

# **Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (ICARRD)**

## **Documento Temático N° 2**

### **Estado e sociedade civil, acesso à terra e desenvolvimento rural: reforço da capacidade para novas formas de governança**

**Janeiro de 2006**

**Autores:**

**Michel Merlet, Samuel Thirion e Vicent Garces**

*Documento preparado pela Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles (AGTER) a pedido da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). As opiniões expressadas neste documento são de responsabilidade dos autores e não representam necessariamente as opiniões da FAO.*

## Plano do documento

<i>Preâmbulo</i>	3
<b>I. Reforço da capacidade para enfrentar os novos desafios</b>	3
A. Os grandes desafios do setor agrícola são também desafios do mundo inteiro	3
B. Importância do reforço da capacidade para melhorar o acesso à terra e aos recursos naturais e otimizar seu uso.	5
<b>II. Entre as políticas dos Estados e as lutas e projetos da sociedade civil</b>	6
A. As intervenções dos governos a partir de alguns exemplos	6
B. Importância das ações e proposições das organizações camponesas, comunidades rurais e usuários	14
<b>III. As novas formas de regulação e governança</b>	17
A. Os interesses	17
B. Os conceitos	18
C. Os princípios	19
D. As experiências existentes: limites e lições	21
<b>IV. A necessidade de reforço das competências</b>	24
A. Como abordar a necessidade de reforço das competências?	24
B. Algumas pistas concretas para reforçar as competências dos diversos atores	24
C. Proposições. Um primeiro esboço submetido à discussão.	25
<b>Conclusões</b>	27
<b>Bibliografia seletiva</b>	28

## Resumo

*Uma luta eficaz para reduzir a fome e a pobreza no mundo supõe que se entendam as causas reais da inaceitável situação presente, vinculadas à concorrência do mercado mundial de agriculturas com níveis muito diferentes de produtividade. Grupos sociais inteiros, milhões de produtores perdem todo acesso à terra e aos recursos naturais que mantinham suas vidas e as formas de produção camponesas são maciçamente e irreversivelmente destruídas. Por ter sido historicamente comprovado que estas são as mais aptas a satisfazer as necessidades alimentares da humanidade e preservar os recursos naturais, é urgente e essencial interromper esses processos. A crise econômica, social e ecológica ameaça a paz e a sobrevivência da humanidade. A busca de soluções para esta crise constitui o desafio central dos próximos anos.*

*O documento identifica os principais requisitos de reforço da capacidade do Estado e da sociedade civil, necessária para um desenvolvimento rural duradouro. Hoje, nem os Estados, nem os organismos internacionais são capazes de colocar em prática políticas suscetíveis de interromper as dinâmicas de redução maciça do acesso à terra e aos recursos naturais. Não sabem mais como impulsionar os processos eficazes de correção das desigualdades que não param de crescer. Porque a insistência num discurso geral não permite avançar na discussão, o documento lista e analisa brevemente os aspectos estratégicos para determinar a natureza das novas competências necessárias. Os processos de reforma agrária redistributiva são mais do que nunca necessários, mas exigem condições políticas particulares, freqüentemente fugazes, que devemos saber aproveitar. Nesse ínterim, é possível intervir de outras formas, combatendo as apropriações ilegais, regulamentando os mercados fundiários, garantindo os direitos de uso dos produtores e não somente os direitos dos proprietários de terras. Hoje são indispensáveis políticas que permitam acompanhar a evolução das estruturas agrárias de modo a torná-las compatíveis com o interesse da maioria. Mas os direitos dos cidadãos de amanhã e as alternativas para os impasses de hoje também são construídos de baixo para cima, através das lutas de organizações de produtores e habitantes rurais, graças a inovações da sociedade civil. Essas organizações sempre desempenharam um papel essencial na construção de novos quadros jurídicos e de novas políticas. Com a aceleração da história, elas precisam reforçar suas capacidades para serem mais eficazes.*

*A análise das premissas de novas formas de gestão mostra claramente que nem os Estados, nem a sociedade civil podem enfrentar os desafios do século XXI sozinhos. Depois de analisar a dialética das relações entre Estado e sociedade civil, com base nas experiências mais avançadas de articulação entre esses dois pólos, o documento desenvolveu um quadro conceitual para as novas formas de regulamentação e governança em busca de um desenvolvimento rural duradouro e equitativo. Diálogos territoriais, diálogos verticais entre níveis, subsidiariedade ativa e "autonomia com responsabilidade" constituem elementos essenciais e complementares. Torna-se possível, então, propor um primeiro esboço de ações e programas para reforçar as competências dos atores na perspectiva da implantação dessas novas formas de governança. Dentre essas propostas, encontra-se a formação de um Observatório, responsável por assegurar a dimensão mundial do processo de aprendizagem da boa governança nas zonas rurais, a criação de mecanismos que obriguem os Estados a implantar políticas adequadas e a prestar contas e o reforço das organizações camponesas e rurais.*

*O documento conclui com uma pergunta: para que se apliquem essas propostas, não seria preciso questionar certas idéias dominantes, atacar as raízes do problema da pobreza corrigindo os efeitos devastadores do mercado mundial, renunciar ao mito da propriedade absoluta da terra para reinventar novas formas de governança territorial e abandonar a ilusão de um mercado perfeito da terra e dos recursos naturais? Esse debate é essencial, pois as respostas aos desafios atuais somente poderão ser encontradas de maneira pluralista, na dinâmica de alianças cada vez mais amplas, que ultrapassam necessariamente o meio rural.*

## **Preâmbulo**

1. A alimentação das populações do mundo e a melhoria das condições de vida nas áreas rurais estão no centro das preocupações da FAO desde a sua criação. A FAO atribui uma grande importância à reforma agrária, que constitui uma das ferramentas estratégicas para atingir esses objetivos. Vinte e sete anos depois da última Conferência sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural que resultou na redação da Carta dos Camponeses (FAO, 1981), tendo em vista que os problemas de nutrição e pobreza se agravaram em escala mundial, a FAO convoca uma nova conferência mundial sobre o tema em Porto Alegre (Brasil), em março de 2006.

2. Este documento visa a alimentar as discussões no âmbito dessa nova conferência ICARRD, a fim de destacar as necessidades atuais de "reforço da capacidade" dos diversos atores em matéria de acesso à terra. Introduce questões a serem debatidas pelos Estados, organizações internacionais e sociedade civil, sem pretensão de ser exaustivo.<sup>1</sup> Foi dividido em quatro partes: a primeira mostra como o reforço das capacidades é inevitável para enfrentar os desafios mundiais do século XXI; a segunda examina tanto a abordagem dos Estados (políticas nacionais e acordos internacionais) quanto a das populações e atores da sociedade civil e os limites com que se deparam; a terceira parte oferece uma análise da articulação entre dinâmicas descendentes e ascendentes, necessária para a construção de novas modalidades de governança; a quarta destaca a necessidade de desenvolvimento das competências e lista proposições para a discussão. A conclusão recolhe as grandes lições que podemos tirar dessas reflexões.

### **I. Reforço da capacidade para enfrentar os novos desafios**

#### **A. Os grandes desafios do setor agrícola são também desafios do mundo inteiro**

3. Jacques Diouf, Diretor Geral da FAO, afirmou em 2002 que "a fome é uma manifestação concreta das desigualdades de poder, persistentes e generalizadas, que existem no mundo". Estima-se que, dos 6 bilhões de habitantes do planeta, cerca de 2,8 bilhões de pessoas não dispõem de mais de dois dólares por dia. Um habitante em cada três sofre de desnutrição devida a sérias carências de micronutrientes e mais de 850 milhões sofrem de fome quase todos os dias, sendo 815 milhões nos países em desenvolvimento. Três quartos dos pobres do planeta são habitantes rurais e um grande número deles são camponeses sem acesso (ou com acesso insuficiente) à terra e aos meios de produção para alimentar suas famílias. O quarto restante é constituído principalmente de ex-camponeses condenados ao êxodo para as periferias das grandes metrópoles pela sua situação econômica insustentável. As políticas atuais de comércio, privatização e transformação em mercadorias da terra e dos recursos naturais têm conseqüências desastrosas: centenas de milhões de camponeses pobres estão ameaçados de perder o acesso à terra, sua única fonte de renda e sustento. "*Quem morre de fome é assassinado*", afirmava Jean Ziegler, em sua apresentação na conferência sobre o direito à alimentação da Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas em 2002. Se essas políticas não forem questionadas, multiplicarão os riscos de catástrofes humanitárias e explosões de violência.

4. Em face desta situação que se tornou totalmente inaceitável e insustentável, o acesso à terra e aos recursos naturais está no centro dos assuntos a serem tratados com urgência. A chave para o reforço da capacidade é começar logo a encontrar soluções.

5. A violência contra os camponeses, que se volta mais cedo ou mais tarde contra os habitantes das cidades, principalmente os mais pobres, se exprime em muitos países pelos deslocamentos ma-

---

<sup>1</sup> Fizemos escolhas difíceis para respeitar o formato imposto: assim, abordaremos somente a gestão da terra e dos recursos naturais de maneira geral (e não da água, pesca e florestas de modo específico), sem desenvolver a questão essencial do acesso das mulheres que, apesar de essencial, demandaria referências às estruturas familiares e diversos contextos culturais, impossíveis de serem examinadas seriamente neste contexto.

ciços, ocupações militares, imposição de grandes projetos que destroem as formas de produção e de vida camponesas. Em muitos países, sindicalistas, líderes camponeses e camponeses são mortos ou aprisionados quando querem se fazer ouvir. De maneira geral, as populações mais desprovidas do mundo são excluídas de fato dos processos democráticos e não têm a possibilidade de se exprimir verdadeiramente nos círculos e instâncias em que se negociam as políticas públicas, seja porque suas culturas são diferentes das culturas das elites, seja porque são dominadas há séculos.

6. Mas as violações dos direitos fundamentais daqueles que representam metade da humanidade também são generalizadas onde as pequenas propriedades agrícolas morrem silenciosamente, vítimas dos efeitos devastadores das atuais políticas comerciais das mercadorias agrícolas e alimentícias em escala mundial. A situação da agricultura mundial apresenta contrastes extremos. Somente uma percentagem ínfima dos ativos agrícolas dispõe de meios mecanizados<sup>2</sup> e o progresso técnico da revolução agrícola beneficiou somente uma pequena minoria de produtores. O acesso à terra em geral é muito desigual: os produtores que trabalham com ferramentas manuais ou tração animal muitas vezes nem têm acesso ao solo que poderiam explorar.<sup>3</sup> Para compreender o mecanismo que está na origem da exclusão e pobreza rural, tomemos o exemplo dos cereais, ainda hoje essenciais na alimentação mundial. Atualmente, o diferencial de produtividade líquida do trabalho entre os produtores de cereais mais bem equipados e os menos dotados de meios de produção, excluindo as subvenções, é da ordem de 1 a 500. Os agricultores modernizados produzem a maior parte dos cereais comercializados no mercado mundial e determinam os preços, mas esses cereais representam apenas 10% da produção total. Os ganhos de produtividade extremamente elevados que eles experimentaram, superiores aos de outros setores produtivos, provocaram a queda dos preços agrícolas em moeda constante. Com a eliminação das barreiras alfandegárias, essa redução dos preços se aplica também aos grãos comercializados localmente e afeta até os produtores que vendem somente uma pequena parte de sua produção para comprar bens que eles não podem fabricar. A queda do preço dos cereais e produtos agrícolas em geral se traduz num aumento da pobreza e do número de pessoas que devem procurar trabalho fora das propriedades camponesas. Por sua vez, ela provoca uma queda da remuneração do trabalho agrícola, que repercute nos outros setores de atividade. As políticas de liberalização do comércio adotadas pela maioria dos governos, seguindo a orientação das instituições e organismos multilaterais, agravaram consideravelmente os efeitos da concorrência de agriculturas com produtividades tão diferentes. Os preços agrícolas reais, em moeda constante, vêm diminuindo regularmente há 50 anos e foram reduzidos à metade nos últimos dez anos. Os subsídios dos países desenvolvidos à exportação de sua produção agrícola agravam ainda mais o fenômeno.

7. Esse processo de empobrecimento implica uma perda crescente de controle das associações rurais sobre suas terras. A ruína e o desaparecimento do campesinato têm como conseqüência a perda irreversível de conhecimentos milenares e a multiplicação dos problemas ambientais. Além disso, abala as bases da industrialização e da urbanização, pois sem água potável, sem alimentos de boa qualidade e em quantidade suficiente, nenhum setor pode se desenvolver de maneira duradoura. Por outro lado, a importância da demanda insolvente no âmbito mundial limita o crescimento. A ruína dos camponeses e o desenvolvimento de uma grande agricultura empresarial concentrada nas regiões mais ricas se traduzem no abandono das terras menos produtivas.

8. Se fosse possível assegurar de maneira duradoura, por meio de um pequeno número de grandes unidades de produção modernas, ao mesmo tempo a produção alimentar do mundo e a conservação dos recursos naturais, o fenômeno do desaparecimento da agricultura camponesa teria apenas uma importância momentânea. Bastaria prever sistemas de compensação e proteção social para permitir a reconversão dos camponeses e habitantes rurais para atividades distintas. Na reali-

---

<sup>2</sup> Existem no mundo somente 28 milhões de tratores para 1,3 bilhão de ativos.

<sup>3</sup> Esta parte baseia-se nas análises do Professor Marcel Mazoyer. Para mais detalhes, consultar o documento que ele preparou para a FAO em 2001 e a obra que escreveu com L Roudart, citados no final do documento.

dade, vários elementos econômicos indicam que essa hipótese não é viável e conduz a uma grande crise. O crescimento da população mundial exigirá no futuro que se cultive mais espaço e otimize o uso do solo para cobrir as necessidades alimentares da humanidade. Os países que têm os mais elevados produtos internos brutos e índices de desenvolvimento são também aqueles onde o acesso à terra produtiva é menos desigual. Há mais de um século, a história demonstra claramente a superioridade das economias construídas com base na produção agrícola camponesa e o fracasso dos sistemas baseados na grande produção capitalista ou coletivista, e isso não só na Europa, mas em todos os continentes, em contextos sociais e culturais variados. Justamente porque a agricultura camponesa demonstra uma eficiência econômica maior que a grande empresa agrícola assalariada, a expansão desta última e a ruína dos camponeses representam uma grande perigo para a humanidade.

