e o valor da terra sobe.

48. Pesquisas feitas na África Ocidental mostram que, para garantir seus direitos sobre a terra, muitos agricultores estão procurando documentar suas transações agrárias através de contratos por escrito, testemunho formal ou endosso dos chefes costumeiros e funcionários do governo. O apoio a esses esforços vinculando-os aos sistemas formais de administração agrária e esclarecendo os direitos e deveres das duas partes pode ajudar a resolver uma das principais desvantagens dos arrendamentos informais: o desincentivo para investir na terra. Em muitos sistemas consuetudinários da África, os arrendatários não podem plantar árvores ou executar outras formas de benfeitoria da terra com retornos durante vários anos, como construir estruturas de conservação do solo ou perfurar poços. O motivo disso é que essas ações dariam aos arrendatários direitos agrários mais fortes sobre o lote aos olhos da população local. Se a lei determinar claramente quem possui os direitos, os arrendatários e proprietários podem discutir e resolver questões relativas a melhorias na terra, incluindo a porção de custos a serem arcados por cada parte e como as melhorias permanentes devem ser compensadas no fim do acordo de arrendamento.

49. No Sul da Ásia, os mercados de arrendamento rural parecem funcionar bem, mas enfrentam obstáculos legais na forma da legislação de arrendamento que originalmente pretendia proteger os interesses dos pobres (Gazdar e Quan 2004): como a maioria dos países desenvolvidos constatou, essa legislação paralisa efetivamente os mercados de arrendamento. Em vários estados indianos, a legislação agrária vai da proibição total dos arrendamentos até a regulamentação de seus termos e condições. Contudo, a

implementação dessa legislação teve conseqüências imprevistas (Hanstad et al, 2004), criando um mercado paralelo de arrendamento. A criação de direitos permanentes para arrendatários e a informalização do arrendamento fizeram com que os proprietários temessem perder suas terras, limitaram as oportunidades de arrendamento para famílias com pouca terra e levaram à subutilização da terra cultivável e à expulsão antecipada de arrendatários antes da entrada em vigor da legislação (Hanstad et al 2004). A proibição e regulação excessiva dos mercados de arrendamento de terras tendem a restringir as oportunidades de acesso à terra; embora a existência de direitos de arrendamento claros e seguros e a eliminação das práticas exploradoras sejam importantes, existe um bom argumento a favor da liberalização das restrições nos contratos fixos de locação e nos contratos de parceria (Deininger, 2003). Não obstante, aconselha-se uma regulação limitada e equilibrada do arrendamento a favor dos pobres, pois proporciona uma certa garantia de posse e reduz a possibilidade de exploração pelos proprietários (Srivastava 2004).

50. Várias iniciativas promissoras de arrendamento por ONG para facilitar o acesso dos pobres à terra surgiram no sul da Ásia (Gazdar & Quan 2004). Uma das mais bem documentadas é o trabalho da Deccan Development Society, que arrenda terras privadas mal utilizadas em Andhra Pradesh para uso das mulheres *dalit* (casta inferior) na forma de parceria (Hanstad et al. 2004).

51. Muitos países também adotaram reformas para facilitar as restrições às vendas de terras. No México, por exemplo, recentes reformas possibilitaram a venda de terras dentro da comunidade (*ejido*; Deininger 2003). No Vietnã, os direitos de uso de longo prazo podem ser negociados. Em grande parte da África, leis agrárias recentes possibilitam várias formas de transferência de terras, embora o controle do Estado sobre a terra continue generalizado, na forma de propriedade (por exemplo, na Etiópia, Eritreia, Moçambique) ou fideicomisso (por exemplo, na Tanzânia). Por exemplo, de acordo com a Lei Agrária de Uganda, certificados de cadastro podem ser vendidos, alugados e hipotecados, enquanto na Tanzânia os proprietários de terras podem vender livremente seus direitos a outros aldeões e, com a aprovação do Conselho da Aldeia, a não-aldeões (Alden Wily 2004). Contudo, embora os pequenos proprietários de terras devam poder negociar livremente as terras entre si, a experiência mostra que os mercados de venda de terras são muito menos eficazes do que o arrendamento de terras ou a parceria no sentido de proporcionar novas oportunidades de acesso dos pobres à terra. Os altos custos de transação e a falta de acesso ao crédito limitam as possibilidades de os pobres comprarem terras no mercado. Os pobres também podem ser obrigados a vender terras em momentos de dificuldade, com resultados negativos em termos de equidade. Não obstante, a capacidade de transferir terras com base na nua-propriedade ou arrendamento pode criar incentivos para um maior investimento e possibilitar a utilização da terra como garantia nos mercados de crédito (Deininger 2003).

B. DIREITOS AGRÁRIOS DAS MULHERES

52. Em todo o mundo, as mulheres constituem uma grande parte da população economicamente ativa envolvida na agricultura, tanto como agricultoras quanto como trabalhadoras rurais, e desempenham um papel crucial na segurança alimentar da família, apesar de gozarem de direitos agrários muito limitados. Em muitos países, o papel da mulher na

produção agrícola aumentou nos últimos anos em resultado da migração dos homens para áreas urbanas e da absorção em setores não-agrícolas. Contudo, em muitas partes do mundo, as mulheres têm pouco ou nenhum acesso a recursos como terra, crédito e serviços de extensão. Ademais, as mulheres tendem a continuar concentradas no setor informal da economia. Nas plantações, elas muitas vezes fornecem trabalho sem contrato empregatício, de forma temporária ou sazonal ou como esposas ou filhas dos trabalhadores rurais.

53. Embora a legislação agrária e de recursos naturais tenda a ser neutra em relação ao gênero ou explicitamente proibir a discriminação por sexo em relação à terra, é escassamente implementada nas áreas rurais. Ao mesmo tempo, o direito consuetudinário é amplamente aplicado nas áreas rurais da África, Ásia e nas regiões da América Latina habitadas por comunidades indígenas; conseqüentemente, o exercício dos direitos agrários das mulheres é afetado por atitudes e percepções culturais arraigadas.

54. Os direitos agrários das mulheres nos sistemas consuetudinários variam consideravelmente de um lugar para outro. Existem diferenças substanciais entre sociedades patriarcais e matriarcais, tendo a mulher geralmente direitos agrários mais fortes nestas últimas. Contudo, na maioria dos casos, os direitos sobre a terra arável são transferidos pela linhagem de autoridade ao chefe da família; as mulheres têm direitos secundários, derivados, obtidos através de sua relação com os membros masculinos da família (maridos, pais, irmãos ou filhos). De acordo com muitos sistemas consuetudinários, os direitos de herança das mulheres são limitados: não só dentro dos sistemas patriarcais (onde a propriedade é transferida pela linha masculina, excluindo as mulheres), mas também nos sistemas matriarcais (onde, embora a propriedade siga a linha materna, o controle da terra geralmente fica com os membros masculinos da família). Com as pressões demográficas, mudança cultural, intensificação agrícola e comercialização, muitos sistemas consuetudinários passaram a buscar uma maior individualização, estendendo os direitos conferidos aos chefes de família e desgastando ainda mais os direitos secundários das mulheres (Lastarria-Cornhiel 1997; Mackenzie 1998; Gray & Kevane 2001).

