

Notas C2A

Quais políticas fundiárias para promover e garantir a segurança da agricultura familiar na África¹?

Número 24 - fevereiro 2016

Hoje, em um contexto de forte pressão sobre as terras e os recursos naturais, a formalização (reconhecimento legal e escrito) dos direitos fundiários é um instrumento oficial para garantir a segurança fundiária. Esta formalização se aplica no âmbito da reforma fundiária, buscando coerência com os princípios definidos nas Convenções Internacionais, como as Diretrizes Voluntárias para a Governança Fundiária Responsável, adotadas pelo Comitê Mundial de Segurança Alimentar em 11 de maio de 2012, após um amplo diálogo com os atores da sociedade civil. Após alguns anos, qual balanço pode-se obter das reformas em andamento? Elas realmente permitem garantir a segurança dos direitos fundiários dos criadores e agricultores familiares? Além das declarações de intenção, quais seriam as medidas concretas a serem tomadas hoje pelos financiadores para apoiar eficazmente um acesso equitativo à terra e aos recursos naturais, além de incentivar os Estados a promoverem políticas neste sentido?

4 princípios básicos para promover políticas fundiárias mais inclusivas

Os últimos trabalhos do Comitê técnico « Fundiário e desenvolvimento »² mostram que, apesar de certos resultados, as políticas fundiárias contemporâneas não são suficientes para garantir a segurança dos criadores e agricultores familiares, enquanto que os mesmos são responsáveis por mais de 70% da alimentação mundial, fornecem mais de 60% do emprego nos países menos desenvolvidos e garantem a maior biodiversidade da fauna e da flora. Por isso, os membros da Comissão de Agricultura e Alimentação (C2A) apelam aos financiadores internacionais a condicionarem o financiamento do apoio às reformas fundiárias em pelo menos 4 critérios: 1/ A organização de debates públicos bem informados e ampliados, envolvendo os atores da sociedade civil, 2/ A ampliação da garantia da segurança, levando em consideração as realidades sociais e fundiárias dos agricultores familiares, 3/ A regulação dos investimentos privados e públicos, e 4/ A criação de um ambiente institucional e econômico favorável ao investimento em prol da agricultura familiar.

Algumas das características-chave das políticas fundiárias contemporâneas

DEFASAGEM ENTRE LEGISLAÇÕES NACIONAIS E PRÁTICAS LOCAIS

Para controlar os territórios, os poderes coloniais de direito civil desenvolveram um conceito exclusivo e privativo de propriedade fundiária, baseado no remove dos direitos costumeiros existentes e no monopólio do Estado (sistema de registro fundiário²). Nesta lógica de « criação de propriedade de cima para baixo », os direitos fundiários existentes eram abolidos ou transformados em simples direitos de uso, a propriedade privada era reservada aos colonos, ao Estado e a sua clientela por meio da entrega

de títulos fundiários. Nos países de Common law, as instâncias costumárias foram mais bem reconhecidas pelas legislações nacionais, embora na realidade os seus direitos de gestão sobre as terras tenham sido considerados como direitos de propriedade absolutos. Os sistemas complexos de gestão de direitos locais também foram substituídos por uma forma de apropriação privada, induzindo modificações profundas em relação ao sistema anterior de gestão de terras. No momento das independências, alguns Estados conservaram as normas coloniais em nome da modernização (Togo e Costa do Marfim), enquanto

¹ Esta nota foi preparada a partir de um trabalho de sistematização das reformas em andamento na África Ocidental e em Madagascar. Se as configurações políticas, socioeconômicas e institucionais são variáveis no restante do continente, nós encontramos os mesmos problemas de efetividade das políticas fundiárias na África Ocidental e em Madagascar. As conclusões apresentadas nesta nota valem, portanto, para todo o continente africano e podem ser ricas em ensinamentos para outros continentes, em particular, o sudeste asiático, onde o princípio do reconhecimento dos direitos locais das minorias étnicas e dos pequenos camponeses está longe de ser conquistado.

² Ver em particular, La formalisation des droits dans les pays du Sud (A formalização dos direitos nos países do Sul) e Le guide d'analyse ex-ante des projets agricoles à emprises foncières (O guia de análise ex-ante dos projetos agrícolas com dimensões fundiárias).