9. O que acabamos de descrever brevemente para os produtores agrícolas pode ser observado, em termos bem semelhantes, nos setores da pesca e silvicultura. A destruição do campesinato, das associações de pescadores artesanais, povos nômades e habitantes das florestas do mundo inteiro provoca também grandes riscos ambientais<sup>4</sup> e problemas ligados à ocupação do espaço. A desertificação social das zonas rurais de agricultura mecanizada, a marginalização das zonas rurais mais pobres, a competição entre as terras urbanizadas em geral muito férteis e os espaços agrícolas também estão ligados à crise da agricultura camponesa: a agricultura familiar passou a assumir funções de gestão e conservação do solo, que vão além da simples produção de bens comercializáveis. Ela permanece hoje na melhor posição para produzir alimentos saudáveis em quantidade suficiente para alimentar o mundo e fazer uma gestão sustentável das terras.

10. Nessas condições, a questão fundiária se tornou uma das questões centrais da agenda mundial: a melhoria do acesso à terra e aos recursos naturais para a maioria dos habitantes rurais e a otimização do uso do solo e dos recursos são ferramentas essenciais para atingir os objetivos do milênio.

### **B. Importância do reforço da capacidade para melhorar o acesso à terra e aos recursos naturais e otimizar seu uso.**

11. O início do século XXI é marcado pelo encadeamento das questões e níveis. Não é mais possível falar de desenvolvimento local sem levar em conta a organização dos mercados mundiais. Devido à globalização do comércio, uma decisão da Organização Mundial do Comércio ou das grandes potências econômicas mundiais (EUA, Europa, China, etc.) tem conseqüências imediatas sobre regiões longínquas e isoladas que não pareciam estar envolvidas e que não têm possibilidade de influenciar eficazmente sua elaboração. As relações de força entre os grupos sociais e entre os Estados também mudaram. Embora o acesso à terra continue extremamente importante, não constitui o único problema. O acesso aos mercados e à informação também se tornou fundamental. A concentração e internacionalização do capital e a importância crescente da esfera financeira especulativa influenciam o desenvolvimento rural e as possibilidades de reforma agrária.

12. A globalização não constitui em si um fenômeno novo, mas a concentração do poder econômico e militar atinge níveis jamais experimentados antes. O ritmo das transformações e a amplitude de sua difusão geográfica mudaram radicalmente. As sociedades humanas precisam de novas ferramentas para encontrar os meios de construir alternativas viáveis. Nessas condições, mudaram as necessidades em matéria de reforço da capacidade: é preciso questionar as categorias de análise e os conceitos e reexaminar os paradigmas. O reforço da capacidade dos atores não pode se limitar a fornecer ferramentas ou conhecimentos num determinado momento. É preciso poder *intervir sobre as dinâmicas*, permitindo que os diversos protagonistas, agricultores pobres e pescadores artesanais em primeiro lugar, se adaptem permanentemente a mudanças que ocorrem em períodos cada vez mais curtos. Esses atores devem poder melhorar sua posição nas relações de força para que as pro-

---

<sup>4</sup> A história mostra que a agricultura familiar modernizada poderia também gerar problemas ambientais consideráveis. A reflexão sobre a agricultura duradoura mostra que os pequenos produtores, cuja subsistência depende da durabilidade de sua produção, podem tomar as medidas de correção necessárias mais facilmente que as empresas capitalistas.

posições por eles defendidas possam progressivamente se afirmar em todos os níveis. Essa nova situação exige uma compreensão sutil da evolução econômica e social e das contradições que animam as sociedades do mundo. Portanto, é fundamental levar em conta a história e a diversidade. Cada ator deve poder se apoiar em várias experiências, vindas de épocas e regiões diferentes, pois o que deu bons resultados num caso pode se mostrar inoperante ou mesmo nocivo em outro contexto. Os casos de sucesso não podem ser transpostos mecanicamente e nem sempre é fácil extrair *lições*. Daí o interesse em fazer diagnósticos partilhados e bem compreendidos por todos. A tarefa é considerável: por falta dessa capacidade, hoje, muitos Programas de Redução da Pobreza se baseiam numa visão da agricultura freqüentemente contrária ao interesse coletivo no nível local, nacional e mundial.

13. Ao tratar das questões fundiárias, é necessário questionar a validade dos conceitos que utilizamos correntemente, como os de *propriedade* e *mercado*, pois foram criados em outros contextos históricos e geográficos, muito diferentes das situações atuais. A atribuição de um valor universal muitas vezes leva a um impasse. O reforço da capacidade dos atores para melhorar o acesso à terra, à água e aos recursos naturais exige a invenção de conceitos renovados, mais operacionais e mais bem adaptados às realidades de hoje.

14. Com a globalização que multiplica as interdependências e as relações entre grupos sociais e grupos de interesse muito diversos, com o desenvolvimento urbano, se torna indispensável formar alianças cada vez mais amplas, seja entre setores, segundo modalidades que ultrapassam os quadros geográficos habituais da região, ou entre Estados nacionais. O reforço da capacidade dos atores deve poder resultar em formas de gestão harmonizada e duradoura dos recursos naturais e da terra. Em outras palavras, trata-se de *construir novas modalidades de governança*. As formas de organização e representação dos atores sociais em geral apresentam limites que impossibilitam a implantação de respostas adaptadas. A identidade de certas categorias de atores, como os pastores nômades, por exemplo, às vezes nem mesmo é reconhecida. Daí a necessidade de intervenções específicas que visem a remover os obstáculos.

15. A melhoria do acesso à terra e a garantia dos usos da terra e dos recursos naturais constituem uma necessidade de toda a humanidade, para obter uma produção alimentar duradoura e suficiente, permitir um desenvolvimento econômico e social e uma redução da pobreza e construir um mundo mais seguro. Isso não pode ser feito sem políticas públicas e, portanto, sem a ação do Estado. Também é impossível sem uma grande participação da sociedade civil, tanto pela definição como pela aplicação e acompanhamento das políticas. Examinemos, portanto, como as políticas dos Estados e as lutas e projetos da sociedade civil se combinam, se completam ou se afrontam para desenhar o presente e o futuro.

## **II. Entre as políticas dos Estados e as lutas e projetos da sociedade civil**

16. As políticas e as leis não são apenas o produto dos Estados, dos governos e das instâncias legislativas. Elas são também o resultado das práticas dos homens e mulheres no dia a dia, por suas lutas, resistências e inovações. Mas estas, com muita freqüência não inscritas originalmente no quadro legal, e mesmo às vezes ilegais, não podem se impor se não forem traduzidas em normas e leis ou se tornarem objeto de políticas específicas. Partindo dessa *dialética*, abordaremos a questão do reforço da capacidade dos diversos atores para melhorar o acesso à terra e aos recursos naturais.

### **A. As intervenções dos governos a partir de alguns exemplos**

17. Esta parte ocupa um lugar central em nossa análise. Um dos elementos importantes da discussão no âmbito da ICARRD são as intervenções dos Estados, que a FAO, como organização internacional, apóia e contribui para melhorar. Abordaremos sucessivamente as políticas fundiárias redistributivas, em sua diversidade, as intervenções permanentes de gestão das estruturas agrárias e as políticas de reconhecimento dos direitos.

## 1. As políticas fundiárias redistributivas. Diversidade, avanços e limites.

### Os diferentes tipos de intervenções possíveis

18. Quando a estrutura agrária é muito polarizada, quando uma percentagem muito pequena dos interessados controla a maior parte das terras, políticas que visem a realizar rapidamente uma redistribuição são indispensáveis a fim de criar as condições de um desenvolvimento econômico duradouro. É o caso atualmente do Brasil, Guatemala, Filipinas, Indonésia, África do Sul e Zimbábue, para citar apenas alguns exemplos entre os mais evidentes. Isso também acontece em alguns países do ex-bloco soviético, embora com menos frequência. É forçoso constatar que os programas e ações em andamento ficam muito aquém das necessidades e que faltam melhorias sensíveis.

### A reforma agrária, uma intervenção do Estado profunda e pontual para corrigir a estrutura agrária.

19. Segundo o país e a época, em função das relações de força existentes, as reformas agrárias foram implantadas pelo confisco (sem indenização das pessoas ou entidades afetadas) ou pela expropriação (com uma indenização dos ex-proprietários mais ou menos importante e em geral diferida). Com mais frequência, as terras foram transmitidas aos beneficiários sob um regime fundiário específico e protegido pelo Estado, diferente, ao menos por alguns anos, do regime fundiário comum, e limitando os direitos sobre a terra (a venda e a hipoteca são proibidas ou admitidas excepcionalmente).

20. A transformação dos sistemas de produção por ocasião dos processos de reforma agrária foi mais fácil na situação de grandes propriedades trabalhando com arrendatários ou meeiros que dominam o conjunto dos processos de produção (caso mais frequente no leste e sudeste da Ásia) do que nas empresas com assalariados ou semiassalariados (como acontece com frequência nos latifúndios da América Latina). No primeiro caso, a supressão da renda fundiária se traduz imediatamente no aumento dos investimentos dos camponeses em trabalho e capital. No segundo caso, a passagem a sistemas de produção diferentes demanda tempo e se faz por etapas.

21. As reformas agrárias são processos excepcionais, que exigem condições políticas favoráveis. As reformas agrárias radicais de Taiwan (província da China), da Coreia do Sul ou do Japão foram efetuadas após a

#### **Quadro 1. As reformas agrárias do Vietnã.**

As reformas agrárias sucessivas no Vietnã a partir de 1945 produziram uma importante redistribuição das terras tanto no Norte quanto no Sul, segundo itinerários e calendários distintos.

A coletivização foi parcial e teve curta duração. Iniciada em 1978, foi seguida de uma descoletivização a partir de 1981, com o decreto 100, que legalizou o arrendamento de arrozais aos membros das cooperativas. Em 1988, a resolução 10 deu aos camponeses o direito de decidir a utilização de seu capital. A lei fundiária de 1993 atribuiu aos camponeses o direito de uso da terra, em função do número de pessoas de cada família por um período de 20 anos para as culturas anuais e de 50 anos para as perenes. Mas esse direito pode ser permutado, transferido, arrendado e penhorado. O limite dos lotes é de 3 hectares.

A restauração da economia familiar, após a redistribuição fundiária, teve resultados espetaculares. O Vietnã, que importava anualmente alimentos, se tornou um dos principais exportadores mundiais de arroz e produtos alimentares. A experiência do Vietnã mostra que os camponeses, com seus conhecimentos acumulados durante séculos, são capazes de reações muito dinâmicas, quando existem políticas agrícolas e fundiárias favoráveis.

Fonte: Dao The Tuan, in Merlet, 2002.

derrota militar do Japão sob o controle rigoroso dos EUA. Outras reformas agrárias bem-sucedidas, nos países comunistas da Ásia como o Vietnã (cf. quadro1) e a China, mas também as do México no início do século XX ou da Bolívia em 1953, ocorreram num clima revolucionário. Desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento econômico nacional, quando verdadeiramente redistribuíram os direitos sobre a terra. O conhecimento dessas experiências, seus êxitos e seus limites, é essencial para elaborar políticas públicas de redistribuição eficazes. Os Estados têm uma necessidade real de reforçar as competências de seus funcionários nesse aspecto a fim de implantar as reformas necessárias quando se concretizarem as condições políticas. Talvez sejam necessárias pressões externas, e as políticas dos organismos internacionais podem desempenhar um papel importante nesse sentido. Os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza poderiam desempenhar um papel muito mais ativo nesse domínio, em articulação com as modalidades de assistência aos



países. As orientações da União Europeia em matéria de política fundiária parecem estar seguindo nessa direção.<sup>5</sup>

22. Frequentemente, há uma necessidade real de redistribuição das terras sem que existam as condições particulares para uma reforma agrária. Nesse caso, dispõe-se de outras opções, que podem ser realmente eficazes e permitir a instalação ou manutenção de muitos pequenos produtores, mesmo se não permitirem tratar dos problemas de estrutura em sua totalidade.

#### A luta contra as apropriações ilegais

23. Boa parte das terras ocupadas pelas grandes empresas agrícolas ou florestais nunca foi legalizada, não foi legalizada totalmente ou foi adquirida por meios fraudulentos. Com muita frequência, a extensão das terras apossadas é muito superior à declarada. É o que aconteceu na América Latina nas zonas de colonização recente. Os institutos de reforma agrária utilizaram amplamente este argumento como um dos principais motivos da expropriação, como em Honduras, por exemplo.

24. Nem sempre se trata do mesmo mecanismo. As pequenas propriedades também apresentam problemas de falta de legalização. Na América Latina, é preciso remontar à construção dos direitos com as bulas papais de 1493, que afirmam a "propriedade" das coroas da Espanha e Portugal sobre todas as terras do continente e, portanto, a condição de "terras nacionais" que pertencem ao Estado, para compreender a natureza do processo de legalização das terras. O processo de expropriação maciça operado pela Conquista, que se interpreta hoje dando à propriedade um sentido que não existia na época, deixou uma herança de graves problemas. Os movimentos indígenas na Bolívia e outras regiões somente hoje começam a contestar esse estado de fato.