55. Contudo, em muitas áreas, as mulheres estão cada vez mais reivindicando seus direitos sobre as terras. Em toda a África, pode-se encontrar exemplos de mulheres negociando os direitos sobre a terra e recursos afins (Freudenberger 1993). Por exemplo, as mulheres podem celebrar acordos de parceria, conforme documentado em Gana e Costa do Marfim (Amanor 2001; Koné 2001). Além disso, há um número crescente de casos de mulheres que compram terras, seja individualmente ou coletivamente. Em muitas partes do mundo, ONG apóiam grupos de mulheres ajudando-as a obter terras de maneira coletiva.

56. Nos últimos anos, dedicou-se mais atenção ao gênero tanto no nível nacional como no internacional, e foram feitos esforços consideráveis para melhorar a posição da mulher na sociedade em geral e seu acesso legal à terra em particular. As normas sobre os direitos agrários das mulheres foram adotadas no nível internacional não só nos tratados de direitos humanos (particularmente a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher), mas também em instrumentos relacionados ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, como a Convenção de Combate à Desertificação. A igualdade de gênero e a capacitação da mulher também são cruciais para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, particularmente o ODM 3.

57. No nível nacional, muitos países adotaram planos nacionais de ação e estabeleceram esquemas institucionais para promover o empoderamento da mulher. A maioria das constituições

proíbe a discriminação por sexo e protege os direitos das mulheres. Reformas legislativas provocaram mudanças nas leis de família e sucessão no sentido da igualdade entre cônjuges e plena capacidade jurídica das mulheres casadas, bem como uma maior igualdade de gênero nos direitos de herança. Além disso, a situação jurídica das mulheres melhorou devido a decisões judiciais que consideraram inconstitucionais as normas discriminatórias (Cotula 2002).

58. Por muito tempo, as políticas e leis agrárias não faziam nenhuma referência ao gênero. Contudo, políticas e leis adotadas desde os anos 1990 deram maior atenção à igualdade entre os sexos, abraçando o princípio da não-discriminação, revogando normas consuetudinárias, presumindo a propriedade conjunta das terras familiares, anulando vendas de terras sem consentimento de ambos os cônjuges e possibilitando a representação da mulher nos órgãos administrativos agrários (por exemplo, na África, Eritreia, Burkina Faso, Moçambique, Tanzânia, Uganda; veja Cotula 2002).

59. No passado, muito pouca atenção foi dada ao gênero nos programas de reforma agrária, desde a titulação até a redistribuição de terras. Por exemplo, no programa de registro de terras do Quênia (a partir de 1954), o registro era geralmente feito em nome do chefe de família, debilitando assim os direitos secundários não registrados da mulher (Shipton 1988; Mackenzie 1998). Na Índia, as reformas estaduais de posse da terra e os programas de redistribuição de terras beneficiaram principalmente os chefes de família (Agarwal 1994). A maioria das reformas agrárias da América Latina visava os chefes de família e trabalhadores agrícolas permanentes formalmente empregados; ambos os grupos consistem predominantemente de homens. Como resultado, somente uma porcentagem muito pequena de mulheres se beneficiou dos programas de redistribuição de terras na América Latina: entre 4 e 15% no Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua e Peru (Katz 1999).

60. Desde o final dos anos 1980, refletindo o reconhecimento mundial da questão, as reformas agrárias têm dado mais atenção ao gênero. A legislação sobre propriedade de terras da Nicarágua concede a homens e mulheres direitos iguais ao título de propriedade e permite a titulação conjunta para casais, sejam casados ou não. A titulação conjunta também tem sido usada no Brasil. Na África do Sul, a igualdade de gênero é um dos princípios fundamentais do Relatório Oficial sobre Política Agrária, e uma Política de Gênero para Reforma Agrária específica foi adotada em 1997. A política foi implementada em uma variedade de formas. Por exemplo, a Lei das Associações de Propriedade Comunal, de 1996, permite que as comunidades possuam e administrem propriedades através de associações que devem cumprir vários requisitos, incluindo a não discriminação com base no gênero.

61. Assim, houve progresso considerável com leis e programas para afirmar e proteger os direitos das mulheres. Mas é difícil avaliar a eficácia geral dessas normas no sentido de aumentar a participação da mulher nos programas de reforma. O programa de titulação da Nicarágua levou a um aumento substancial no número de mulheres proprietárias. Por outro lado, no Brasil a terra geralmente ainda é registrada no nome do marido e o registro conjunto continua raro porque muitas mulheres rurais não possuem os documentos exigidos para obter o título de propriedade. O Censo da Reforma Agrária de 1996 revelou que somente 12,6% dos beneficiários da reforma agrária eram mulheres, embora houvesse variação considerável por estado (Guivant 2001).

62. Em muitos países, a implementação de políticas e leis para proteger os direitos da mulher é limitada por práticas culturais arraigadas, falta de conscientização jurídica, acesso limitado a tribunais e falta de recursos. Esses problemas de implementação são geralmente mais graves nas áreas rurais do que nas áreas urbanas. Nesses casos, as

intervenções eficazes para melhorar a situação jurídica da mulher precisam incluir não só a reforma legislativa, mas também medidas para reduzir a lacuna entre a lei e a prática.

C. EQUILÍBRIO ENTRE OS INTERESSES DE INVESTIDORES ESTRANGEIROS E OS DIREITOS AGRÁRIOS DOS USUÁRIOS LOCAIS

63. A terra e os recursos naturais são um importante setor para o investimento estrangeiro, em agroempresas, silvicultura, turismo, mineração e petróleo. Os países com esses recursos podem carecer de capital e tecnologia para explorá-los. Os investidores com capital e tecnologia necessários podem ser a solução. Na África, os fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) se concentram fortemente nos países com importantes recursos de petróleo e minerais (UNCTAD 2005). Contudo, se não houver condições apropriadas, os projetos de investimento baseados em recursos naturais podem afetar o acesso das comunidades locais aos recursos dos quais dependem para sua sobrevivência. Isso pode tomar a forma de expropriação de terras comunitárias sem compensação adequada. Os investidores também podem receber direitos de exploração que afetam gravemente o uso dos recursos pelas comunidades locais; em muitos casos, projetos de investimento – seja de mineração ou grandes instalações de turismo – levaram ao desvio e poluição do escasso estoque de água. Embora essas questões possam surgir tanto em relação ao investimento nacional quanto ao estrangeiro, o envolvimento do capital estrangeiro nos países com pouco capital pode afetar mais profundamente o equilíbrio do poder de barganha entre os usuários de recursos locais e os investidores externos.