³ Para saber mais sobre o sistema de registro fundiário, ver Hubert Ouedraogo, Mythes et impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives (Mitos e impasses do registro fundiário e necessidade de abordagens alternativas), Comitê técnico « Foncier et développement », Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Ministério das Relações Exteriores e do Desenvolvimento Internacional (MAEDI), Paris, 2011. <http://www.foncier-developpement.fr/publication/mythes-impasses-de-limmatriculation-fonciere-et-necessite-dapproches-alternatives/>

outros tentaram reformas visando reduzir as desigualdades no acesso à terra e aos seus recursos (Senegal e Burkina Faso). Em todos os casos, apenas uma ínfima parcela dos territórios estava finalmente registrada, as populações continuavam a se referir aos regulamentos costumários e a privilegiar arranjos fundiários locais. Essas desigualdades entre as práticas locais e as legislações nacionais, bem como a complexidade dos procedimentos de acesso ao título, foram amplamente instrumentalizadas pelas elites existentes e explicam em parte o fracasso dos Estados em aplicarem essas leis.

Este fracasso não decorre somente de uma falta de meios: ele traduz também a ausência de vontade política ou as dificuldades em questionar as relações de poder vigentes, tendo como consequência uma exclusão do acesso aos recursos, mais ou menos explícita, por uma parte da população. Durante muito tempo, a não efetividade das leis fundiárias e os abusos de poder por elas permitidos eram ausentes dos debates internacionais. A virada neoliberal dos anos 90 colocou em pauta esta questão explosiva, que representa um dos fatores da origem de numerosas crises políticas no continente (Ruanda, Costa do Marfim, Quênia, etc.).

CONTEXTOS EVOLUINDO RAPIDAMENTE, DESAFIOS INÉDITOS

As políticas fundiárias contemporâneas estão inseridas em contextos que evoluem rapidamente. O crescimento demográfico na África é um dos mais fortes no mundo. O continente é também um dos mais vulneráveis ao aquecimento climático. A abertura democrática dos anos 90 e a vontade de evoluir para uma descentralização progressiva se concretizam atualmente pela criação e o fortalecimento das competências transferidas a novas coletividades territoriais dirigidas por representantes eleitos. Hoje, essas coletividades são chamadas a desempenhar um papel determinante no desenvolvimento econômico e na gestão dos territórios, nem sempre com os devidos meios financeiros. No que se trata de gestão fundiária, estes processos de descentralização afastaram, paradoxalmente, os centros de decisão das populações. Assim, passou-se de modos de governança local, que se realizavam tradicionalmente, sobretudo ao nível das aldeias ou intra-aldeias, a uma gestão a nível comunal.

UMA VISÃO DUAL DO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA

A segurança alimentar dos países deve passar por um forte apoio dos Estados e de seus parceiros à agricultura familiar, que produz hoje mais de 70% da alimentação mundial. Contudo, em um contexto de liberalização intensificada das trocas e na ausência, muitas vezes, de verdadeiros instrumentos e medidas de apoio, as políticas e os programas de investimento agrícola enfrentam um dilema (apoio à agricultura familiar e promoção do agronegócio) do qual os grandes investidores se beneficiam em detrimento dos agricultores familiares. A mobilização da comunidade internacional em favor do reconhecimento dos direitos fundiários locais e a definição de

princípios para investimentos responsáveis na agricultura dissimulam na realidade profundas divergências entre os Estados quanto aos modelos de desenvolvimento a serem promovidos. Por um lado, há aqueles que enfatizam a unificação dos mercados (incluindo os mercados fundiários) e o desenvolvimento do agronegócio, e por outro, aqueles que priorizam a agricultura familiar, a integração socioeconômica, a equidade social e o reconhecimento da diversidade dos direitos locais.