25. A luta contra as apropriações ilegais dos grandes proprietários frequentemente constitui uma porta de entrada mais fácil que a batalha pela adoção e aplicação de uma lei de reforma agrária. Ela assumiu importância no Brasil com os movimentos contra a grilagem das terras. Na Guatemala, muitas terras apropriadas de maneira abusiva pelos grandes proprietários podem ser objeto de questionamento no contexto da legislação atual. Na República Democrática do Congo, é considerável o número de concessões florestais estabelecidas fora do quadro legal. Existe um espaço real, em geral importante, que os Estados poderiam explorar simplesmente fazendo aplicar a lei.

26. Uma das questões centrais da apropriação ilegal é a da *prescrição aquisitiva* e de sua aplicação ou não sobre as terras ditas nacionais. Um espaço de trabalho muito importante está aberto à exploração, na fronteira entre as questões jurídicas e as questões econômicas e sociais. A luta contra a apropriação ilegal oferece perspectivas interessantes para uma redistribuição efetiva do acesso aos recursos naturais e à terra.

#### As intervenções nos mercados

27. O funcionamento dos mercados produz de maneira cíclica crises e processos de venda de grandes propriedades. A queda do preço do café provocou na América Central, na Guatemala e na Nicarágua, no início dos anos 2000 a venda de um grande número de propriedades médias ou grandes. Os pequenos produtores, com sistemas de produção mais diversificados e sem obedecer à lógica da maximização do lucro, em geral resistiram melhor. Mas as consequências positivas que poderíamos esperar em termos de redistribuição não se concretizaram. Ou as dívidas foram reestruturadas ou as propriedades dadas em garantia pelos créditos não pagos foram vendidas em leilão. Os pequenos agricultores, sem dispor de capital nem de crédito, não tiveram acesso a elas e a propriedade se concentrou ainda mais.

28. Os Estados poderiam implantar mecanismos de intervenção nos mercados que permitam uma certa redistribuição das terras. É mais fácil economicamente e politicamente do que implantar uma reforma agrária redistributiva. Mas, em geral, os países em desenvolvimento não tomam esse

---

<sup>5</sup> Ver bibliografia. Orientations de l'Union Européenne portant sur la politique foncière. Outubro de 2004.

tipo de medida, seja por falta de informação, seja porque os políticos privilegiam seus interesses pessoais de curto prazo e procuram aproveitar as crises. As organizações camponesas não fazem pressão por um tipo de mecanismo que elas não imaginam ser possível e às vezes são influenciadas por dirigentes endividados que não querem ver suas terras passar às mãos de camponeses mais pobres.

29. Se desenvolvermos práticas de transparência do funcionamento desses mecanismos de mercado e instituímos em todos os níveis a obrigação de prestar contas do impacto das políticas públicas e dos mecanismos de regulação, poderemos melhorar sensivelmente a situação.

30. As políticas de *reforma agrária assistida pelo mercado*, promovidas pelo Banco Mundial há alguns anos, seguem uma lógica distinta, pois se caracterizam pelo fato de que os camponeses pobres adquirem as terras dos proprietários, que aceitam vendê-las voluntariamente. Não constituem políticas eficazes nem economicamente viáveis de redistribuição das terras (cf. África do Sul, Colômbia, Guatemala). A lentidão de sua aplicação não surpreende: como pensar que bastaria, para reduzir as desigualdades, que os pobres comprassem as terras dos ricos? Esses mecanismos não funcionaram nem mesmo nas situações de crise aberta que evocamos, produzindo inúmeros efeitos perversos (corrupção e elevação do preço da terra).

31. Por outro lado, o desenvolvimento de mecanismos de *crédito fundiário* é bem útil e mesmo indispensável para uma gestão sustentada das estruturas agrárias. Mas trata-se de políticas de outro tipo: não devemos confundir redistribuição das terras com intervenção nos mercados fundiários! Se as políticas redistributivas são prioritárias em certos países, é preciso poder regular os mercados de direitos fundiários; sem isso, os resultados da reforma agrária se evaporam rapidamente.

#### A privatização das fazendas do Estado e das terras das cooperativas

32. Convém distinguir situações diferentes. Em alguns casos, a privatização constituiu uma verdadeira reforma agrária, com uma redistribuição bastante igualitária das terras podendo ser levada ao extremo (como na Albânia, por exemplo). Às vezes o Estado apenas deixou que ocorressem processos originários da base, permitindo igualmente a privatização. Este foi o caso da Nicarágua nos anos 90, com o desmembramento das cooperativas de produção que de certa forma deu o toque final no processo de redistribuição iniciada com a reforma agrária sandinista.<sup>6</sup>

33. No nível das grandes estruturas socialistas com assalariados, encontramos problemas semelhantes aos dos grandes estabelecimentos capitalistas. Os operários podem ter tido acesso a parcelas de produção alimentar, mas não dominam mais o conjunto do processo de produção. Surge um verdadeiro problema de transição. Como e a quem redistribuir a terra se não há mais camponeses? A privatização dessas unidades, em alguns casos, pode não ter nenhum impacto redistributivo, e mesmo provocar a constituição de grandes domínios privados, baseados na propriedade do solo ou mesmo no arrendamento das terras de múltiplos proprietários. Essa situação prevaleceu em alguns países da Europa Oriental (ver quadro 2), em geral quando o processo de privatização passou pela distribuição de ações e não de parcelas de terra. Assim, a privatização concentra a terra e o capital. É justamente o contrário do que seria necessário para lutar duradouramente contra a pobreza e promover a paz.

#### **Quadro 2. Redistribuições de terras recentes nos países da Europa Oriental**

##### **Países com uma redistribuição profunda e relativamente igualitária.**

Albânia, Armênia, Geórgia e, em menor grau, Letônia e Lituânia.

Grande fracionamento das estruturas agrárias

##### **Países com uma concentração extrema das terras**

Rússia, Ucrânia, Hungria, República Tcheca, Bulgária e Eslováquia.

10% dos estabelecimentos controlam entre 80 e 99% das terras!

##### **Países com um nível médio de concentração**

Eslovênia, Polônia, Romênia e Estônia

10% dos estabelecimentos controlam entre 40 e 60% das terras.

Fonte: Lerman, Csaki, Feder, 2001. Land Policy and Changing Farm Structures in Central Eastern Europe and Former Soviet Union

<sup>6</sup> Além disso, o governo também privatizou as fazendas do Estado, processo com uma dinâmica totalmente diferente.

### Os limites atuais das políticas redistributivas

34. Frequentemente, as reformas agrárias se viram em situação difícil. A coletivização significou o restabelecimento, manutenção ou instauração de grandes propriedades. Os ganhos das reformas agrárias na América Latina, na Nicarágua, em Honduras (no Chile em condições diferentes) foram em grande parte perdidos em alguns anos com a mudança dos governos que as tinham promovido.

35. A fragilidade dos processos ilustra os limites das intervenções do Estado, que muitas vezes recorre a procedimentos administrativos para a implantação das suas políticas sem se apoiar em formas de legitimação que seriam mais difíceis de contestar posteriormente. Muitas vezes, foi preciso modificar a lei e fazer evoluir certos conceitos legais fundamentais. As dificuldades posteriores provêm também da fraqueza das organizações de base, ou da sua fraca participação na governança local das terras. Ao intervir de cima, o Estado se comporta frequentemente de maneira paternalista e utiliza as organizações camponesas como simples instrumentos das suas políticas. As organizações camponesas, cujo funcionamento às vezes é insuficientemente democrático, em alguns casos podem defender posições oportunistas respondendo aos interesses de uma minoria dos seus membros. O corte que se instaura entre o setor reformado e o setor não reformado enfraquece também o processo, e os pequenos produtores dos dois setores não conseguem construir estratégias comuns. Podem até mesmo se enfrentar, enfraquecendo assim as possibilidades de avançar na implantação da reforma agrária.

36. Enfim, as políticas agrícolas (preço, comércio, mecanização, etc.) muitas vezes entram em contradição com as políticas redistributivas. Poucos Estados impulsionaram reformas agrárias redistributivas baseadas realmente no setor camponês. Para muitos, o progresso técnico é sinônimo de grandes estruturas e a redistribuição justificada por exigências de justiça social. No Brasil e na África do Sul, a grande agricultura moderna parece produzir de maneira eficaz, e não é considerada tão negativa quanto os latifúndios. No entanto, a riqueza produzida pela unidade de superfície no contexto do *agronegócio* é muito inferior à que produziria uma agricultura familiar moderna. Como esses setores produzem mercadorias para exportação e contribuem para melhorar a balança comercial, os Estados têm dificuldade em reconhecer que no médio prazo os verdadeiros obstáculos ao desenvolvimento não são mais os latifúndios improdutivos, mas esses grandes produtores capitalistas modernizados. A política agrícola é quase sempre favorável a estes últimos, com subsídios que mantêm a ilusão de sua eficácia.

37. Nesse sentido, é preciso reforçar a capacidade de análise dos atores. Mais transparência e instâncias de defesa podem melhorar a informação e modificar as políticas.

### Outro campo de intervenção possível para reduzir as desigualdades: os impostos

38. Outro meio poderoso de intervenção, o imposto predial, permite agir contra a concentração fundiária. Para os economistas neoliberais, apresenta a vantagem de não introduzir distorção no funcionamento dos mercados, pois somente influencia o preço uma vez; depois, o custo do imposto

#### **Quadro 3. A reforma agrária de Taiwan (província da China).**

Foi implantada após a vitória do partido comunista chinês sobre o continente pelos ex-membros do exército nacional que se refugiaram na ilha e receberam ajuda importante dos EUA. Liberaram o campesinato da classe dos proprietários de terras, primeiro reduzindo a renda fundiária, depois vendendo em pequenos lotes as terras confiscadas dos ocupantes japoneses derrotados. A reforma agrária, lançada em 1953, limitou a propriedade a 2,9 ha e redistribuiu os excedentes aos camponeses, permitindo obter uma estrutura agrária bastante igualitária.

A retomada do desenvolvimento agrícola foi espetacular. A produção quintuplicou em 30 anos. Os EUA financiaram e controlaram a implantação das políticas agrícolas e atribuíram prioridade ao investimento em trabalho, utilização de insumos e organização dos produtores. Apoiando-se em organizações agrícolas, o ministério da agricultura, constituído para gerenciar a ajuda americana, pôde implantar as políticas de desenvolvimento. A reconversão dos proprietários de terras em industriais nacionais foi induzida pelos mecanismos de compensação da reforma agrária. Os superávits produzidos pelo setor agrícola desempenharam um papel importante na constituição do capital industrial.

é levado em conta ao fixar o "preço da terra", determinado pela esperança de retorno do investimento.

39. Dificil de implantar no nível nacional devido às relações de força políticas, o imposto predial pode, no nível municipal, ser combinado com um cadastro fiscal e dar resultados interessantes, contribuindo para melhorar a governança local e a transparência.

#### Necessidade de uma construção por etapas

40. As políticas do Estado necessitam de um contexto político favorável para serem votadas e aplicadas. No Chile, o governo de Frei votou a lei de reforma agrária, mas sua aplicação foi insuficiente. Jacques Chonchol explica que o governo da Unidade Popular não tinha maioria para modificar a lei de reforma agrária, mas podia implantá-la porque existia a vontade política do Executivo.

Em muitos casos, as relações de força não permitem nem mesmo a aplicação da lei. É difícil mudar a lei, pois os parlamentos em geral são controlados por grandes proprietários e raramente aliados da causa dos camponeses sem terra. Nunca é fácil para um governo pensar no longo prazo, o que é indispensável para as ações de reforma agrária e redistribuição.

41. Se apressarmos as coisas, arriscamos provocar uma evolução negativa das relações de força e um questionamento de todo o processo. O manejo dos ritmos das transformações constitui uma questão-chave. A maneira como a reforma agrária foi implantada em Taiwan<sup>7</sup> ilustra bem o que se deve fazer: uma *redistribuição radical das terras feita em coerência com a política agrícola*. Os elementos-chave são a conversão compulsória dos proprietários de terras em industriais, um dispositivo político que não lhes deixou a possibilidade de interferir no desenrolar da reforma, uma política agrícola de proteção em relação ao mercado mundial, um controle das técnicas que voluntariamente favoreceu o investimento em trabalho humano e a utilização da tração animal deixando de importar tratores durante uma década. Ao mesmo tempo, a organização dos produtores foi fortemente encorajada, de modo a preparar o futuro. A história do Vietnã constitui um outro caso de sucesso, com uma seqüência de transformações bem diferente.

42. Deve-se sublinhar que a ação descendente do Estado não basta e a participação dos atores da sociedade civil e dos movimentos camponeses e cidadãos é indispensável para que as políticas de redistribuição sejam viáveis e coroadas de êxito. Voltaremos a falar nisso.

#### **Quadro 4. Dinamarca, pioneira da via camponesa na Europa**

Durante o século XVIII, a monarquia, apoiada pela burguesia comercial, optou por libertar a pequena agricultura do jugo feudal. Impôs um estatuto de arrendamento moderno a partir de 1786, criou um banco público para ajudar os camponeses a comprar terras e desenvolveu o ensino obrigatório. Ela se apóia em sindicatos agrícolas muito organizados, que construíram um sistema cooperativo forte. O modelo dinamarquês constitui o protótipo das políticas agrícolas modernas.

#### **Quadro 5. As políticas das estruturas na França**

A França desenvolveu a partir dos anos 60 uma política agrícola que visava a controlar a evolução de estruturas agrárias, de modo a permitir a modernização das unidades de produção agrícolas conservando a agricultura camponesa familiar como base de seu desenvolvimento. Essas políticas foram implantadas em estreita articulação com as organizações camponesas e muitas vezes por iniciativa delas. Um sistema de co-gestão foi instaurado, com inúmeras estruturas paritárias das quais fazem parte instâncias governamentais e organizações profissionais agrícolas. Entre os traços marcantes dessa política, temos:

- Reagrupamento das parcelas, a fim de adaptá-las às novas exigências técnicas
- Lei de arrendamento, que protege os direitos do agricultor, garantindo o acesso à terra durante um longo período, e permite que o Estado controle a evolução da renda fundiária.
- Estabelecimento de estruturas paritárias que impedem a concentração das terras, em propriedade ou arrendamento, e buscam um tamanho ótimo para as unidades de produção
- Estabelecimento de instâncias encarregadas de intervir nos mercados fundiários para permitir a instalação de jovens agricultores, os SAFER, com a ajuda de créditos fundiários dos bancos
- Implantação de mecanismos de incentivo à saída dos agricultores velhos e bônus de instalação para os jovens.