64. Esses problemas são agravados pelo fato de que os usuários locais comumente obtêm acesso à terra através de normas consuetudinárias e, portanto, carecem de títulos registrados de propriedade. Muitos sistemas legais dão mais proteção aos direitos de propriedade de investidores estrangeiros do que aos dos nacionais, acreditando que isso é importante para atrair o investimento estrangeiro. Muitos países em desenvolvimento fornecem garantias especiais ao investimento estrangeiro mediante a assinatura de tratados de investimento, aprovação de legislação nacional e estabelecimento de agências especializadas do governo. Contudo, é fácil exagerar a importância da garantia dos direitos de propriedade para atrair o IED. Um estudo recente da UNCTAD (2005) mostrou que os determinantes do IED são complexos, incluindo fatores como economias de escala, infra-estrutura, crescimento do PIB e níveis salariais capazes de apoiar a demanda interna. Não obstante, em alguns casos as reformas favoráveis ao investidor conseguiram atrair investimento estrangeiro, por exemplo, no setor mineiro. Mali e Tanzânia, que não tinham um setor mineiro de grande escala antes de 1990, subsequentemente receberam consideráveis fluxos de IED nesse setor, após a reformulação dos códigos de mineração e investimento. Como resultado, Mali é hoje o terceiro maior exportador de ouro da África. Contudo, os fracos elos entre a mineração e a economia local resultaram em benefícios econômicos limitados, e os benefícios fiscais e outras condições generosas para as empresas de mineração estrangeiras limitaram a receita do Estado. Além disso, registraram-se impactos sociais e ambientais adversos, incluindo a poluição da água e perda de acesso à terra (UNCTAD 2005). Nesse contexto, as questões de compensação em geral não são abordadas de maneira eficaz ou equitativa.

65. Nos últimos anos, vários países na Ásia, África, América Latina e Pacífico adotaram políticas e leis para conceder maior segurança da posse aos usuários dos recursos locais, inclusive em suas relações com investidores estrangeiros. Vários países optaram pelo reconhecimento legal dos direitos agrários coletivos em vez da titulação individual. Em seu recente Relatório de Pesquisa sobre Políticas, o Banco Mundial argumenta: “embora a individualização dos direitos agrários seja o arranjo mais eficiente em muitas circunstâncias, em vários casos [...] a definição

dos direitos de propriedade no nível grupal [...] pode ajudar a reduzir significativamente o perigo de usurpação por forasteiros, ao mesmo tempo em que assegura garantia suficiente aos indivíduos” (Deininger 2003: 76). De fato, “onde a fonte principal de insegurança da posse é a usurpação estrangeira, a melhor resposta legal é reconhecer e garantir os direitos dos grupos locais e (onde não causar conflito indevido) demarcar e registrar certas terras em nome do grupo” (Fitzpatrick 2005: 465).

66. Em Moçambique, por exemplo, a legislação progressista sobre florestas e terras protege o direito das comunidades locais de utilizar e se beneficiar da terra (embora a propriedade continue sendo do Estado) e permite a demarcação e registro de terras comunitárias (embora os direitos sobre a terra sejam protegidos mesmo quando não registrados). Também exige que os investidores consultem as comunidades locais a fim de obter alocações de terras ou concessões de extração da madeira dentro das terras comunitárias. Em outras palavras, espera-se que os usuários locais e forasteiros negociem termos e condições nas quais os usuários locais possam se beneficiar do investimento externo. Além disso, as comunidades locais devem se beneficiar de 20% da receita tributária da exploração de madeira em suas terras. Essa é uma das tentativas mais audaciosas de garantir os direitos de propriedade dos usuários de recursos locais em relação aos investidores estrangeiros.

67. Contudo, observaram-se deficiências na formulação e implementação desse sistema (Johnstone et al. 2004; Norfolk 2004). Por exemplo, o sistema é centrado em uma consulta pontual entre o investidor e a comunidade. Isso está em desacordo com a longa duração das alocações de terra e concessões de florestas. A implementação dessas disposições encontrou inúmeras dificuldades e somente ocorreu em poucos casos. Em muitos casos, os processos de consulta somente envolvem os chefes costumeiros e as elites locais. Em alguns casos, a consulta não foi realizada. Mesmo nos casos em que a consulta é realizada conforme exigido, as comunidades carecem de poder de barganha e habilidades técnicas para negociar com investidores estrangeiros em igualdade de condições.

68. Em última análise, as comunidades locais não têm poder de veto – e o governo pode alocar direitos de concessão dentro de terras comunitárias sem pagar compensação (Alden Wily 2004), na ausência de um sistema cadastral abrangente que documente a propriedade de terras comunitárias.

69. Outra questão relativa às relações entre investidor e comunidade é a compensação pela perda de terra e pelo dano ambiental (por exemplo, poluição da água) sofridos pelas comunidades locais como resultado do projeto de investimento. Se os direitos agrários consuetudinários não são legalmente reconhecidos, os usuários locais podem ter dificuldade em obter compensação. Nos últimos anos, vários países tomaram medidas para exigir compensação pela perda dos direitos consuetudinários – seja através da reforma legislativa (por exemplo, a Lei Agrária de Mali de 2000, emendada em 2002) ou através de decisões judiciais (por exemplo, na Tanzânia, o caso do Procurador Geral versus Akonaay e Lohay, 1994). Contudo, mesmo quando a lei exige o pagamento de compensação, problemas substanciais continuam existindo. Informações de Gana e Tanzânia no contexto das operações mineiras sugerem que os valores da terra utilizados pelas juntas de avaliação são em geral mais baixos do que os valores de mercado; e a existência de direitos de utilização sobrepostos sobre a mesma terra levanta questões sobre quem deve ser compensado – arrendatário ou proprietário, qual proprietário ou todos. Os chefes costumeiros e outras elites podem se aliar aos investidores estrangeiros e órgãos do governo e capturar os benefícios da compensação em detrimento dos membros da comunidade; mesmo se a compensação for determinada, o pagamento pode ser adiado ou evitado.

D. PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

70. Embora não haja uma definição universalmente aceita de povos indígenas, o artigo 1º da Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT de 1989 (Convenção 169) afirma que essa definição se aplica a povos “que são considerados indígenas por sua descendência de populações que habitavam o país, ou uma região geográfica à qual o país pertence, na época da conquista ou colonização ou do estabelecimento das fronteiras atuais e que [...] retêm as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas no todo ou em parte”. A auto-identificação como indígena ou tribal é um “critério fundamental”.

71. As questões de direitos agrários relativas aos povos indígenas são particularmente graves na América Latina e no Sul e Sudeste da Ásia. Na África, a situação é um tanto diferente. De certa forma [...] a maioria de sua população pode ser caracterizada como indígena, em resultado da penetração incompleta dos conceitos coloniais e sistemas de direitos de propriedade e organizações políticas no nível local. Aqui, o conceito de povo indígena é geralmente mencionado somente em relação a grupos relativamente isolados, como habitantes de florestas (por exemplo, os *ogiek* do Quênia) e caçadores-colhedores (por exemplo, os *san* em Botsuana). Contudo, os grupos pastorais, como *maasai* no Quênia e Tanzânia, estão cada vez mais reivindicando terras com base nos direitos indígenas.

72. Três especificidades caracterizam as questões dos direitos de propriedade relativas aos povos indígenas. Primeiro, os direitos dos povos indígenas sobre a terra são especificamente protegidos pela lei internacional – incluindo a Convenção 169 da OIT e a Convenção Americana de Direitos Humanos (conforme interpretada pelas instituições internacionais que supervisionam sua implementação). Assim, a Convenção 169 reconhece os “direitos de propriedade e posse” dos povos indígenas e exige que os Estados consultem os povos indígenas sobre a alocação de licenças para explorar recursos naturais (madeira, minerais, etc.) em terras indígenas.

73. Segundo, as terras indígenas muitas vezes constituem áreas extensas dotadas de petróleo, gás, minérios, madeira e outros recursos valiosos. Como resultado, ocorrem tensões com governos e interesses externos, que não querem conceder aos povos indígenas o controle sobre essa riqueza.