TRAJETÓRIAS DE REFORMA DIFERENTES DE UM PAÍS PARA O OUTRO

Diante destes desafios, as reformas fundiárias lançadas nos países a partir dos anos 90 seguiram trajetórias diferentes em função da visão promovida pelos governos existentes, dos interesses dos grupos dominantes, das janelas de oportunidades políticas que se apresentaram e dos atores (os financiadores e também a sociedade civil) que os acompanharam e puderam incidir tanto sobre o conteúdo como sobre os ritmos de implementação. Segundo os contextos, após o tempo das reformas, sucederam-se tempos de experimentação, períodos de pausas e, posteriormente, de aceleração em função dos prazos eleitorais e da pressão nacional e internacional. Os objetivos anunciados destas reformas são muitas vezes louváveis: luta contra a pobreza, crescimento econômico, paz social, gestão a longo prazo dos recursos naturais. Elas também podem dissimular agendas de expansão do agronegócio e de controle das terras pelas elites. Hoje, dois grandes tipos de políticas fundiárias estão em andamento:

- Políticas padronizadas fundadas apenas sobre a propriedade privada e/ou individual que distribuem massivamente títulos cujos nomes variam de um país para o outro (título de propriedade, autorização de ocupação, etc.). Estas políticas são muitas vezes implementadas de maneira sistemática pelo poder central, com mais ou menos sucesso segundo os países, sem considerar a diversidade dos direitos existentes e são fontes de exclusão para todos os agricultores que não se enquadram no modelo de desenvolvimento neoliberal promovido e que não possuem as condições para acessar os títulos.

- Políticas alternativas que criam novas categorias jurídicas (certificado, atestado, etc.) mais próximas das formas locais de apropriação da terra, e que implementam uma governança fundiária em que a administração, as coletividades locais e as autoridades costumárias são levadas a cooperarem. Aplicadas de forma mais progressiva, e caso solicitadas, estas políticas buscam melhor incorporar as especificidades e necessidades de garantir a segurança da agricultura familiar.

A divergência entre os métodos « padronizados » e « alternativos » não considera a diversidade do conteúdo dos procedimentos em curso. Por isso, determinadas políticas, consideradas como alternativas, assemelham-se muito no momento da sua aplicação aos métodos « padronizados » sob o efeito de bloqueios e abusos relacionados às lógicas institucionais e aos interesses próprios dos atores envolvidos com as reformas.

Um balanço muito contrastado para a agricultura familiar

UMA VERTENTE « PROPRIETARISTA » EM DESCOMPASSO COM AS REALIDADES FUNDIÁRIAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Embora os métodos alternativos tenham possibilitado progressos inegáveis no que diz respeito à acessibilidade e proximidade dos serviços fundiários para as populações, eles continuam a registrar os agricultores em detrimento dos criadores, os autóctones em detrimento dos migrantes (mesmo antigos), os « proprietários costumeiros » em detrimento dos exploradores de terra. A escolha feita pelo registro dos « estoques » de direitos (direitos de administração e de gestão, qualificados muitas vezes como « propriedade costumeira ») ao invés dos « fluxos » (transações e arranjos locais) enfraquece a agricultura familiar. Os modos indiretos de disponibilização da terra (locação, sistema ameia ou seja, um acordo incluindo a divisão da produção agrícola) que os fundamentam nem sempre são reconhecidos e, por consequência, regulados integral ou parcialmente, fragilizando assim os direitos daqueles que têm acesso à terra através deste modo (migrantes, mulheres, filhos mais novos). As políticas regulam de maneira muito insuficiente o « investimento privado » na agricultura⁴ e, consequentemente, na mudança de vocação e de utilização das terras, devido à ausência de um consenso sobre o modelo de agricultura a ser promovido e à assimetria das relações de força entre os grupos de atores. A concentração dos recursos continua e as zonas geridas de maneira comum tornam-se cada vez mais o alvo de uma apropriação privada, provocando um desaparecimento progressivo dos pastos e das florestas.

DISPOSITIVOS QUE CONTINUAM ONEROSOS, COMPLEXOS E POUCO VIÁVEIS

Embora os procedimentos tenham sido simplificados, os dispositivos propostos pelos métodos alternativos permanecem relativamente complexos e onerosos para as populações. Pelo menos 14 etapas são necessárias para obter um certificado de posse fundiária em Burkina Faso, e a emissão de um certificado fundiário custa em torno de 1.000,00 Euros na Costa do Marfim. Diante da

ausência de oferta para garantir uma segurança adaptada, a agricultura familiar continua a recorrer massivamente aos modos locais de gestão fundiária, que insistem tanto sobre a formalização dos arranjos agrários (contratos não formais) quanto sobre o seu reconhecimento social. O pedido de registro dos direitos é com frequência sobrestimado e a atualização da informação fundiária permanece problemática. As reformas engajadas continuam, por outro lado, amplamente dependentes dos financiamentos externos e são sensíveis às pressões para a privatização dos direitos e dos mercados fundiários. Os ganhos de produtividade global das operações são frequentemente mais limitados que anunciados e induzem outras dependências, às novas tecnologias, notadamente.