Hoje, na França, mais de 60% dos produtores arrendam suas terras. Essa porcentagem aumentou nas últimas décadas e os agricultores só recorrem à compra da terra, financeiramente muito penosa, na falta de outras alternativas.

<sup>7</sup> Província da China.

## 2. *As intervenções permanentes: a gestão das estruturas agrárias*

43. Os países nos quais a estrutura agrária é constituída essencialmente de produtores familiares comerciais geralmente implantaram mecanismos que permitem regular o funcionamento dos mercados fundiários, complementando os mecanismos tradicionais das economias camponesas, em geral baseadas nas heranças não igualitárias entre irmãos e irmãs, práticas do dote, etc. Em praticamente todos os países da Europa Ocidental continental encontramos medidas desse tipo que respondem aos mesmos objetivos, com modalidades diferentes ligadas à história particular das sociedades rurais (ver quadros 4 e 5).

44. Deve-se destacar que as mesmas leis não têm necessariamente os mesmos efeitos, segundo o nível de organização dos produtores e da sociedade civil. Assim, a transposição da lei francesa sobre arrendamento para a Espanha teve resultados opostos aos esperados, com uma redução da superfície cultivada.

45. As políticas fundiárias e a regulação, consideradas como apanágio dos Estados, não foram objeto de políticas européias. Hoje, a nova política agrícola comum retoma sem discussão os ditames do discurso liberal dominante, esquecendo que políticas radicalmente diferentes permitiram o desenvolvimento da Europa.

46. Na China, a não regulação da expulsão dos camponeses para as cidades se tornou um problema explosivo nos últimos anos. No Vietnã, na Albânia e outras regiões, a gestão da modernização da agricultura camponesa decorrente da reforma agrária demanda a implantação de «políticas das estruturas». No nível mundial (África, Ásia, América Latina, Europa Oriental) o não reconhecimento das possibilidades das políticas de regulação é evidente. É um dos temas centrais sobre os quais os governos precisam adquirir competências.

## 3. *As políticas de reconhecimento dos direitos fundiários. Diversidade, avanços e limites*

47. As políticas do Estado não se limitam a manejar ou regular o acesso aos recursos naturais e à terra. Abordam também os mecanismos de reconhecimento e proteção dos direitos. Existem duas grandes famílias de procedimentos que estabelecem os direitos: 1/ os direitos são adquiridos ao longo do tempo, mediante uma validação de fato pela sociedade. O seu instrumento legal é o mecanismo da *prescrição aquisitiva*; 2/ os direitos podem ser concedidos pelo Estado mediante *títulos de propriedade*. Embora estes pareçam ser a origem dos direitos, em última instância sempre voltamos a uma situação prévia de validação de uma situação de fato, que remete à situação anterior.<sup>8</sup>

48. Existem no mundo diferentes sistemas de registro e validação das modificações dos direitos, heranças, vendas, cessões temporárias. Encontramos as mesmas duas famílias, uma que se baseia na *existência de títulos*, cujas modificações são registradas, e a outra baseada na *segurança das transações*. Os dois sistemas podem coexistir e se combinar. Em todos os casos, só haverá segurança se as modificações forem do conhecimento dos outros habitantes, se for garantido que o conjunto dos dados é acessível ao público. É o que os juristas chamam de *publicidade fundiária*. É preciso também que existam *modalidades de gestão dos direitos acessíveis a todos e procedimentos rápidos e equitativos de resolução dos conflitos*.

49. Os programas de segurança fundiária do Estado, muito influenciados e financiados pelas instituições internacionais, privilegiam em geral a atribuição e gestão dos títulos de propriedade. São essencialmente construídos a partir de uma *concepção absoluta da propriedade*<sup>9</sup> e não do reconhecimento dos *direitos múltiplos* que coexistem sempre sobre uma mesma parcela. Nos casos em

---

<sup>8</sup> Os direitos sobre a terra na América Latina parecem baseados na existência de um título real, conservado nos arquivos de Sevilha, mas a tomada de posse do continente não tem outra causa primeira que não a conquista militar, salvo a justificação ideológica da origem divina da decisão do Papa.

<sup>9</sup> No singular, por oposição às propriedades às quais se fazia referência antes da revolução francesa. Ver Joseph Comby, referências bibliográficas.

que a terra era em grande parte administrada de maneira comunitária, se transformam em programas de privatização e cercamento, reconhecendo apenas uma parte dos direitos preexistentes e marginalizando uma parte dos interessados. Esses fenômenos adquiriram hoje uma dimensão considerável, em nível continental.

50. Mesmo onde os direitos individuais exclusivos predominavam, os programas de cadastro enfrentam problemas comuns: 1/ que direitos validar após o estabelecimento do ponto de partida e até onde recuar no tempo para aceitar reivindicações e contestações? 2/ o custo da atualização das transações fundiárias é proibitivo para os pequenos produtores cujos direitos recaem rapidamente na informalidade. 3/ os procedimentos de mediação dos conflitos não estão previstos nos sistemas de administração fundiária porque dificilmente podem ser manejados de maneira centralizada.

51. O reconhecimento dos direitos múltiplos, no entanto, progrediu nas últimas décadas, tanto nos Estados como nas instituições internacionais (cadastro consuetudinário na Nova Caledônia, lei fundiária em Moçambique que reconhece os direitos das comunidades camponesas sem colocar como ponto de partida a propriedade privada absoluta do solo, programa nacional fundiário em andamento em Madagascar, processo de reconhecimento, demarcação e registro consuetudinário em Gana segundo um esquema híbrido de direitos, com uma gestão da terra por secretarias consuetudinárias, etc.). Mas a implantação desses diferentes processos esbarra em dificuldades, o objetivo final em geral acaba sendo a obtenção de um "verdadeiro" título de propriedade e persistem os problemas de atualização e governança local.

52. O reconhecimento dos direitos dos pastores nômades e, de uma maneira mais geral, dos *usuários ocasionais* dos recursos é praticamente impossível por intermédio da propriedade privada absoluta. Imensas extensões da superfície do globo estão envolvidas, com os pecuaristas nômades ou extrativistas.

53. O Níger vem desenvolvendo há dez anos uma experiência notável com a implantação do Código Rural. Trata-se um pouco da antítese de tudo que acabamos de descrever: prioriza a construção progressiva de estruturas de cooperação e governança local que implicam as autoridades tradicionais e facilita sua evolução. Com base nas práticas dos pecuaristas nômades, foram desenvolvidos novos conceitos em matéria de concepção dos direitos, como o do *territoire d'attache*, sobre os quais os nômades têm direito de uso prioritário, sem ter o direito de proibir o acesso de outros usuários à água.

54. O *asseguramento dos direitos delegados*, dos *direitos de uso* em geral, é uma questão central ainda pouco elaborada. No entanto, uma proporção considerável das terras dos países desenvolvidos é trabalhada em cultivo indireto. Garantir os direitos de uso dos produtores independentemente dos direitos de propriedade individuais ou coletivos constitui um dos desafios maiores de nossa época. A evolução dos direitos nos *ejidos* no México mostra que isso não é fácil. O sistema do *ejido* implantado após a reforma agrária era notavelmente moderno e interessante, mas a evolução social e técnica provocou processos de privatização dos direitos que suas instâncias de regulação não souberam administrar.

55. Essa incapacidade de fazer evoluir as estruturas de governança ao ritmo da evolução econômica e social é representativa de uma situação geral. É um dos aspectos essenciais das necessidades em matéria de reforço da capacidade: as proposições formuladas neste documento tencionam proporcionar elementos para a elaboração de estratégias suscetíveis de fornecer respostas.

#### Quadro 6. Código Rural do Níger

A implantação do Código Rural foi um processo lento (mais de 10 anos) que necessitou de numerosas consultas a diferentes grupos sociais. As Comissões Fundiárias registram localmente os direitos dos usuários, assegurando a publicidade e atualização. O que é original e pouco corrente, é o processo de construção de novas modalidades de gestão, de cooperação e organização social.

As Comissões Fundiárias incorporam as autoridades consuetudinárias que tinham um papel importante em matéria de gestão fundiária, mas também membros dos diferentes serviços da administração, representantes dos diversos usuários, e não trabalham mais no nível de uma unidade de chefia tradicional, mas de várias chefias vizinhas. O processo se generalizou pouco a pouco. Elaboram-se novos consensos e novas concepções. O reconhecimento dos direitos dos pastores nômades, apesar dos conceitos novos inscritos nos textos jurídicos do Código Rural, ainda não foi definitivamente conquistado.

56. A interface entre os impostos locais e o asseguramento dos direitos sobre a terra constitui outro campo interessante de pesquisa. Uma tributação que gere recursos que podem ser em parte mobilizados localmente leva naturalmente a se interrogar sobre as opções de desenvolvimento do território e sobre o elo entre o interesse coletivo e os interesses individuais.

57. Em matéria de reforço da capacidade, deve-se privilegiar dois domínios: o da *cartografia participativa*, que permite uma reapropriação da terra em seu conjunto pelos habitantes e um diálogo com as instâncias de nível superior, e o da *gestão dos fundos descentralizados*, que pode se transformar em verdadeira aprendizagem da governança.

#### **4. Conclusão parcial sobre a capacidade dos governos**

58. Falamos apenas da terra e das políticas fundiárias, mas surgem problemas semelhantes para outros recursos naturais, os recursos pesqueiros, os recursos florestais e a questão da água.

59. Os governos têm um papel essencial na implantação de políticas que permitam um acesso mais igualitário aos recursos naturais e fundiários, tanto nos momentos em que uma redistribuição rápida é necessária, quanto naqueles em que convém manejar a evolução lenta das estruturas agrárias. As limitações e, portanto, as necessidades de reforço das competências e capacidades são ao mesmo tempo políticas, econômicas, jurídicas e técnicas: *políticas*, porque as relações de força não permitem avançar e os grupos no poder defendem em geral interesses que não correspondem aos da maioria; *econômicas*, porque certas medidas exigem recursos dos quais os governos nem sempre dispõem e porque freqüentemente a situação dos países em desenvolvimento na economia mundial é difícil; *jurídicas*, porque os conceitos e as leis, muitas vezes importados ou impostos, são freqüentemente inadaptados às realidades locais e porque sua modificação é complexa, implicando às vezes modificações constitucionais; *técnicas*, enfim, porque o modelo de desenvolvimento dominante deixa pouco espaço para a pesquisa de alternativas baseadas numa utilização duradoura dos recursos renováveis.

### **B. Importância das ações e proposições das organizações camponesas, comunidades rurais e usuários**

#### **1. As lutas pela terra. Da resistência à construção de alternativas.**

60. Sem as lutas das organizações camponesas pelo acesso à terra em todo o mundo, este tema tão importante para o futuro da humanidade não estaria nas agendas mundiais. O levante zapatista de janeiro de 1994 em Chiapas, ao entrar em vigor o acordo de livre comércio entre México, EUA e Canadá, chamou a atenção do mundo para as conseqüências dramáticas da globalização do comércio. A luta exemplar e muito midiaticizada do movimento dos sem terra no Brasil desempenhou um papel importante na reinserção da questão fundiária na cena internacional. As lutas dos camponeses sem terra da África do Sul, Guatemala, Honduras, Indonésia, Filipinas, as lutas e movimentos de resistência não violentos dos camponeses pobres e das castas dos sem direito na Índia, são hoje indispensáveis para que ocorram grandes mudanças absolutamente necessárias.

61. Esses movimentos não se limitam aos países em desenvolvimento: as lutas dos camponeses europeus assinalam a gravidade dos problemas que afetam também os produtores familiares desse continente. O produtivismo e o abandono das políticas que permitiram uma modernização baseada na produção familiar abrem uma crise sem precedentes. Na França, as organizações camponesas estiveram na origem das proposições das *leis de orientação* dos anos 60 que implantaram a *política das estruturas*. Sem elas, não haveria a *loi du fermage* (lei do arrendamento rural), que protege os direitos dos agricultores. Hoje, essas políticas são progressivamente abandonadas. A instalação dos jovens se tornou muito difícil. Os campos se esvaziam a ponto de ameaçar a manutenção do tecido social mínimo, e surgem problemas ambientais cada vez mais graves. A última reforma da Política Agrícola Comum, a fim de respeitar as exigências da OMC, instaurou um sistema de subvenções em grande parte desatreladas da produção, que constitui uma grande ameaça ao futuro da produção familiar. O que está em jogo não é mais somente o acesso à terra, mas o acesso a uma renda reparti-

da de maneira igualitária, com base na reunião numa só dotação (DTU) do conjunto das subvenções que um produtor recebia após um período de referência. A agricultura camponesa européia, embora muito eficaz, está condenada pela competição do *agronegócio* dos países emergentes e dos países do ex-bloco soviético, que se beneficiam do baixo preço da mão-de-obra e da terra.

62. Por esse motivo, o desenvolvimento da *Via Campesina*, que reagrupa em seu seio organizações dos quatro continentes, constitui um acontecimento importante. O Fórum Mundial sobre a Reforma Agrária,<sup>10</sup> que em dezembro de 2004 reuniu em Valência organizações da sociedade civil do mundo inteiro, permitiu sublinhar, para além das diferenças, problemas comuns das agriculturas camponesas. Com o jogo das produtividades desiguais e os efeitos das diversas formas de “dumping” econômico ou social, os interesses dos produtores familiares europeus são os mesmos dos pequenos produtores do Sul, do Brasil, do Níger ou da Indonésia.