74. Terceiro, as terras indígenas são tipicamente mantidas em comum por comunidades relativamente grandes. Portanto, os processos de titulação centrados na propriedade privada individual são totalmente inadequados, sendo necessárias ferramentas diferentes para melhorar a segurança da posse da terra, de acordo com as necessidades da comunidade, incluindo uma ampla gama de interesses conjuntos e comunais, bem como interesses e direitos públicos.

75. Em muitas áreas, as terras indígenas estão sob intensa pressão de interesses externos - como agroempresas, empresas madeireiras e mineradoras - e projetos de infra-estrutura de grande escala. Contudo, a última década testemunhou também uma maior afirmação e influência dos grupos indígenas em muitos países. Essa afirmação normalmente tem se baseado na mobilização política e em processos judiciais, incluindo ações junto a tribunais nacionais e internacionais. Embora essas ações judiciais não sejam sempre bem-sucedidas, mostram o grau de mobilização da sociedade civil em torno das questões das terras indígenas (alguns exemplos no Quadro 6).

Quadro 6. Direitos dos povos indígenas sobre a terra no sistema de direitos humanos da OEA

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos têm sido bastante ativos na proteção dos direitos agrários dos povos indígenas. No caso de *awas tingni*, uma comunidade maia deu início a um processo contra o governo da Nicarágua, alegando que a doação de concessões de extração de madeira a uma empresa madeireira estrangeira sem consulta à comunidade que tradicionalmente habitava e utilizava a área terrestre constituía violação de vários direitos humanos. Em 2001, o tribunal decidiu que o governo da Nicarágua violou o direito de propriedade e o direito de proteção judicial da comunidade *awas tingni*. Embora a legislação da Nicarágua protegesse os direitos de propriedade comunal dos povos indígenas, não houve nenhum procedimento para delinear, demarcar e titular a terra (Comunidade Mayagna (Sumo) *Awas Tingni versus Nicarágua*, 2001).

Similarmente, em um caso mais recente relacionado a concessões de petróleo e extração de madeira em Belize, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos decidiu que a falta de proteção específica dos direitos comunais dos povos indígenas, de demarcação e procedimentos de registro segundo as necessidades específicas dos povos indígenas e de consulta antes das concessões de recursos naturais em terras indígenas constituía violação dos direitos humanos (Comunidade Indígena Maia do Distrito de Toledo *versus Belize*, 2004).

76. Em parte como resultado da pressão da sociedade civil, vários Estados tomaram medidas para garantir os direitos dos povos indígenas sobre a terra. Na América Latina, a maioria dos países possui legislação para proteger esses direitos em maior ou menor medida. Apesar desse progresso, persistem problemas fundamentais, conforme evidenciado pelas tensões de longa data entre povos indígenas, empresas de petróleo e entidades do governo no Equador. A grande expansão dos campos de petróleo resultou na poluição da água e efeitos nocivos sobre a saúde (IWGIA 2005).

77. No sudeste da Ásia, as políticas e quadros normativos são extremamente diversos. Na Tailândia, por exemplo, praticamente não há reconhecimento dos direitos dos povos indígenas (chamados de tribos montanhesas) sobre a terra e as florestas (Wiben Jensen 2004: 5). Por outro lado, o Camboja e as Filipinas adotaram legislação para proteger os direitos dos povos indígenas sobre os recursos. A Lei sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 1997 das Filipinas é particularmente progressista. Protege os direitos de propriedade e posse de grupos indígenas em todas as “terras ancestrais” e “domínios ancestrais”; estabelece um processo para a titulação de terras e domínios ancestrais; e estipula uma compensação “justa e imparcial” por danos, uma participação “bem informada e inteligente” na formulação e implementação de projetos que afetam os domínios ancestrais e a partilha dos benefícios. Contudo, a implementação da Lei foi extremamente lenta. Até 2003, somente 27 certificados de Títulos de Domínio Ancestral haviam sido emitidos – a maioria meramente confirmava documentos já emitidos segundo a legislação anterior (Amos 2004). Isso aconteceu devido em parte a um procedimento longo e complicado, para o qual a maioria das comunidades precisa de ajuda externa, e em parte à falta de capacidade da Comissão Nacional de Povos Indígenas, o órgão do governo responsável pela titulação, para manejar um grande número de solicitações. Além disso, houve oposição substancial de fortes interesses adquiridos, especialmente nos setores da mineração e agroempresas (Wiben Jensen 2004).

E. GARANTIA DOS DIREITOS DOS GRUPOS DE PECUARISTAS SOBRE OS RECURSOS

78. Para os pecuaristas, a mobilidade dos rebanhos e o acesso seguro a recursos estratégicos, como água e pasto em temporadas secas, são cruciais e requerem arranjos flexíveis que possibilitem o acesso a recursos de pastagem em vez de direitos de propriedade exclusivos sobre uma determinada área. Esses arranjos entram em choque com as ferramentas geralmente usadas para garantir e administrar os direitos agrários e provocam desafios para garantir os direitos dos pecuaristas aos recursos. A titulação e o registro, mesmo no nível grupal, de direitos exclusivos sobre uma área claramente delimitada talvez não permitam os arranjos flexíveis de acesso para atender os interesses intergrupais que caracterizam muitas sociedades pecuaristas – por exemplo, em grande parte da África Ocidental. Arranjos convencionais de propriedade comum nem sempre funcionam, por causa das regras claras de associação ao grupo e de recursos claramente definidos em geral incorporados em mecanismos de direitos de propriedade comum (veja Ostrom 1990). A propriedade estatal de recursos pecuários também se mostrou ineficaz, e as intervenções para regularizar pastagens com cercas e fechamentos sazonais reduziram a flexibilidade e a mobilidade (Toulmin et al 2004).

79. Grande parte dos debates anteriores e atuais relativos a terras de pastagens continua a fazer referência ao artigo de Hardin (1968) sobre a “Tragédia dos Comuns”. A premissa do argumento de Hardin é de que, possuindo terras em comum, os pecuaristas não têm incentivo para limitar o número de animais que pastam nessas terras. Sem esses incentivos, as condições levam à degradação da terra. As políticas de desenvolvimento pecuário nos anos 1970 e 1980 foram bastante influenciadas por essas percepções negativas dos sistemas de posse pastoral e consuetudinário. Uma grande preocupação dos governos e doadores era a de controlar a degradação da terra das pastagens através da regulamentação do número de animais. Os criadores e o número de animais mantidos devia ser controlado, assim como seus movimentos. Foram encorajados a “modernizar”: estabelecer-se e criar menos animais de modo mais intensivo. Todas essas iniciativas focavam nos investimentos de capital e na infra-estrutura (cercas, água, estradas e mercados), intensificação através da sedentarização e controle do tamanho do rebanho. Poucas ou nenhuma dessas políticas contribuíram de fato para a gestão sustentável das terras de pastagens ou melhoraram a subsistência dos pecuaristas.

80. Hoje aceita-se amplamente que a variação pluviométrica é a principal força motriz por trás das flutuações na produtividade das pastagens nas áreas áridas e semi-áridas, sendo a pressão de pastoreio raramente um fator significativo, dados os padrões altamente móveis e sazonais de utilização dos recursos. A administração oportunista, permitindo que os pecuaristas respondam rapidamente às novas condições de pastoreio e disponibilidade de forragem através da mobilidade ou oportunidade de remover ou recompor o rebanho, é agora reconhecida como um requisito importante para o manejo sustentável das terras de pastagem em áreas secas. Isso exige arranjos especificamente formulados que garantam os direitos dos grupos pecuários aos recursos ao mesmo tempo em que possibilitam flexibilidade para a mobilidade do rebanho.