A AUSÊNCIA DE UMA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

A segurança fundiária é antes de tudo um desafio político e institucional, que traduz a visão do país em matéria de desenvolvimento e cidadania e depende estreitamente da capacidade do Estado e dos sistemas de autoridades locais em garantirem a aplicação das regras. A temática fundiária não é uma simples questão de ferramentas técnicas ou jurídicas. O estabelecimento de instituições híbridas de governança fundiária, envolvendo coletividades e autoridades locais, é sem nenhuma dúvida um caminho para conjugar legitimidade social política, mas a sua tarefa permanece difícil e a sua eficácia muito variável. A maior responsabilidade das coletividades locais em matéria de gestão fundiária pressupõe procedimentos sofisticados e competências particulares, que nem sempre estão disponíveis e necessitam de meios e períodos de tempo adequados. O território municipal nem sempre corresponde aos espaços pertinentes do ponto de vista das lógicas de gestão local dos recursos naturais. Além disso, os representantes locais continuam sendo atores relativamente recentes no panorama político e estão sempre buscando legitimidade social. Os problemas de responsabilidade e transparência das autoridades permanecem, em particular, nas áreas com fortes interesses econômicos (periferias urbanas, áreas protegidas, etc.).

4 princípios chaves para acompanhar reformas fundiárias mais inclusivas

PROMOVER DEBATES PÚBLICOS ESCLARECIDOS E AMPLIADOS, ENVOLVENDO OS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL

Por ocuparem um lugar central no contrato social entre o Estado e os cidadãos, as escolhas de políticas fundiárias deveriam ser sistematicamente debatidas com o conjunto dos grupos envolvidos (administração, representantes eleitos, ONG e organizações públicas, investidores, etc.). Os financiadores deveriam apenas atender às solicitações formuladas pelos Estados para as reformas fundiárias, sob a condição que estas escolhas políticas tenham sido debatidas

previamente e que tenham sido resultantes de um consenso. Estes debates devem basear-se em diagnósticos sólidos, documentando em particular a diversidade das realidades sociais e fundiárias da agricultura familiar e as suas necessidades em termos de segurança fundiária. Exigem processos demorados e financiamentos de longo prazo, capazes de acompanhar a maturação das ideias e a progressividade necessária dos procedimentos no campo. Neste sentido, os financiadores devem repensar a temporalidade do seu financiamento para poder acompanhar este movimento.

⁴ Para saber mais, ver em particular a Nota da C2A nº22, *Quelles règles pour encadrer les investissements dans l'agriculture?* (Quais regras para enquadrar os investimentos na agricultura?), dezembro 2014.

Os atores da sociedade civil, e em particular as organizações camponesas, têm um papel preponderante na elaboração de propostas de políticas inclusivas e na implementação de uma melhor governança fundiária. Meios específicos para formação e informação devem ser previstos em diferentes níveis (pelos Estados, parceiros técnicos e financeiros, etc.) para ajudá-los a se inserirem nos debates políticos e a atuarem como força na apresentação de propostas.

AMPLIAR A OFERTA DE GARANTIA DA SEGURANÇA FUNDIÁRIA

Propor um quadro nacional que possa aplicar-se em todas as áreas do país levando em consideração as suas especificidades, constitui um dilema para os atores das políticas fundiárias. O risco é escolher uma opção em detrimento de outra, enquanto que o verdadeiro desafio é oferecer um amplo leque de soluções que atendam às necessidades da agricultura familiar nos diferentes contextos. A prioridade atribuída ao reconhecimento e à regulação dos modos indiretos de disponibilização da terra seria um progresso significativo para garantir a segurança fundiária das agriculturas familiares. A definição da vocação prioritária dos espaços (agrícola, pastoral, etc.) constituiria também uma vantagem para garantir a segurança dos usos, conter a especulação nos espaços agrícolas em torno das cidades e evitar o desaparecimento progressivo dos espaços de pastagem. Os financiadores têm um papel essencial a desempenhar no acompanhamento das experimentações de campo, abrindo assim um leque de possibilidades.