63. A manutenção das melhores terras agrícolas na produção se tornou uma questão estratégica no âmbito mundial. Se quisermos alimentar o mundo, é preciso parar de urbanizar as melhores terras que podem produzir alimentos, seja no Chile, Haiti, China, Europa, etc. Nas Filipinas, onde uma lei que permite classificar as terras *aptas à urbanização* bloqueia em muitas regiões as possibilidades de aplicação da lei de reforma agrária, as organizações camponesas fizeram da luta contra a reconversão das terras agrícolas um de seus temas prioritários.

64. Se os resultados das lutas camponesas do passado foram decisivos, a ausência de organizações camponesas fortes em muitos países constitui um obstáculo à implantação de políticas de desenvolvimento duradouro. É flagrante nos países do ex-bloco soviético, onde se desenvolve em grande escala um capitalismo agrário que vem se juntar ao que emerge em certos países do sul (Argentina, Brasil) para constituir uma ameaça mortal a todas as agriculturas camponesas do mundo e, por isso mesmo, à alimentação da humanidade.

## ***2. Os sistemas de gestão dos direitos: o informal, os usos e costumes e as novas reivindicações territoriais***

65. Existe no mundo uma grande quantidade de experiências de gestão dos espaços rurais com raízes na história que devem servir de ingredientes para a fabricação das novas formas de governança, deixando de lado a oposição habitual entre o que chamamos de *direito consuetudinário* e *direito moderno*. As novas possibilidades técnicas de cartografia, com os *sistemas de posicionamento por satélite* e os *ortofotoplanos* possibilitam hoje uma descentralização prolongada da administração fundiária. O que antes tinha de ser feito por técnicos hoje está ao alcance dos habitantes rurais. O desenvolvimento da cartografia participativa na América Central e a utilização das maquetes em três dimensões nas Filipinas permitem que os habitantes disponham de ferramentas de planejamento e negociem melhor com as autoridades. Torna-se possível o *diálogo* entre atores que não podiam se comunicar por falta de uma *ferramenta comum* compreendida por todos. Se a isso juntarmos as possibilidades da informática à distância, dispomos de meios novos para resolver uma parte dos problemas dos sistemas de *segurança fundiária*. A *publicidade fundiária* pode ser consideravelmente melhorada, mas a chave continua sendo a *organização social* nas comunidades locais.

66. As últimas décadas viram florescer as reivindicações territoriais e as experiências de organização vinculadas ao território. Entre elas, deve-se sublinhar a importância das *reivindicações territoriais dos grupos indígenas*, mas não são as únicas. A Bolívia é hoje um verdadeiro laboratório nesse domínio. E centenas de experiências mais antigas e pouco conhecidas merecem ser consideradas. No México, por exemplo, a experiência da gestão das comunidades indígenas do Estado de Oaxaca, que se beneficia de uma lei específica, constitui uma alternativa ao sistema dos partidos políticos para a gestão local.

---

<sup>10</sup> <http://www.fmra.org/>



67. As novas reivindicações se baseiam em concepções muito antigas, que continuam atuais face à privatização da terra. A referência à Terra Mãe, à *Pachamama* dos índios dos Andes, encontra eco bem além de seu espaço geográfico de origem. Um dos elementos centrais das lutas camponesas e rurais de hoje é recuperar um certo controle sobre os territórios. O slogan "*a terra para quem trabalha nela*" não é mais tão atual. O que está em jogo é o "*controle dos usos da terra por seus habitantes*", comentou o líder camponês J. Bové no Fórum Mundial da Reforma Agrária em Valência, em 2004.

68. As reivindicações dos camponeses na Colômbia levaram à criação do conceito de *reservas camponesas*, logo incorporado no dispositivo legal do instituto de reforma agrária, mas sempre objeto de contestações permanentes. Trata-se, nas zonas de colonização agrícola, de poder reservar o acesso dos pequenos produtores à terra e proibir o desenvolvimento da grande produção. De uma certa maneira, é uma *política das estruturas* localizada, cujo controle deveria estar nas mãos dos produtores, ao menos em parte.

69. A experiência original e inovadora da sociedade civil das terras do Larzac prefigura o tipo de controle do território pelos habitantes que seria possível instaurar, com formas adaptadas a cada país (ver quadro 7). A tarefa é imensa, ainda mais porque as lutas não se limitam às questões fundiárias.

### **3. Importância e limites da construção de alternativas a partir da base**

70. As invenções das sociedades rurais, dos produtores agrícolas, dos pecuaristas e dos pescadores no nível técnico e no que se refere à organização e gestão dos recursos sempre foram, e continuam sendo, fundamentais. Sem as ações das organizações camponesas e dos cidadãos, sem a resistência, as manifestações e até mesmo as revoltas, o que temos hoje como direitos fundamentais do homem jamais teriam sido considerados como tal. O direito se constrói e se inventa na prática. Antes de ser estendido na mesa das leis, esse futuro direito, esse direito em perspectiva, é, na melhor das hipóteses, um *não-dito* e, na pior, uma violação do direito em vigor. Assim, a resistência e a desobediência civil contribuem muitas vezes para a criação de direitos. A questão passa a ser como favorecer o surgimento de novas proposições, novas opções, evitando cair no caos que significaria o desrespeito generalizado do direito. Os *movimentos não-violentos* contribuíram muito para promover formas de contestação muito úteis para a humanidade, na Índia, em Chiapas e hoje um pouco no mundo inteiro.

71. As dificuldades e limites com que se deparam as organizações e movimentos camponeses, e de modo geral os processos de construção de alternativas a partir da base, não devem ser subestimados. Também nesse caso o reforço da capacidade é necessário. Uma ação pode ser legítima sem ser legal, mas as leis nacionais não levam em conta essa característica. A pressão internacional ou a ação das organizações internacionais pode ajudar a eliminar obstáculos nacionais. A promoção do *empoderamento* constitui a resposta a uma necessidade de toda a humanidade: ajudar as sociedades a inventar cada vez mais rapidamente soluções para os problemas, responder a mudanças que se aceleraram.

#### **Quadro 7. Experiência de gestão territorial do Larzac (França)**

Os 6.300 ha de terras recuperadas após 10 anos de luta pelos camponeses do Larzac contra a expansão de um campo militar são administrados segundo modalidades que eles imaginaram na perspectiva de contribuir ao debate sobre a constituição dos "escritórios fundiários", uma reforma importante que no final não se concretizou. A terra continua sendo propriedade do Estado, que a coloca à disposição dos habitantes por um contrato enfiteutico de 60 anos renovável.

Uma estrutura específica foi criada para administrar essas terras, a Sociedade Civil das Terras do Larzac (SCTL). Seus membros são pessoas físicas e jurídicas, que representam os diferentes habitantes da região. Os camponeses são majoritários.

A SCTL decide a política de desenvolvimento a ser adotada e privilegia mais a instalação de novos agricultores do que a ampliação das fazendas existentes. Arrenda terras aos produtores familiares, por meio de um contrato que dura até a sua aposentadoria. Estabeleceu também contratos para o uso de outros bens não agrícolas, habitações e direitos de caça, de modo a manter o controle dos recursos.

A SCTL conseguiu combinar segurança dos produtores familiares e gestão coletiva das terras pelos habitantes.

72. As iniciativas a partir da base têm seus limites e restrições. As necessidades são *políticas*: muitas vezes existe um déficit de democracia no nível local; as tradições, os usos e costumes incorporam também exclusões. O caráter áspero das lutas e a violência a que são submetidos os camponeses provocam fenômenos de radicalização que podem bloquear alianças maiores, indispensáveis para o avanço. A falta de pluralismo sindical, às vezes imposta pelo Estado, que prefere manter relações com uma só organização mais facilmente controlável, e o déficit de democracia interna nos movimentos são outros obstáculos. As necessidades são também *técnicas*. Com a globalização da informação, os movimentos sociais têm pouco acesso à informação pertinente que lhes permita formular propostas. Enfim, a sobredeterminação de relações econômicas desiguais arruína muitas tentativas de construção de um mundo com menos pobres e capaz de um desenvolvimento duradouro. Os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil precisam pensar e agir ao mesmo tempo em diversos níveis: local, nacional e mundial.

73. Assim como os Estados, os movimentos da sociedade civil, as organizações camponesas e as organizações territoriais também precisam reforçar sua capacidade, a fim de poder aumentar sua incidência nos processos de inovação e na gestação de elementos de solução às graves questões que evocamos no início deste documento: fome, pobreza, gestão sustentável dos recursos. O reforço das organizações da sociedade civil constitui um dos três pilares essenciais na busca de soluções, ao lado do reforço das instâncias do Estado e dos mecanismos internacionais.

### **III. As novas formas de regulação e governança**

74. As duas primeiras partes deste documento mostram os limites dos esforços do Estado e da sociedade civil para enfrentar os grandes desafios do setor agrícola e do mundo rural, notadamente a luta contra a pobreza, a eliminação da fome no mundo e a degradação do meio ambiente. Antes de analisar as necessidades de aquisição de competências, é preciso compreender como esses limites podem ser ultrapassados ou pelo menos abrir algumas pistas de reflexão nesse sentido.

75. As iniciativas mais diversas, das quais apresentamos alguns exemplos, seja com abordagens descendentes ou ascendentes, são também tentativas de regulação compensatória dos efeitos negativos do mercado quando eles se fazem sentir brutalmente, notadamente os mercados da terra e dos produtos agrícolas. Portanto, se inscrevem numa lógica de regulação reativa. Como desenvolver uma abordagem reguladora que ataque os problemas em sua origem? Isso demanda uma reflexão conjunta sobre novas formas de governança das zonas rurais, inspirando-se nas experiências mais avançadas. É o objeto desta parte.

#### **A. Os interesses**

76. Vamos partir do papel da agricultura no mundo. Ela deve poder desempenhar várias funções. 1/ *Uma função econômica e alimentar*: atender as necessidades alimentares e em matéria biológica (madeira, fibras têxteis, etc.) sem recorrer, mais cedo ou mais tarde, à energia fóssil, e com uma produtividade do trabalho suficiente para permitir o desenvolvimento dos outros setores econômicos. 2/ *Uma função ecológica*: preservar e renovar os recursos naturais e os ecossistemas (solos, água, florestas, biodiversidade). 3/ *Uma função social*: assegurar um meio de vida digno e o bem-estar das populações rurais, quando outros setores (urbanos, industriais, etc.) não podem absorvê-las. 4/ *Uma função cultural*: preservar, desenvolver e transmitir o conhecimento sobre as práticas agrícolas e a conservação do espaço natural, bem como as culturas que o acompanham. As *agriculturas familiares* freqüentemente possuem capacidades específicas para assegurar o conjunto dessas funções melhor e com um custo menor (sobretudo se incluirmos os custos ambientais, sociais, sanitários, etc.) que os grandes estabelecimentos. Mas os mecanismos de regulação que prevalecem no mundo moderno vão contra a viabilidade e rentabilidade da agricultura familiar. Assistimos a um recuo generalizado desta, que se traduz na exclusão de um grande número de

camponeses sem que se lhe ofereçam outras oportunidades econômicas. Esse processo é hoje um importante mecanismo gerador de pobreza no âmbito mundial. Portanto, é preciso implantar outros mecanismos de regulação, que possam assumir várias formas segundo os contextos geográficos e a história de cada povo.

77. As funções da agricultura são funções de interesse geral e de preservação do bem comum em escala planetária. Por isso, interessam a toda a sociedade e não apenas às populações agrícolas ou rurais. Contudo o peso político dos habitantes rurais tende a diminuir fortemente em todo o mundo e sua marginalização aumenta; assim, as regulamentações tendem a ser feitas unicamente no quadro de uma relação de forças (seja pelo jogo das pressões políticas ou pelo jogo da oferta e demanda) entre atores que detêm poderes e pesos políticos muito desiguais. Portanto, devemos nos fazer duas perguntas:

- 1- Se a regulação se faz em grande parte pela pressão de grupos de interesse, como levar em conta os interesses de todas as partes envolvidas, notadamente o interesse dos mais fracos<sup>11</sup> quando eles não têm meios de se organizar e fazer pressão?
- 2- Como os mecanismos de regulação das questões que implicam o interesse geral e o bem comum podem ser debatidos como uma questão de sociedade na qual todos os atores se sintam envolvidos?

78. Essas questões são as premissas do raciocínio apresentado a seguir, sobre o que podemos chamar de «boa governança» das questões agrícolas e das zonas rurais. Elas demandam um exame dos conceitos e princípios que podem permitir a expressão e o reconhecimento do interesse geral e do interesse de todos, mesmo dos mais fracos, numa relação de equidade.

## B. Os conceitos

79. Se definirmos a governança como *a maneira pela qual a sociedade administra os interesses gerais e o bem comum, bem como os interesses particulares de cada um de seus membros*,<sup>12</sup> a *boa governança* é aquela que assegura o melhor equilíbrio possível entre interesses gerais/bens comuns e interesses particulares *numa relação de equidade*. No mundo moderno, foram desenvolvidos conceitos essenciais para assegurar esse equilíbrio:

- Os direitos do homem: A noção de *direito* exprime e esclarece as bases universais dos interesses de cada um. Todo homem ou mulher, e *a fortiori* todo grupo humano, tem um certo número de direitos que a sociedade deve assegurar. Desse ponto de vista, a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* constitui uma peça mestre para a construção de uma boa governança no nível mundial.
- A democracia: além da *democracia formal* e a delegação periódica de poderes pelas eleições, a *democracia* é a possibilidade dada a cada um e a cada grupo de exprimir seus interesses, individuais ou coletivos, e, portanto, de *fazer valer seus direitos*. Ela é fundamental para a governança, primeiro, porque cada ser humano ou grupo social, étnico, religioso, é, por sua capacidade de expressão e sua inteligência, sempre o mais bem posicionado para se exprimir sobre seus anseios/interesses e seus direitos; depois, porque a capacidade de encontrar as soluções mais pertinentes nasce mais do confronto dos interesses e anseios numa relação de busca do consenso em torno da equidade do que dos compromissos que resultam com mais frequência das relações de força entre os que estão mais bem colocados.