81. A recente experiência no Sahel ilustra bem esse caso. Na última década, de maneira promissora vários governos passaram a reconhecer e regulamentar os direitos de acesso e posse sobre recursos pecuários – primeiro com o código rural de Níger (1993) e depois com as leis pecuárias aprovadas na Guiné (1995), Mauritânia (2000), Mali (2001) e Burkina Faso (2002). Embora as abordagens dos legisladores variem consideravelmente entre os países, a legislação pecuária reconhece a mobilidade como estratégia-chave para a administração dos recursos pastorais – ao contrário de muitas legislações anteriores, que eram tradicionalmente hostis à mobilidade do rebanho. A fim de manter ou possibilitar a mobilidade, a legislação pecuária busca

proteger as terras de pastagens e os corredores de gado da invasão agrícola e garantir o acesso dos pecuaristas a recursos sazonais estratégicos. As ferramentas utilizadas vão da delimitação de recursos pecuários a conceitos legais inovadores como o *terroir d'attache* em Níger.¹ As leis pecuárias regulamentam também o uso múltiplo e seqüencial de recursos por diferentes atores (por exemplo, o acesso de pecuaristas a campos cultivados após a colheita) e determinam o papel que os povos pastorais podem representar na administração de conflitos locais.

82. Embora essas leis constituam um grande passo à frente, persistem alguns problemas. Primeiro, a legislação pecuária foi mal implementada. Por exemplo, o Estatuto Pecuário de Mali ainda carece de regulamentos de implementação. Segundo, embora algumas leis reconheçam a pecuária como forma legítima de uso da terra produtiva (*mise en valeur*, do qual depende a proteção dos direitos agrários), o conceito de *mise en valeur pastorale* continua mal definido e geralmente envolve investimentos em infra-estrutura (poços, cercas, etc.) que não são exigidos para as formas agrícolas de *mise en valeur*. Finalmente, na maioria dos países, as terras de pastagens são afetadas por muitas leis, em geral descoordenadas e administradas por uma gama de diferentes instituições. Leis sobre terra, água, florestas e descentralização podem ter implicações para a administração das terras de pastagens.

83. Importantes inovações foram realizadas no nível local. Em toda a África Ocidental, por exemplo, estabeleceram-se convenções locais (*conventions locales*) – acordos comunitários sobre a administração de recursos naturais compartilhados –, negociadas por todos os usuários de recursos naturais interessados, geralmente com apoio de projetos de desenvolvimento. Essas convenções são uma tentativa de superar as deficiências de estratégias anteriores de administração de recursos naturais que focavam em aldeias individuais (por exemplo, a abordagem *gestion du terroir*), resultando muitas vezes na exclusão de grupos não-residentes da aldeia, particularmente os pecuaristas nômades.

F. CONFLITO

84. O conflito armado e o acesso à terra estão ligados de duas formas. O controle sobre a terra e os recursos naturais pode constituir um fator-chave do conflito; por outro lado, o conflito armado pode afetar gravemente a posse de terras ou o acesso às mesmas.

85. Onde o crescimento demográfico rápido não é acompanhado por aumentos na produtividade ou por novas oportunidades de renda de atividades não-agrícolas, a competição pelas terras aumenta e pode ser manipulada pelas elites para ganhar ou manter o poder. Assim, a competição por terra insuficiente, junto com a falta de oportunidades fora da agricultura, a frustração e a falta de esperança dos jovens, pode criar um contexto de instabilidade onde outros fatores como a tensão étnica ou entre classes politicamente manipulada podem levar ao conflito violento (FAO 2005). Em Ruanda, por exemplo, o acesso desigual à terra foi uma das causas estruturais da pobreza explorada pelos organizadores do genocídio, durante o qual a violência foi direcionada não só contra os *tutsi*, mas também contra *hutu* envolvidos em disputas sobre terras (Huggins et al. 2005).

¹ De acordo com o Código Rural de Níger e seus regulamentos de implementação, *terroir d'attache* é a área onde os pecuaristas passam a maior parte do ano (geralmente, uma área estratégica, como um *bas-fond* ou a terra em torno do ponto de água), sobre a qual têm direitos de uso prioritário. Os forasteiros podem ter acesso a esses recursos mediante negociações com os detentores dos direitos.

86. As questões de acesso à terra podem alimentar também o conflito em países com um histórico de distribuição muito desigual da terra (Deininger 2003). Na Guatemala, uma longa guerra civil eclodiu em 1954, após a reversão de tentativas anteriores de redistribuição de terras. Similarmente, na Colômbia, os conflitos agrários estão entre as causas principais da violência que afetou o país na segunda metade do século 20.

87. Em muitos casos, as disputas sobre terras – embora não sejam a fonte principal do conflito – estão entre os muitos fatores que levam a um aumento progressivo da violência. No leste da República Democrática do Congo (ex-Zaire), por exemplo, o conflito tem numerosas fontes. Entre elas, o acesso à terra é um fator importante. As causas profundas do conflito incluem a imigração maciça de diferentes grupos étnicos à procura de terra; a desapropriação de um número crescente de pequenos agricultores como resultado da venda de terras pelos chefes; incerteza e confusão acerca da cidadania dos migrantes; e manipulação política por partes rivais e personalidades (Mathieu et al. 1998; Huggins et al. 2005).

88. Os conflitos armados, por sua vez, têm grandes implicações para os sistemas de posse da terra. Primeiro, o caos gerado pelas guerras pode enfraquecer as instituições consuetudinárias ou locais que administram os direitos agrários, gerando assim insegurança generalizada em relação à posse, fomentando disputas sobre terras e permitindo que as elites se apossassem das terras. Segundo, as guerras deixam um legado de minas terrestres que impedem o uso produtivo de áreas substanciais por muitos anos após o fim das hostilidades. Em muitos países, o conflito prolongado reduziu significativamente o desempenho do setor agrícola e da economia como um todo (Deininger 2003). Terceiro, os conflitos armados criam um grande número de refugiados e pessoas deslocadas, com pouco ou nenhum acesso à terra nas áreas para as quais fogem. Depois do fim do conflito armado, as reivindicações de terras dos retornados e novos ocupantes podem gerar outras disputas.

89. A abordagem das questões do acesso à terra é um passo importante para a consolidação da paz (por exemplo, no Afeganistão, Alden Wily 2003). Isso pode incluir a regularização da ocupação e do uso da terra – uma das principais preocupações que levaram à adoção da Lei Agrária de Moçambique de 1997 e da legislação agrária do Camboja. Pode incluir também a garantia do acesso à terra para soldados desmobilizados e populações deslocadas, adjudicando entre reivindicações de terras de diferentes grupos e restabelecendo instituições agrárias e sistemas de informação agrária eficazes. No Burundi, os acordos de paz de 2000 garantem aos retornados acesso à sua propriedade ou compensação adequada (Huggins et al. 2005). Similarmente, o Acordo de Paz de Dayton, assinado em 1995 para Bósnia e Herzegovina, permite o retorno de refugiados e a restituição da propriedade (FAO 2005). Por outro lado, os acordos de paz feitos para Ruanda em 1993 estabelecem que somente as pessoas que estiveram fora do país por menos de três anos podem reivindicar terras (Huggins et al. 2005).