REGULAR E ENQUADRAR OS INVESTIMENTOS PRIVADOS E PÚBLICOS

Por estarem enraizados nos mesmos territórios que a agricultura familiar, os investimentos devem

ser regulados. Essa regulação é uma dimensão essencial das políticas fundiárias, com desafios econômicos e sociais tão importantes quanto a formalização dos direitos fundiários. Os Estados devem integrar nas suas legislações nacionais normas padrão que permitam assegurar que os investidores respeitem, protejam e reparem toda violação aos direitos fundiários da agricultura familiar, sendo estes reconhecidos ou não pelas políticas fundiárias em vigor. Os parceiros técnicos e financeiros devem, por sua parte, dotarem-se de procedimentos internos, transparentes e vinculantes, de instrução dos pedidos de apoio a investimentos, que garantam impactos econômicos, sociais e ambientais positivos para as populações locais, e que incluam mecanismos de recurso para as populações afetadas.

FORNECER OS MEIOS NECESSÁRIOS ÀS EXPLORAÇÕES FAMILIARES PARA INVESTIREM EM SUAS TERRAS

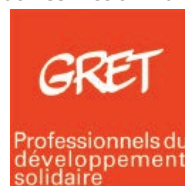
Em muitos países, as alavancas para garantir a segurança fundiária das explorações familiares encontram-se principalmente na implementação de políticas adequadas e também de medidas adaptadas para incidir sobre o ambiente econômico, o funcionamento da governança, as modalidades de inserção nos mercados, etc. Os primeiros investidores na agricultura são obviamente as agricultoras e os agricultores familiares. Neste contexto, os Estados devem necessariamente adotar medidas para facilitar o desenvolvimento da agricultura familiar. Trata-se de construir ofertas de crédito (ou fundos de garantia) adaptadas às necessidades, a fim de aumentar as capacidades de investimento, como também fortalecer o conjunto dos setores e estabelecer políticas agrícolas e comerciais que permitam criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de mercados regionais de produtos locais.

No âmbito da sua missão de apoio ao trabalho de incidência política de seus membros, Coordination SUD criou comissões de trabalho. Assim, a Comissão de Agricultura e Alimentação (C2A) reúne 20 ONGs de solidariedade internacional que atuam para a consolidação do direito à alimentação e reforçam o apoio à agricultura familiar nas políticas que têm um impacto na segurança alimentar mundial: 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, Inter Aide, IRAM, Oxfam France, Peuples Solidaires-ActionAid France, Plate-Forme pour le Commerce Equitable, Réseau Foi et Justive Europe, Secours Catholique-Caritas France, Secours Islamique, Solidarité, Union Nationale des Maisons Familiales Rurales e uma organização convidada: Inter-Réseaux.

O objetivo da comissão consiste em coordenar os trabalhos realizados pelos seus participantes e facilitar a consulta entre os seus membros nas suas ações de incidência política junto aos atores sociais e aos responsáveis políticos internacionais. Os membros da Comissão trocam informações sobre os desafios internacionais atuais e se entendem sobre as representações a serem assumidas em nome de Coordination SUD em diversos lugares, tais como o Grupo Interministerial francês sobre a Segurança Alimentar (GISA) e o Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) para o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA). A comissão é nomeada pela Coordination SUD para formular as posições adotadas pelo coletivo durante os principais encontros institucionais que tratam de agricultura e alimentação.

Contato da Comissão de Agricultura e Alimentação : Fabien Millot, Peuples Solidaires-ActionAid France
Email : f.millot@peuples-solidaires.org

Esta nota foi redigida por
Amel Benkahla (Gret) e Aurore Mansion (Gret).



As notas da C2A são realizadas com o apoio da AFD.

As opiniões expostas neste documento não representam em nenhum caso a opinião oficial da AFD.

Esta nota foi traduzida por Taisa Conan