80. Propomos nos referir a dois conceitos complementares para a compreensão da governança, a *co-responsabilidade* e a *coesão social*, conforme promovidos recentemente pelo Conselho da Eu-

---

<sup>11</sup> Notadamente os camponeses mais pobres.

<sup>12</sup> O conceito de governança utilizado pelo Banco Mundial é menos preciso: «a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos de um país para seu desenvolvimento». World Bank. Governance and development, 1992.

ropa. Os direitos do homem não são uma questão apenas do poder público, mas de toda a sociedade, daí o conceito de *co-responsabilidade* dos atores (poder público, empresas, cidadãos, famílias) para assegurar os direitos e o bem-estar de cada um, que aparece como a outra face da *cidadania* (*direito versus responsabilidade*). A *coesão social* é definida como a capacidade da sociedade de assegurar o bem-estar de todos e evitar as disparidades. É o resultado ou expressão da boa governança e deve ser considerada em todos os níveis: local, regional, nacional, continental, global. Se incluirmos na definição o bem-estar das gerações futuras, fazemos a ligação entre *coesão social* e *desenvolvimento duradouro*.

### C. Os princípios

81. A priorização dos direitos do homem e da democracia (e, portanto, do diálogo e da parceria para buscar soluções equitativas e consensuais) numa relação de co-responsabilidade para o bem-estar de todos, incluindo as gerações futuras (e, portanto, de compromissos mútuos no longo prazo para sua realização) implica certos princípios para a aplicação desses conceitos. Assinalaremos essencialmente quatro.

#### 1. O diálogo e a parceria horizontal territorial para conceber e definir as grandes orientações<sup>13</sup>

82. A definição das grandes orientações da sociedade passa pela *cooperação e diálogo* entre suas partes, sem exclusão. Daí a importância da dimensão territorial do diálogo: a referência ao território (e não somente a uma pertença social, profissional ou étnica) é essencial para a governança. A gestão do interesse geral e dos interesses de todos passa inevitavelmente por uma cooperação de todos os atores que vivem no território ou são concernidos por esse território. Quando uma grande parte da população vive em situação de pobreza ou de grande pobreza e por isso está excluída do debate democrático, é indispensável um esforço específico para dar às pessoas mais marginalizadas a oportunidade de reconquistar seu direito à palavra.

83. A referência ao território leva a definir os diferentes níveis nos quais o diálogo deve se realizar. A precisão dos objetivos e orientações varia com o nível em que são definidos: objetivos gerais e orientações sobre os princípios gerais no nível global e indo do geral ao particular quando passamos aos níveis inferiores, nacional, regional, local/comunitário.

84. O diálogo deve cobrir todos os elementos que têm a ver com o interesse geral e o bem comum, notadamente o acesso à terra e aos recursos do território e sua gestão. Contudo, a busca do *consenso* que permite conjugar da melhor maneira o interesse geral e os interesses particulares numa relação de equidade é difícil, pois leva a uma revisão das regras do jogo. Para chegar a isso, o diálogo deve ir além das ações imediatas e entrar no domínio dos valores partilhados e objetivos de longo prazo.

#### 2. O diálogo e parceria vertical ascendente: o princípio da subsidiariedade ativa

85. A existência de vários níveis de diálogo (local/comunitário, regional, nacional, continental, global) produz o problema da articulação entre eles. O direito de cada um à participação exige que se aplique o *princípio da subsidiariedade*, quer dizer, o princípio segundo o qual as decisões devem ser tomadas no nível mais baixo, desde que não se imponha a passagem a um nível superior.

86. Surge, então, a questão de saber quem define essa passagem a um nível superior. Logicamente, são os atores que representam os territórios do nível inferior no contexto de um diálogo entre todos esses atores. A idéia de *subsidiariedade ativa*, introduzida por Pierre Calame,<sup>14</sup> precisa e mo-

---

<sup>13</sup> Para uma análise mais profunda desse princípio de diálogo e cooperação territorial e de sua aplicação, ver o documento «Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD)» da FAO.

<sup>14</sup> A *subsidiariedade simples* implica sempre a constituição de níveis de competência: a tal nível corresponde tal tipo de

difica o conceito de *subsidiariedade*. Por exemplo, na União Europeia os Estados decidem juntos as competências que eles consideram que devem ser aprovadas em nível europeu. A subsidiariedade ativa introduz, portanto, um diálogo vertical ascendente que desemboca na delegação de poderes a uma entidade superior para a realização de responsabilidades específicas.

### **3. O princípio da autonomia com responsabilidade no diálogo e parceria vertical descendente e em outras áreas**

87. O princípio da autonomia com responsabilidade, ou da autonomia responsável (quer dizer, um acordo entre dois parceiros segundo o qual o primeiro delega ao segundo uma responsabilidade e lhe dá autonomia para cumpri-la, com um controle global *a posteriori*), se encontra em todos os níveis da governança e desempenha um papel essencial, notadamente:

- na realização das ações concretas de acordo com as grandes orientações definidas num território: autonomia dos executores das ações com responsabilidade em relação às parcerias territoriais;
- no diálogo vertical ascendente e na delegação de poderes: autonomia das instâncias superiores com responsabilidade em relação aos administrados;
- no diálogo vertical descendente, correspondente à implantação de políticas comuns de maneira descentralizada: autonomia das parcerias locais com responsabilidade em relação às instâncias superiores.<sup>15</sup>

88. Esse princípio fundamental permite a plena expressão da co-responsabilidade e da construção de confiança e se baseia nos princípios de transparência, controle *a posteriori*, co-aprendizagem e co-decisão.

### **4. Diálogos e parcerias horizontais interterritoriais**

89. Por vários motivos, são necessárias formas de diálogo e parcerias interterritoriais e não somente intraterritoriais. De um lado, os direitos do homem e a co-responsabilidade pelo bem-estar de todos reclamam uma noção de cidadania e solidariedade em escala mundial que leve a formas de parceria e cooperação entre territórios mais favorecidos e menos favorecidos, notadamente entre o norte e o sul. De outro, a agricultura e a gestão dos espaços rurais são questões que dizem respeito ao interesse geral e ao bem comum. Portanto, dizem respeito ao conjunto da sociedade e não somente às populações agrícolas e rurais. É essencial a experimentação de novas formas de parcerias entre zonas rurais e urbanas com base em princípios de cidadania (direito e co-responsabilidade) e solidariedade. As experiências se multiplicam, notadamente sobre questões de acesso à terra e escoamento dos produtos para as cidades.

90. Múltiplos vetores permitem desenvolver o diálogo e a cooperação interterritoriais, mas um merece atenção particular: as *migrações*. Os migrantes podem, por sua dupla cultura e dupla pertença, desempenhar um papel motriz na criação de pontos de cooperação e solidariedade entre territórios, notadamente as zonas mais avançadas e as mais desfavorecidas do mundo. Muitas vezes tratadas sob o ângulo problema/oportunidade no curto prazo pelos países mais ricos, as migrações podem se tornar um vetor de aproximação se forem abordadas sob o ângulo da oportunidade política.

### **5. Complementaridade e reforço mútuo dos princípios**

91. Embora existam vários obstáculos à aplicação dos princípios de boa governança, como de-

---

competência e os níveis inferiores não devem tratar daquilo que não pertence às suas atribuições. A *subsidiariedade ativa* rompe essa separação desenvolvendo diálogos verticais ascendentes. Para um exame detalhado, veja Pierre Calame, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*. Ed. Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie, Paris, 2003.

<sup>15</sup> A aplicação dos fundos estruturais na Europa para o desenvolvimento regional ou rural nos dá um exemplo (veja adiante).

monstram os exemplos a seguir, observamos sempre efeitos de «reforço mútuo»:

- O diálogo vertical descendente é uma ferramenta de reforço do diálogo territorial, como demonstra o exemplo do programa LEADER. Por outro lado, a intervenção de pelo menos três níveis no diálogo vertical (local, nacional, continental, federal ou internacional) permite ultrapassar as situações de bloqueio que podem ocorrer entre dois níveis, como no exemplo do Brasil.
- As parcerias interterritoriais desempenham um papel essencial no intercâmbio de métodos e práticas e têm um efeito indireto positivo sobre os processos de cooperação local.
- De modo mais geral, toda ampliação do debate democrático permite vencer as dificuldades geradas por certas relações de força. Por outro lado, o fechamento ou a redução da participação leva à retomada de regras do jogo nas quais os interesses particulares levam vantagem sobre o interesse geral. Por isso, os princípios da boa governança constituem um todo: se os aplicarmos em conjunto, podemos criar círculos virtuosos que a consolidam.

#### **D. As experiências existentes: limites e lições**

##### **1. Os fundos estruturais e a iniciativa LEADER (União Européia)**

92. A concepção e a implantação dos fundos estruturais na União Européia oferecem um exemplo interessante de governança descentralizada das zonas rurais e dos territórios (rurais e urbanos). Esses fundos, implantados a partir dos anos 1980 com o objetivo de solidariedade no nível europeu entre os países e regiões mais ricos e mais pobres da União, visam a ajudar estes últimos a *recuperar seu atraso de desenvolvimento* e assegurar assim a *coesão econômica, social e territorial* no continente. Baseados nos princípios de subsidiariedade, parceria territorial, autonomia com responsabilidade e cooperação interterritorial, esses fundos contribuíram amplamente para novas formas de governança na Europa e exerceram grande influência na evolução da cultura política, notadamente nos países menos avançados.

93. Entre esses fundos, a iniciativa comunitária LEADER (1991-2006), especificamente implantada para as zonas rurais, é uma das mais interessantes. Sem querer apresentar aqui muitos detalhes, assinalemos que seus limites e lições estão em parte ligados à aplicação dos princípios e, em parte, à concepção própria do programa. Sua análise permite extrair elementos para avançar.

##### **O Programa LEADER (1991-2006)**

Concebido originalmente como um laboratório para revitalizar as zonas rurais marginais européias em crise, notadamente o abandono da agricultura em favor das zonas de agricultura intensiva mais produtiva, a iniciativa LEADER foi estendida ao conjunto das zonas rurais. Foi aplicada de maneira descentralizada em mais de 1.000 territórios rurais e se tornou progressivamente uma referência para as políticas de desenvolvimento agrícola e rural.

Seu interesse é ter introduzido os princípios de diálogo vertical descendente e diálogo territorial no nível local, deixando aos atores locais de cada pequeno território rural (entre 20.000 e 100.000 habitantes) a autonomia para definir os limites de seu território, para se organizar em parceria local formal (aberta a todos os atores do território), para elaborar juntos e com as populações sua estratégia de desenvolvimento local, para implantá-la e organizar a cooperação descentralizada com outros territórios, dispondo dos meios para que uma equipe de animação desempenhe o papel de facilitador do conjunto do processo.

94. A implantação de uma abordagem verdadeiramente «de baixo para cima» e participativa foi difícil, apesar das equipes de animação, mas existem soluções para superar essas dificuldades. Surgiram limites na construção das parcerias locais, muitas vezes imobilizadas em sua evolução e na verdade controladas pelo poder público. A formalização de verdadeiras estratégias de desenvolvimento local também foi um obstáculo, pois os planos de ação se limitaram em geral ao diagnóstico e uma lista de ações admissíveis, mas com uma grande criatividade nos métodos. Sublinhemos a insuficiente aplicação do princípio da *autonomia em responsabilidade* no diálogo vertical. Se

este for bem conduzido, é possível ultrapassar os limites mencionados, como ocorreu em alguns

momentos-chave da iniciativa em 1995 ou 2000.<sup>16</sup>

95. O principal limite intrínseco de LEADER tem a ver com o objetivo da iniciativa, explicitamente formulado como o desenvolvimento econômico local no meio rural. Não figuram os direitos nem os objetivos de bem-estar para todos e equidade. Assim, o diálogo territorial local não permite modificar realmente as regras do jogo, notadamente o acesso aos recursos locais. A iniciativa praticamente jamais permitiu abordar o problema da repartição do acesso à terra, mesmo onde o problema constituía um freio estrutural ao desenvolvimento local.

96. Em conclusão, embora a iniciativa LEADER tenha aberto caminhos de grande interesse para uma nova governança das zonas rurais, ainda não deu respostas satisfatórias às questões cruciais que se colocam em escala global para uma melhor governança das zonas rurais e da questão agrícola.

## ***2. Outras experiências de diálogo territorial e abordagens descentralizadas***

97. São inúmeras as experimentações de abordagens participativas ou diálogo territorial nas zonas rurais. Algumas puderam se desenvolver sob o impulso de organizações internacionais ou ONG que buscaram sistematizar as abordagens. A FAO e outras instituições desenvolveram métodos participativos em vários domínios (gestão das florestas e do solo). Há 20 anos o FENU preconiza abordagens de cooperação local para a identificação das necessidades de equipamentos. Mais recentemente, a abordagem Community Driven Development (desenvolvimento conduzido pela comunidade) foi concebida e aplicada pelo Banco Mundial e o FIDA. As «agendas 21» se inscrevem na mesma família do diálogo territorial, num contexto conceptual reconhecido no nível internacional desde a Conferência do Rio de Janeiro em 1992.<sup>17</sup>

98. Poucas iniciativas foram objeto de políticas estruturadas com vários níveis de intervenção, diálogo e intercâmbio como LEADER. O diálogo foi realizado no nível comunitário e local (casos citados acima) ou no nível nacional, como os Programas de Redução Estratégica da Pobreza (PREP), sem vinculação com o nível local. O programa nacional de luta contra a pobreza no meio rural de Cap Vert, co-financiado pelo FIDA há cinco anos, constitui um contra-exemplo. Baseia-se numa abordagem inspirada pela análise da experiência de LEADER e articulou vários níveis de diálogo.