90. Pode surgir uma tensão entre restituir a propriedade e alcançar a paz. Os retornados podem descobrir que suas terras estão ocupadas por outros e a recuperação dessas propriedades pode implicar o deslocamento dos ocupantes (FAO 2005). Isso pode diminuir o ritmo do retorno, conforme evidenciado pela experiência da ex-Iugoslávia. As múltiplas reivindicações sobre propriedade residencial chegaram às instituições internacionais de direitos humanos (por exemplo, o caso de Blečić versus Croácia, decidido pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos).

91. A abordagem dos fatores fundamentais do acesso à terra que contribuíram para o conflito é essencial para se alcançar uma paz duradoura. Na Guatemala, os acordos de paz exigem a distribuição da terra como elemento crucial da estratégia pós-conflito, embora o progresso na implementação tenha sido limitado (Deininger 2003). Deve-se dar atenção especial às necessidades das famílias chefiadas por mulheres, viúvas e órfãos – grupos particularmente vulneráveis que podem ser muito numerosos em situações pós-conflito (Deininger 2003; Huggins et al. 2005).

Conclusões

92. A terra é um ativo de enorme importância para bilhões de habitantes rurais no mundo em desenvolvimento. A natureza dos direitos e a força de sua vigência variam muito, dependendo da competição pela terra, grau de penetração do mercado e o contexto institucional e político mais amplo. O quadro é muito diverso e complexo nos países e regiões e entre eles. Todavia, podemos fazer algumas generalizações.

93. Embora haja diferenças importantes na demografia rural entre países, com substancial despopulação rural e perfil demográfico rural envelhecido em algumas regiões, a pressão sobre a terra deve aumentar nas próximas décadas, tendo em vista os impactos do contínuo crescimento populacional e mudanças demográficas, inclusive urbanização, globalização dos mercados e atividades, negociações comerciais e mudança climática.

94. À medida que um recurso se torna mais escasso e valioso, os que têm direitos fracos sobre esse recurso tendem a perdê-lo. No caso da terra, alguns grupos tendem a ser mais vulneráveis a essa destituição, inclusive os pobres, os que vivem em áreas periurbanas, povos indígenas, mulheres, os que dependem de recursos de propriedade comum e os que vivem em áreas de conflito. A força dos direitos de uma pessoa depende de uma série de fatores, inclusive os recursos e contatos que podem ser amealhados. No caso da população local versus investidores estrangeiros, a disputa em geral é bastante desigual. A experiência histórica da Europa, América do Norte e Austrália mostra claramente que os direitos são transformados quando é do interesse de certos grupos. A tradução do testemunho oral para escrito tende a favorecer os alfabetizados e as pessoas com bons contatos na burocracia. O significado das palavras assume novas formas. Os administradores consuetudinários reinterpretam seus poderes como dos proprietários, enquanto governos e colonos redefinem as terras de pastagem e caça como “terras vacantes”, a serem distribuídas a outros. Uma vez perdidos, é muito difícil recuperar esses direitos, como evidenciam as lutas dos grupos indígenas na América do Norte e Austrália.

95. A falta de atenção à posse da terra e garantia dos direitos agrários também ameaça o crescimento, desincentivando o investimento local e estrangeiro, devido aos riscos que existem quando os direitos de propriedade são mal protegidos. A inação pode ter um impacto sobre o crescimento e produtividade agrícola, seja para os mercados internos ou internacionais, bem como sobre a segurança alimentar e incidência da fome, mediante desincentivos a investir na agricultura tanto para os pequenos quanto para os grandes produtores.

96. As seções seguintes identificam as principais lições e desafios para que as políticas e programas melhorem o acesso à terra para os pobres e grupos vulneráveis:

A reforma agrária requer forte vontade política e apoio sustentado e consistente

A agenda da reforma agrária deve ser elaborada e guiada por cada país e, embora as lições de boas práticas possam ser compartilhadas entre países, uma solução simples e de “tamanho único” provavelmente não vai ajudar. Uma reforma efetiva da terra e dos direitos de propriedade para apoiar a subsistência dos pobres requer um compromisso sustentado dos governos e instituições de desenvolvimento. Uma reforma institucional e legal desse tipo é de longo prazo e complexa, exigindo uma abordagem escalonada que programe as atividades prioritárias num período mais longo. Muito dano pode ser causado se a abordagem se limitar a projetos no curto prazo. Ao decidir a direção e formato da reforma agrária, os governos geralmente têm que fazer uma opção entre os interesses a serem apoiados. As reformas bem-sucedidas no final dependem de um forte poder político aliado a movimentos agrários e preparado para enfrentar a resistência dos interesses adquiridos.

97. *Incorporação das questões de acesso à terra na agenda de desenvolvimento*

É preciso identificar maneiras de incorporar o acesso à terra nos DERP mais sistematicamente no nível nacional e nos ODM no nível global, de modo a proporcionar estratégias concretas para um desenvolvimento econômico socialmente inclusivo. O diálogo sobre políticas em todos os níveis deve reconhecer a importância dos direitos agrários para o desenvolvimento sustentado, o crescimento e a paz. As estratégias de redução da pobreza estão no centro das relações entre doadores, instituições de desenvolvimento e governos, trazendo substanciais fluxos financeiros mediante apoio orçamentário. Embora essas estratégias tenham muitos méritos, até agora têm focalizado a prestação de serviços em áreas essenciais como saúde, educação e água. Trata-se de prioridades necessariamente importantes, tendo em vista sua proeminência nas ODM, mas não se deve negligenciar o apoio estratégico às instituições e processos que sustentam o crescimento econômico, a paz e a estabilidade.

98. *Reavaliar os mecanismos de redistribuição de terras*

A promoção do acesso equitativo à terra é crucial para a justiça social, estabilidade política, desenvolvimento rural e coexistência pacífica, o que se torna particularmente válido quando a propriedade da terra é altamente concentrada. Isso requer uma implementação dinâmica e eficaz dos programas de redistribuição de terras. Ao mesmo tempo, requer uma avaliação sistemática da adequação dos mecanismos usados nesses programas, particularmente com respeito à capacidade dos modelos centrados no Estado e baseados no mercado de efetivamente alterar a distribuição das terras e beneficiar os mais pobres. Na realidade, um “leque de opções” pode ser a abordagem mais viável.

99. *Melhorar a administração da terra e a segurança da posse*

Métodos simples e baratos para reunir os registros existentes e disponibilizá-los ao público são essenciais para estabelecer uma administração transparente e sem corrupção das terras e direitos de propriedade. Registros e sistemas de administração das terras obsoletos, ineficientes, incompletos e inacessíveis e geram múltiplas reivindicações e alimentam conflitos. Nos últimos anos, muito se inovou nesse sentido. Uma mudança bem-vinda no pensamento predominante levou a atribuir menos ênfase à titulação formal das terras individuais como ferramenta essencial para garantir direitos, em favor de uma gama mais ampla de intervenções segundo o custo e o contexto. É preciso:

- Desenvolver e divulgar um conjunto de ferramentas para melhorar a segurança da posse da terra e entregar títulos de propriedade de baixa custo (inclusive títulos grupais) apropriados a diferentes grupos e circunstâncias, dando atenção especial às necessidades de segurança da posse específicas dos grupos mais pobres e vulneráveis;

- Sistematicamente apoiar instituições agrárias democráticas e sistemas de informação agrária descentralizados e focados nos problemas, bem como criar vínculos com os mecanismos indígenas e costumeiros de administração das terras;
- Melhorar o acesso a sistemas apropriados e abrangentes de solução de conflitos agrários, incorporando procedimentos formais de solução alternativa de conflitos e procedimentos consuetudinários.