99. A priorização do objetivo de luta contra a pobreza se revela mais pertinente que o do desenvolvimento rural, pois recoloca o problema da equidade e do bem-estar para todos como problema da sociedade. Os limites na abordagem de baixo para cima podem ser superados pelo diálogo no nível das comunidades, depois representadas na parceria local. A introdução de uma fase de aquisição de competências de vários anos (três anos no caso de Cap Vert) e os intercâmbios internacionais com experiências similares (Portugal, Brasil) são elementos-chave para fixar a abordagem e assegurar seu êxito. Contudo, apesar dos avanços, dois limites persistem nessas abordagens: a não inclusão do acesso equitativo aos recursos, notadamente os recursos físicos (terra, água, etc.), e a ausência das populações não rurais no diálogo territorial. A priorização da luta contra a pobreza esclarece o objetivo do diálogo, mas não basta.

## ***3. Novas formas de governança referentes ao acesso aos recursos físicos***

100. Como os princípios de diálogo territorial e vertical ascendentes e descendentes descritos anteriormente podem se aplicar ao acesso aos recursos? A existência da propriedade privada cria de fato um limite jurídico ao diálogo sobre a utilização dos recursos fundiários e naturais, e é difícil de conciliar com a gestão do bem comum. Particularmente, a propriedade absoluta constitui um obstá-

---

<sup>16</sup> Experimentaram-se métodos para superar esse limite, notadamente no que se refere às formas de enquadramento e a produção e circulação da informação, em torno da idéia de avaliação ascendente.

<sup>17</sup> Contudo, são pouco usuais fora do continente europeu e se restringem em geral às questões ambientais, embora a multidimensionalidade seja afirmada no conceito de desenvolvimento duradouro.

culo a uma cooperação democrática. De fato, nas sociedades modernas os direitos de propriedade são cada vez mais limitados.<sup>18</sup> Na realidade, existem muitas maneiras de realizar uma cooperação territorial em torno do uso da terra, buscando preservar o interesse coletivo e respondendo às necessidades de uma gestão econômica privada, familiar ou coletiva.

101. Evocamos o caso do Vietnã, onde a terra, propriedade do Estado, foi colocada à disposição das aldeias e onde os camponeses dispõem de direitos de uso que podem vender. No exemplo do Larzac (França) a Sociedade Civil funciona como órgão de diálogo permanente entre parceiros locais, administra as terras e as coloca à disposição das famílias de agricultores segundo suas necessidades e a estratégia de desenvolvimento é discutida entre seus membros. Reencontramos o diálogo territorial local para atribuição dos recursos em função das necessidades e o diálogo vertical do Estado, que dá autonomia aos atores locais organizados em parceria para administrar os recursos responsabilizando-os pelos resultados. Os resultados esperados são uma repartição equitativa da terra, adequação entre recursos e necessidades e equidade social. Outros critérios podem ser privilegiados nessa relação de *autonomia com responsabilidade*, notadamente no tocante à preservação do bem comum (solos, meio ambiente, etc.). Tais dispositivos devem considerar os dados antropológicos, a estrutura das famílias e os costumes de herança em vigor para permitir uma gestão durante várias gerações, regulamentando em particular a questão complexa da instalação dos jovens.<sup>19</sup>

102. Embora o diálogo territorial facilite a inclusão do interesse geral e a gestão coletiva do bem comum e constitua um fator de democracia local e coesão social, esbarra nos limites da lei e nas regras fixadas em outros níveis. A boa governança da terra supõe uma revisão de seu estatuto e, portanto, uma decisão em nível nacional, o que constitui um sério obstáculo, de natureza política. A experimentação territorial em geral só é possível em condições excepcionais e a passagem à generalização e promulgação de uma política pública é quase sempre difícil.<sup>20</sup>

#### 4. O elo com as populações urbanas

103. As populações urbanas, hoje em geral majoritárias, podem fazer um julgamento neutro e, portanto, até mesmo se reaproximar do interesse geral e promover a conciliação entre interesse geral e interesse de todos numa relação de equidade. Nesse sentido, constituem um importante recurso democrático para a boa governança das zonas rurais.<sup>21</sup> Mas a participação das populações urbanas no debate sobre as zonas rurais não pode ser decretada. É um elo que se constrói com o tempo, um elo de cidadania, no sentido já mencionado de direitos e co-responsabilidade: direito de desfrutar os produtos da agricultura e do mundo rural (alimentação sadia, espaço, turismo, etc.) e co-responsabilidade no bem-estar das pessoas que aí vivem na gestão do bem comum.

104. A setorização das políticas é tão importante que na maioria das vezes as únicas experiências existentes vêm dos próprios cidadãos. Trata-se de elos entre grupos de cidadãos-consumidores urbanos e pequenos agricultores, que assumem formas diversas em torno do fornecimento de produtos saudáveis e em alguns casos podem ir até a compra coletiva de terras para favorecer o acesso à terra. Respondem, assim, aos dois fatores mais importantes da segurança e manutenção da pequena agricultura familiar - garantia da venda e preços suficientes e acesso às terras - e se inscrevem também numa relação de autonomia com responsabilidade. O desenvolvimento do comércio equitativo im-

---

<sup>18</sup> O princípio da função social da terra, inscrito em algumas constituições latino-americanas e na base de um certo número de reformas agrárias, constitui uma das formas que esses limites assumem.

<sup>19</sup> A propriedade do solo não deve necessariamente voltar ao Estado. Conhecemos múltiplas soluções, incluindo aquela em que os proprietários privados se associam para colocar suas terras à disposição de uma estrutura local que assegure a gestão pelo diálogo territorial.

<sup>20</sup> Isso é confirmado no exemplo do Larzac com o fracasso do projeto nacional dos "escritórios fundiários" que obedecia à mesma lógica.

<sup>21</sup> Isso é particularmente importante nas situações em que os interesses particulares constituem obstáculos à expressão do interesse geral e da gestão equitativa dos bens comuns, como pode acontecer no acesso à terra. Veja-se o papel dos moradores das cidades na manutenção do Movimento dos Sem Terra no Brasil, por exemplo.



plica em grande medida mecanismos similares.

#### **IV. A necessidade de reforço das competências**

105. Esse quadro breve dos elementos da governança das zonas rurais e algumas experiências nos permitiu completar o diagnóstico das insuficiências e lacunas iniciado nas duas primeiras partes. Podemos agora retomar e resumir as conseqüências do que descrevemos em matéria de reforço das competências.

##### **A. Como abordar a necessidade de reforço das competências?**

106. A implantação de uma boa governança das zonas rurais constitui uma questão importante. Ela deve se apoiar no cruzamento de diversas abordagens desembocando num todo coerente que tentamos esboçar na terceira parte.

107. Trata-se, portanto, de *construir competências*, em vez de somente transmiti-las: não existe nenhuma solução totalmente satisfatória. É da análise crítica de cada abordagem proposta, à luz de outras experiências, que poderão brotar conhecimentos. Convém, porém, dispor de um *quadro de referência comum*, no nível dos conceitos e objetivos. Após a afirmação no nível mundial dos conceitos de direitos do homem, democracia e desenvolvimento duradouro, e mais recentemente dos objetivos do milênio que são sua expressão concreta quantificada e datada, afirmar a necessidade de uma boa governança das zonas rurais determinando seus princípios e lhe dando a dimensão de um projeto político partilhado constituiria um passo importante para o qual a conferência ICARRD poderia contribuir.

108. Não podemos economizar *mecanismos de sistematização*<sup>22</sup> e de *transmissão dos métodos*. Sem um quadro de comportamento dos processos de *aprendizagem coletiva* no nível global, são grandes os riscos de perder ganhos significativos, repetidamente errar o caminho e ter de reinventar constantemente as mesmas soluções.<sup>23</sup> Desse ponto de vista, o *observatório* previsto pela FAO poderia desempenhar um papel importante.

109. Mas sublinhamos também que era difícil implantar dispositivos experimentais e explicamos por que. Conviria, portanto, refletir em diferentes níveis sobre os mecanismos que permitam passar dos dispositivos piloto para novas legislações e novas políticas públicas. Novamente, são necessários diálogos entre níveis. Longe de promover um pensamento único, é preciso sem dúvida criar as condições para que a humanidade possa, na diversidade, extrair respostas às questões colocadas no início deste trabalho. Não há dúvida de que as organizações internacionais têm um importante trabalho a realizar na modificação de seus dispositivos de intervenção de modo a melhorar suas prestações nesse domínio.<sup>24</sup>

##### **B. Algumas pistas concretas para reforçar as competências dos diversos atores**

110. Em matéria de aquisição de competências, hoje o problema se situa mais nas relações interinstitucionais e políticas nos diversos níveis que no plano dos conhecimentos técnicos ou de gestão. A construção de competências para a boa governança deve servir de fio condutor enquanto os outros objetivos ligados às competências – técnicas, gestão, acesso aos mercados, etc. - e as formações de base (alfabetização, formação na comunicação, gestão de reuniões, animação, formações específicas para as mulheres, os jovens, etc.) podem ser concebidos como elementos de um projeto

---

<sup>22</sup> Ou capitalização dos ganhos e experiências.

<sup>23</sup> Mesmo nas experiências mais avançadas, como as de formação de rede realizadas no âmbito das iniciativas comunitárias da União Européia, a capacidade de capitalização e transmissão dos métodos ainda está muito aquém do que seria possível. Desse ponto de vista, há um «resíduo» considerável de potencialidades de construção e reforço dos conhecimentos.

<sup>24</sup> Isso implica também um reforço da capacidade de seus quadros, que poderia se inspirar nas reflexões apresentadas neste documento, mas que exigiriam evidentemente desdobramentos muito mais importantes.

global e federador de construção de uma boa governança. Um projeto dessa natureza tem um efeito mobilizador que implica novas necessidades e motivações para a aquisição de competências.

111. Contudo, tal programa supõe o cumprimento de certas condições, notadamente em termos de aceitação e aplicação de um quadro de referência comum. Não haveria sentido se as regras básicas da democracia e da liberdade de expressão não fossem asseguradas. Mas essas condições requerem igualmente a aceitação e a vontade de colocar em prática os princípios de subsidiariedade ativa, de parceria territorial, de autonomia responsável, etc. Enfim, parece impossível levar a cabo tal programa sem uma política agrícola que vise a assegurar preços suficientes aos produtores em cada contexto no nível nacional ou regional e sem a abertura política necessária para a experimentação e definição de novas políticas fundiárias.

112. A pertinência e eficácia de um programa de reforço de competências para a boa governança das zonas rurais repousa sobre a possibilidade de criar um elo estreito entre formação e posta em prática, com as duas se alimentando mutuamente. Isso supõe formas de pedagogia que vinculem reflexão e formação. O formador se torna mais um facilitador de processos de aprendizagem.

113. Enfim, o êxito de tal programa de reforço das competências necessita de uma *intervenção simultânea e coordenada* em vários níveis: para a cooperação territorial no nível local/comunitário, para a parceria vertical em níveis superiores, para os atores que intervêm como facilitadores, animadores ou formadores, para a avaliação, para desenvolver o engajamento dos consumidores como cidadãos, para estabelecer sobre essas bases no nível nacional novas leis e políticas, para implantar nas organizações internacionais programas adaptados e políticas de regulação coerentes, etc.

114. Sublinhamos na segunda parte alguns domínios nos quais as competências eram claramente insuficientes, no nível dos organismos internacionais, dos Estados ou dos governos locais, mas também no nível das organizações da Sociedade Civil. Concluimos que, sem reforço das organizações de produtores, seria muito difícil implantar inúmeras políticas.

### **C. Proposições. Um primeiro esboço submetido à discussão.**

115. Com base nessas diferentes considerações, podemos conceber um esboço do que poderia ser um processo de aquisição de competências para a *boa governança* das zonas rurais. A primeira etapa seria afirmar o objetivo de *boa governança* das zonas rurais assentando as bases do quadro comum que o determina. A conferência ICAARD é uma boa oportunidade nesse sentido.

116. Pode-se fazer um apelo aos governos para sua implantação de maneira experimental, seja com base em iniciativas existentes,<sup>25</sup> seja com programas novos.<sup>26</sup> Nos dois casos, a intenção deve ir além da implantação de programas experimentais no nível local para entrar no campo da revisão das políticas agrícolas e fundiárias.

117. Seriam implantados programas específicos de aquisição de competências nos diferentes níveis. Um dos princípios seria permitir que os diversos atores envolvidos experimentassem a abordagem em pequena escala numa etapa de aquisição de competências a fim de compreender o que está em jogo e em seguida aplicá-la em grande escala. Os programas de formação, por outro lado, serão concebidos tendo como ponto de partida a realidade vivida e os problemas encontrados. Envolverão todos os atores implicados nos processos, poder público e ministérios, organizações camponesas e, mais geralmente, as organizações representativas da sociedade civil (em seus diversos níveis de representação local, nacional, continental, mundial), ONG e outros interessados que podem desempenhar o papel de facilitador dos processos de diálogo, bem como especialistas específicos (juristas, outros especialistas), etc.

---

<sup>25</sup> Como LEADER na Europa, CDD, as agendas 21, a abordagem STA onde está sendo implantada, etc.

<sup>26</sup> No primeiro caso o engajamento consistiria em completar as abordagens implantadas nos pontos em que apresentam deficiências em relação ao objetivo de boa governança, combinando-as com outras abordagens. No segundo caso, pode se tratar de programas concebidos sobre bases novas levando em conta as diferentes dimensões de uma boa governança.

118. Deve-se realizar um trabalho de acompanhamento e capitalização no âmbito mundial para extrair lições das diferentes experiências e determinar um quadro de referência comum, notadamente em termos dos métodos e suas adaptações a diferentes contextos. Alguns elementos metodológicos se referem a questões fundamentais que merecem atenção particular, como, por exemplo:

- Como permitir que as pessoas mais destituídas de poder retomem o direito à palavra e assumam seu lugar nos diálogos territoriais, a começar pelo nível comunitário e local, mas também nos níveis mais elevados?
- Quais são, além dos conceitos e princípios, os métodos do diálogo em torno do interesse geral e do bem-estar de cada um numa relação de equidade?
- Como, mediante o diálogo entre os diferentes níveis, superar os obstáculos, inclusive jurídicos, ao surgimento de uma boa governança dos recursos como a terra e a água: revisão do estatuto da terra e da água, implantação de novas formas de gestão local, etc.
- Como assegurar um acompanhamento e avaliação compartilhada entre os diferentes níveis?

119. A idéia de um observatório das políticas agrícolas e rurais proposto pela FAO como resultado da ICAARD é fundamental para concretizar a perspectiva que acabamos de evocar. Seu papel poderia ser o de **assegurar a dimensão mundial do processo de aprendizagem da boa governança das zonas rurais e reforço das competências para essa tarefa**. Deverá: 1/ especificar o quadro de referência comum como hipótese inicial, com base na ICAARD e no acompanhamento da conferência; 2/ assegurar um apoio aos governos interessados em experimentar a abordagem para determinar com eles os elementos de experimentação mais importantes que serão objeto de um trabalho de observação e capitalização metodológica no âmbito mundial; 3/ estabelecer e implantar um sistema de acompanhamento das abordagens adotadas para avaliar os ganhos e limites, servindo de base ao diálogo para sua melhoria; 4/ identificar as questões mais problemáticas e organizar intercâmbios sobre essas questões e as respostas mais pertinentes e interessantes. Isso envolve tanto a implantação local quanto as políticas agrícolas, fundiárias e de desenvolvimento rural; 5/ capitalizar os métodos no âmbito mundial e enriquecer o quadro de referência comum da boa governança, levando em conta os diferentes contextos; 6/ assegurar uma ampla difusão dos objetivos e do processo em andamento; 7/ apoiar a concatenação dos atores envolvidos para que, no final, as funções asseguradas pelo Observatório sejam progressivamente retomadas pelas redes (funções de capitalização metodológica, difusão, animação dos intercâmbios, diálogo sobre políticas, etc.)

120. Além disso, o Observatório teria a responsabilidade de produzir anualmente um **Relatório mundial sobre o acesso à terra, à água e aos recursos naturais**, fazendo um inventário das questões de equidade e garantia dos direitos de uso dos camponeses, pescadores, populações nômades e habitantes das florestas que permita não só acompanhar o progresso em matéria de governança nesses domínios, mas também ajudar o Estado, as instituições internacionais e as organizações da sociedade civil a prestar contas (*accountability*).

121. O desafio mais difícil para o desenvolvimento de uma boa governança das zonas rurais será provavelmente a incorporação das lições da experiência às políticas gerais («mainstreaming»). Com muita frequência, isso não ocorre por falta de uma relação de forças políticas suficiente no âmbito global para permitir esta transformação. Por isso, é preciso desde o início colocar a questão do apoio à **constituição de redes** que possam fazer parte do diálogo sobre políticas no âmbito global e desempenhar um papel de intercâmbio e capitalização, **podendo progressivamente assumir o lugar do Observatório**: redes que representem os pequenos produtores, mas também os diversos atores implicados nessas tentativas, incluindo os habitantes das cidades. Portanto, é particularmente importante prever programas específicos de aquisição de competências:

- ✓ um programa específico que vise ao **reforço das organizações camponesas e rurais**;
- ✓ organizar a **participação sistemática das populações rurais na concepção e aplicação das políticas de segurança fundiária** dos diferentes tipos de direitos, particularmente os direitos de

uso, com base em estruturas de governança existentes ou ajudando a construir novas instituições locais territoriais *ad hoc*.

122. Por outro lado, para que esse processo dê frutos, são necessários outros tipos de intervenção, notadamente:

- ✓ Recurso, por recomendação de organizações das Nações Unidas, a **políticas incentivadoras ou restritivas por parte das instituições financeiras internacionais em relação aos Estados** para acelerar a realização de reformas agrárias redistributivas com objetivos quantitativos avaliáveis em termos de redução do coeficiente Gini, durante períodos longos, onde a distribuição das terras é muito desigual, e mecanismos de regulação dos mercados fundiários ou imposição fundiária onde a distribuição é relativamente igualitária para prevenir os fenômenos de concentração.
- ✓ **Pesquisas comparativas de competitividade** entre pequena e grande produção agrícola, levando em conta as externalidades sociais e ambientais.

## Conclusões

123. À guisa de conclusão, queríamos retomar as condições necessárias para progredir na implantação de tais proposições e atingir os objetivos visados.

**1. Reconhecer a diversidade das situações no mundo e abandonar a tentação de um pensamento único** são premissas indispensáveis para levar a cabo uma análise séria dos problemas e encontrar respostas aos desafios complexos do século XXI. Convém adotar regras comuns a todos os países, que protejam essa diversidade e permitam que todas as nações e todos os grupos sociais, mesmo os mais pobres, existam, sejam reconhecidos e tenham seus direitos garantidos, em particular - evidentemente - o de sair da pobreza.

**2. As verdadeiras causas do aumento da pobreza e da fome no mundo devem estar no centro das reflexões, para que se ataquem as raízes do problema.** Os mecanismos de competição entre agriculturas com produtividades muito diferentes, a existência de consideráveis distorções do mercado ligadas às subvenções diretas ou disfarçadas, às diferenças de custo da mão-de-obra nas diversas regiões do mundo, aos diferentes pesos relativos dos países e dos atores nas negociações, constituem hoje a principal causa da pobreza no meio rural, à qual se juntam as dificuldades de acesso à terra e políticas nacionais desfavoráveis aos camponeses. Não adianta estabelecer redes de segurança e criar políticas assistencialistas de correção das desigualdades, se os mecanismos existentes na sua origem continuam a agravar os problemas. Um número cada vez maior de organizações e movimentos exige com razão que os produtos agrícolas, ao menos os alimentos, não sejam tratados como as outras mercadorias, que se interrompa o mecanismo de liberalização à espera da implantação de mecanismos apropriados de regulação, implicando, por exemplo, o estabelecimento de espaços regionais de livre intercâmbio que permitam proteger, se necessário, a agricultura dos países afetados pelos efeitos devastadores do mercado mundial. Nenhuma política de acesso à terra poderá ser viável sem mudanças nesse nível.

**3. Devemos renunciar ao mito da propriedade absoluta da terra para reinventar novas formas de governança dos territórios?**

124. O reconhecimento da existência de diferentes tipos de direitos, individuais e coletivos, e da importância dos direitos de uso dos recursos é essencial. É cômodo e relativamente usual falar de feixes de direitos (*bundles of rights*), mas muito mais difícil traduzir essa realidade num verdadeiro reconhecimento jurídico. O leque de possibilidades é infinito se aceitarmos a idéia de que podem existir direitos diversos sobre uma mesma terra, e que esses diferentes direitos podem ser objeto de modos de distribuição e gestão específicos, pelo mercado ou por outros mecanismos.

125. Abandonar o mito da propriedade absoluta do solo<sup>27</sup> é se dar os meios de olhar a realidade diferentemente e constatar que as situações dos diferentes continentes não são necessariamente incomparáveis, é reintegrar as *leis sobre o arrendamento rural* da Europa, a *função social da terra* da América Latina e os *usos e costumes* dos territórios indígenas num conjunto conceptual coerente.

#### 4. *Não seria urgente abandonar a ilusão da possibilidade de um mercado perfeito da terra e dos recursos naturais?*

126. Embora os direitos sobre a terra e os recursos naturais sejam vendidos e comprados frequentemente, não se trata de bens produzidos para serem vendidos e não podem constituir mercadorias como as outras, como descobriu Karl Polanyi em 1944. O mercado não poderá jamais por si só redistribuir de maneira ótima os recursos fundiários e naturais no interesse da maioria dos seres humanos. Mais que nunca são necessárias reformas agrárias redistributivas, impulsionadas pelo Estado e os próprios camponeses com base num grande consenso da sociedade, não somente numa perspectiva de justiça para os pobres, mas para o bem-estar do maior número e equilíbrio econômico mundial. Essas reformas não terão as mesmas características das reformas do século passado e deverão inovar para enfrentar a nova ordem mundial.

127. A ausência total de mercados tampouco constitui uma solução. É preciso sair de uma dicotomia estéril – todo mercado versus nenhum mercado – e dar os meios de especificar que tipos de direitos podem ser objeto de transações comerciais e que outros direitos devem ser administrados por mecanismos não comerciais. Convém discutir que regulamentos sociais ou que limites devem ser estabelecidos para o funcionamento desses mercados. Se a agricultura familiar (ou camponesa) é a forma de produção mais interessante economicamente, ecologicamente e socialmente, as *políticas das estruturas* têm importância primordial, enquanto políticas agrícolas que visem a permitir a modernização das unidades de produção, mas controlem a evolução das estruturas agrárias de uma geração à outra de modo a conservar a natureza familiar da unidade de produção. Com as políticas econômicas e educacionais, permitirão a expressão das vantagens da agricultura familiar.

128. **As soluções futuras somente poderão ser construídas de maneira plural e progressiva.** É na dinâmica de alianças cada vez mais amplas que poderemos progressivamente construir as relações de força que permitirão um progresso duradouro.

129. Nesse sentido, os **organismos internacionais das Nações Unidas (FAO, PNUD, etc.) têm um papel essencial.** Devem continuar intervindo junto aos Estados, mas também, sem dúvida, ampliar sua ação, notadamente com os movimentos e as organizações da sociedade civil que representam os diferentes setores.

130. Além das que evocamos neste documento, muitas outras pistas deverão ser trabalhadas: a dos *impostos mundiais* que poderiam financiar uma compensação das distorções do mercado, a de alianças amplas entre produtores e consumidores, entre setores capitalistas interessados numa ampliação da base da demanda solvente mundial e setores camponeses diretamente afetados pelas transformações em curso. Com a variedade e qualidade de seus participantes, a conferência deveria ser uma oportunidade de formular e trabalhar muitas idéias novas. Diante da urgência e amplitude da crise, precisamos da imaginação e da capacidade de reflexão de cada um, bem como dos aportes das numerosas culturas dos povos do mundo.

## **Bibliografia seletiva**

Berthelot, Jacques. 2001. *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation*. L'Harmattan., Paris.

Calame, P. 2003. *La démocratie en miettes – Pour une révolution de la gouvernance*. Editions Syros FPH, 2003.

CERAI. *Forum Mondial de la Réforme Agraire, 2004, Valencia. Actes et documents*.

Comby, Joseph. *L'impossible propriété absolue*, na obra coletiva da ADEF, *Un droit inviolable et sacré, la propriété*. Paris, 1989.

---

<sup>27</sup> Inventada há dois séculos (ou seja, ontem na escala da humanidade), com a luta da burguesia contra o poder feudal.

- Deininger, Klaus. World Bank.** 2003. Land Policy for Growth and Poverty Reduction.
- FAO,** 2004. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. 2004.
- FAO, ROA - Roles Of Agriculture Project.** Research Reports. 2004.
- FAO, Rural Development Division.** 2005. An approach to rural development. Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD). FAO : SD-Dimensions : [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/pe2\\_050402a1\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_en.htm)
- FAO.** Charte des paysans. Déclaration de principes et programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. 1981.
- Farrell, G.;Thirion, S.** Construire une stratégie de développement territorial à la lumière du Programme LEADER - 5 publications (1999 – 2000): La compétitivité territoriale, la compétitivité économique, la compétitivité sociale, la compétitivité environnementale et la compétitivité à l'échelle globale –
- INDE, CRL -** 2001 - Leader Portugal. O desenvolvimento local em meio rural face ao desafio da sustentabilidade – Os ensinamentos de 10 anos da Iniciativa Comunitaria LEADER em Portugal.
- Janvry, Alain de, Macours, K. et Sadoulet, Elisabeth.** El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2002.
- Lavigne Delville, Philippe** (coordonador). Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Karthala, Coopération française. 1998.
- Lerman, Csaki, Feder,** 2001. Land Policy and Changing Farm Structures in Central Eastern Europe and Former Soviet Union.
- Le Roy, E., Karsenty, A., Bernard, A.** La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables. Ed. Karthala. Paris, 1996.
- Malassis, Louis.** L'épopée inachevée des paysans du monde. Paris, Ed. Fayard 2004.
- Marty, André et al.** Les régimes fonciers pastoraux: études et propositions. Secrétariat permanent du code rural. FIDA. Niger. 1990. 107p.
- Mazoyer, Marcel et Roudart, Laurence.** Histoire des agricultures du monde. Ed Le Seuil. 1997.
- Mazoyer, Marcel.** FAO, 2001. Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation.
- Merlet Michel,** 2002, Politiques foncières et réformes agraires. Cahier de propositions. Réseau Agricultures paysannes et modernisation/Fondation pour le Progrès de l'Homme, IRAM, 127 p.
- Polanyi, Karl.** La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps. 1944. Ed. Gallimard. Paris, 1983.
- Saraceno, H.; Thirion, S.; Farrell, G.; Hummelbrüner, R; Vercruyse, JP.** 1999. Evaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER. – Cahier n° 4 de l'Observatoire Européen LEADER –
- Servolin, Claude.** L'agriculture moderne. Editions du Seuil. Paris. Février 1989.
- Stiglitz, Joseph.** Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms. Conferência Internacional sobre Distribuição de Ativos, Pobreza e Crescimento Econômico. Brasil. Banco Mundial. Julho de 1998.
- Union Européenne,** (Commission de l') Orientations de l'UE visant à soutenir l'élaboration de la politique foncière et les processus de réforme de cette politique dans les pays en développement. Bruxelles, outubro de 2004.