100. ***Reforço da capacidade para implementar a reforma agrária***

Um reforço agressivo da capacidade é crucial para melhorar o acesso à terra e sua administração eficaz, tanto nas instituições públicas quanto na sociedade civil. Novas abordagens à política agrária requerem investimento em habilidades essenciais, inclusive levantamento, registro das terras, planejamento do uso, legislação agrária, avaliação e planejamento e gestão comunitária. A falta de capacidade nos órgãos do governo, falta de conscientização legal e a inacessibilidade econômica, geográfica e lingüística às instituições públicas contribuem para limitar o alcance da política pública nas áreas rurais. Isso exige o apoio a oportunidades de desenvolvimento profissional, intercâmbio de lições e reforço da capacidade, inclusive nas universidades, em centros de excelência e mediante redes de aprendizado de autoridades, praticantes e sociedade civil. Em muitos países, a legislação protege os direitos dos grupos vulneráveis, mas existe uma grande lacuna entre o que devia ser feito em teoria e o que acontece na prática. A questão dos direitos da mulher e da igualdade entre os sexos é um bom exemplo. O reforço da capacidade dos cidadãos para que aproveitem as oportunidades oferecidas pela legislação é muito importante para reduzir essa lacuna. As medidas podem incluir campanhas de conscientização para divulgar informação sobre políticas e leis, como os programas de conscientização jurídica para mulheres e grupos vulneráveis.

101. ***Fortalecimento dos grupos e redes da sociedade civil***

O apoio às iniciativas da sociedade civil nos níveis local, nacional e sub-regional é um elemento vital para que os governos identifiquem e formulem políticas apropriadas que melhorem o acesso à terra. A distribuição e gestão da terra tem aspectos políticos importantes. As organizações da sociedade civil capazes e bem informadas podem desempenhar um papel importante em termos de informação, bem como de fiscalização, sobre as decisões do governo e a formulação e implementação da política agrária. O intercâmbio de experiências mediante redes de organizações da sociedade civil, bem como a análise e pesquisa vinculadas ao planejamento de ações, também pode promover o desenvolvimento de políticas agrárias apropriadas.

102. ***Reconhecer que a boa gestão das terras é essencial para a paz e a segurança***

Na reconstrução após conflitos, as questões de acesso à terra devem ser abordadas como ingredientes cruciais da paz e segurança, desde a resolução negociada de reivindicações múltiplas e usos concorrentes da terra, até a rápida provisão de terras para os retornados e reconstrução das instituições agrárias. Embora as questões agrárias não sejam necessariamente a principal ou única causa de conflito civil e militar, em geral fazem parte do cenário. Os conflitos agrários podem resultar num conflito político mais amplo, insegurança e guerra, e muitas vezes são manipulados pelos partidos políticos como meio de mobilizar apoio.

Casos citados

- Attorney General v. Aknonaay and Lohay, 1994. Civil Appeal No. 31 of 1994, Court of Appeal, Tanzania
- Bhe v Magistrate, Khayelitsha and others, 2004. Constitutional Court of South Africa, Case CCT49/03
- Blecic v. Croatia, 2004. Judgement of 29 July 2004, European Court of Human Rights, 59532/00 [2004] ECHR 397
- Ephraim v. Pastory and Kaizilege, 1990. High Court of Tanzania, 1990, 87 ILR 106 <http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/spring03/indigenousPeoples/classmaterials/class5/5E.pdf>
- Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, 2001. Judgment of August 31, 2001, Inter-Am. Ct. H.R., (Ser. C) No. 79
- Maya indigenous community of the Toledo District v. Belize, 2004. Case 12.053, Report No. 40/04, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 at 727

Referências

- Agarwal, B. 1994. *A field of one's own: gender and land rights in South Asia*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K., New York and Melbourne
- Alden Wily, L. 2003. *Land rights in crisis: restoring tenure security in Afghanistan*. AREU, Afghanistan. <http://www.areu.org.af/publications/Land%20rights%20in%20Crisis.pdf>
- Alden Wily, L. 2004. *Governance and land relations: a review of decentralisation of land administration and management in Africa*. IIED, London. 90 pp. ISBN 1 843 69 496 4.
- Amanor, K.S. 2001. *Share contracts in the oil palm and citrus belt of Ghana*. IIED, London. 30 pp. ISBN 1 899 825 70 3. <http://www.iied.org/pubs/pdf/full/9008IIED.pdf>
- Amos, L. 2004. Titling ancestral domains: the Philippine experience. *Indigenous Affairs* 4: 20–25.
- Atwood, D.A. 1990. Land registration in Africa: the impact on agricultural production. *World Development* 18 (5): 659–671.
- Baranyi, S, Deere, C.D. & Morales, M. 2004. *Land and development in Latin America: openings for policy research*. The North-South Institute and the International Development Research Centre, Ottawa, Canada
- Barraclough, S.L. 1999. Land Reform in developing countries: The role of the state and other actors. Discussion Paper No. 101. UNRISD, Geneva
- Barros, F., Sauer, S., Schwartzmann, S. et al 2003. The negative impacts of World Bank market based land reform. Rede, Brazil
- Borras, S.J. 2003. Questioning market led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change* 3 (3): 367–394
- Clanchy, M.T. 1979. *From memory to written record, England 1066-1307*. Blackwell, Oxford
- Cotula, L. 2002. *Gender and law: women's rights in agriculture*. Legislative Study 76. FAO, Rome
- Cotula, L. 2005. *Making law work for the poor*. Sustainable Development Opinion Paper. IIED, London

- Cotula, L., Toulmin, C., & Hesse, C. 2004. *Land tenure and administration in Africa: lessons of experience and emerging issues*. IIED, London. 44 pp. ISBN 1 84369 497 2. <http://www.iied.org/pubs/pdf/full/9305IIED.pdf>
- Deininger, K. 2003. *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank, Washington DC and Oxford University Press, Oxford. Also available as World Bank 2003. *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank, Washington DC. http://econ.worldbank.org/external/default/main?entityID=000094946_0307250400474&menuPK=477765&pagePK=64168101&piPK=64168089&theSitePK=477757
- Deininger, K., & Squire, L. 1998. New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics* 57 (2): 259–287
- De Janvry, A., Platteau, J.F., Gordillo, G., & Sadoulet, E. 2001. Access to land and land policy reforms. In: De Janvry, A., Platteau, J.F., Gordillo, G., & Sadoulet, E. (eds). *Access to land, rural poverty, and public action*. Oxford University Press, Oxford
- FAO 2005. *Access to rural land and land administration after violent conflicts*. FAO Land Tenure Studies No. 8. FAO, Rome. 74 pp. ISBN 92 5 105343 X
- Feder, G., Onchan, T., Chamlamwong, Y. & Hongladarom, C. 1988. *Land policies and farm productivity in Thailand*. John Hopkins University Press, Baltimore MD
- Firmin–Sellers, K. & Sellers, P. 1999. Expected failures and unexpected successes of land titling in Africa. *World Development* 27 (7): 1115–1128
- Fitzpatrick, D. 2005. Best practice options for the legal recognition of customary tenure. *Development and Change* 36 (3): 449–475
- Freudenberger, M. 1993. *Land tenure, local institutions and natural resource management in Senegal*. Land Tenure Center, Madison WI
- Gazdar, H. & Quan, J. 2004. *Poverty and access to land in South Asia: a study for the rural support programmes network, Pakistan*. Vol. 2: Country Studies. DFID / RSPN / NRI. May 2004.
- Gray, L.C. & Kevane, M. 2001. Evolving land rights and agricultural intensification in southwestern Burkina Faso. *World Development* 29 (4): 573–587
- Guivant, J.S. 2001. *Gender and land rights in Brazil*. UNRISD Programme Paper. UNRISD Project in Agrarian Change, Gender and Land Rights. UNRISD, Geneva
- Hanstad, T., Nielsen, R. & Brown, J. 2004. *Land and livelihoods: making land rights for India's rural poor*. LSP Working Paper, Access to Natural resources Sub-Programme. FAO, Rome
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162 (13 December): 1243–1248.
- Huggins, C., Musahara, H., Mbura Kamungi, P., Oketch, J.S. & Vlassenroot, K. 2005. *Conflict in the Great Lakes Region – how is it linked with land and migration?* Natural Resource Perspectives No. 96. ODI, London
- IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs) 2005. *The indigenous world*. <http://www.iwgia.org/sw6419.asp>
- Johnstone, R., Baoventura, C. & Norfolk, S. 2004. Forestry legislation in Mozambique: compliance and the impact on forest communities. Terra Firma Lda, Maputo
- Katz, E. 1999. Mexico: Gender and Ejido Reform. Working draft for a book chapter. World Bank, Washington DC. [http://wbIn0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/d29684951174975c85256735007fe12/e7c36558b9d300bd85256850006d8490/\\$FILE/Ejido+Reform.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/d29684951174975c85256735007fe12/e7c36558b9d300bd85256850006d8490/$FILE/Ejido+Reform.pdf)
- Koné, M. 2001. *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans la centre-ouest de la Côte d'Ivoire: Bodiba et Zahia*. Working Paper. GRET, Paris.

- Kuechli, C. 1997. *Forests of hope: stories of regeneration*. Earthscan Publications, London. 256 p. ISBN 1 85383 505 6
- Lastarria-Cornhiel, S. 1997. Impact of privatization on gender and property rights in Africa. *World Development* 35 (8): 1317–1341
- Lavigne Delville, P., Toulmin, C., Colin, J–P. & Chavueau, J–P. 2002. *Negotiating access to land in West Africa: a synthesis of findings from research on derived rights to land*. IIED, London.
- Lebert, T. 2003. *An introduction to land and agrarian reform in Zimbabwe*. National Land Committee, South Africa
- Lerman, Z., Csaki, C. & Feder, G. 2004. *Agriculture in transition*. Lexington Books, USA
- Lund, C. 1998. *Law power and politics in Niger – land struggles and the rural code*. LIT Verlag, Hamburg
- Lyne, M.C. & Darroch, M.A.G. 2003. *Land redistribution in South Africa: past performance and future policy*. BASIS Program, University of Wisconsin, Madison
- Mackenzie, F. 1998. *Land Ecology and Resistance in Kenya, 1880-1952*. Edinburgh University Press, Edinburgh
- Mathieu, P., Mugangu Mataboro, S. & Mafikiri Tsongo, A. 1998. Enjeux fonciers et violences en Afrique: la prévention des conflits en se servant du cas du Nord-Kivu (1940-1994). *Land reform, land settlement and cooperatives* 1998 (2): 32–43. FAO, Rome <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/landrf.htm>
- Mathieu, P., Lavigne–Delville, P., Ouedraogo, H., Paré, L. & Zongo, M. 2003. *Securing land transactions in the west of Burkina Faso*. Drylands Issue paper no. 117. IIED, London
- Migot-Adholla, S., & Bruce, J. (1994) Introduction: are indigenous African tenure systems insecure? pp 1–13 in: Bruce, J. & Migot-Adholla, S.E. (eds). *Searching for land tenure security in Africa*. Kendall-Hunt Publishing Company, Dubuque IA
- Norfolk, S. 2004. *Examining access to natural resources and linkages to sustainable livelihoods a case study of Mozambique*. FAO LSP Working Paper No. 17. Access to Natural Resources Subprogramme, FAO, Rome
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons – the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge
- Place, F., Roth, F. & Hazell, P. 1994. Land Tenure Security and Agricultural Performance in Africa: Overview of the Methodology. In: Bruce, J. & Migot-Adholla, S. (eds). *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Kendall–Hunt Publishing Company, Dubuque, IA
- Platteau, J.P. 2000. Does Africa need land reform? In: Toulmin, C. & Quan, J. (eds) 2000. *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*. DFID/IIED/NRI. IIED, London. ISBN 1 899825 517
- Pohamba, H. 2002. Namibia country paper: a case study on land issues. Paper presented at the Workshop on land issues in Africa and the Middle East: Integrating land issues into poverty reduction strategies and the broader development agenda. Kampala, Uganda, 29 April–2 May 2002
- Roth, M. 2002. Integrating land issues and land policy with poverty reduction and rural development in southern Africa. Paper prepared for the World Bank Regional Workshop on Land Issues in Africa and the Middle East, Kampala, Uganda, 29 April–2 May 2002
- Schlager, E. & Ostrom, E. 1992. Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics* 68 (3): 249–262

- Shipton, P. 1988. The Kenyan land tenure reform: misunderstandings in the public creation of private property. pp 91–135 in: Downs, R E. & Reyna, S.P (eds). *Land and society in contemporary Africa*. University Press of New England, Hanover and London
- Srivastava, R.S. 2004. Land reforms and the poor in India: an overview of issues and recent evidence. In: Gazdar, H. and Quan, J. 2004. *Poverty and access to land in South Asia: a study for the Rural Support Programmes Network, Pakistan*. Vol. 2: Country Studies. DFID/RSPN/NRI. May 2004.
- Toulmin, C. & Guèye, B. 2003. *Transformations in West African agriculture and the role of family farms*. SAH/D (2003) 541. SWAC Secretariat
- Toulmin, C., Hesse, C. & Cotula, L. 2004. Pastoral commons sense: lessons from recent developments in policy, law and practice for the management of grazing lands. *Forests, Trees and Livelihoods* 14: 243–262
- UNCTAD 2005. *Economic development in Africa: rethinking the role of foreign direct investment*. UNCTAD, Geneva.
<http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3490&lang=1>
- Vorley, B. 2001. *The chains of agriculture: sustainability and the restructuring of agri-food markets*. WSSD Briefing Paper. IIED, London
- Wegerif, M. 2005. A critical appraisal of South Africa's market based land reform policy: the case of the LRAD programme in Limpopo. PLAAS, Research report No. 19. University of Western Cape,
- Wiben Jensen, M. 2004. Editorial. *Indigenous Affairs* 4: 4–7.