

## PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

### NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

# O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente

Caio Galvão de França

Vicente P. M. de Azevedo Marques



# O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente

Caio Galvão de França<sup>1</sup>

Vicente P. M. de Azevedo Marques<sup>2</sup>

## Introdução

As “Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional” (DVGT) foram aprovadas, em maio de 2012, por unanimidade pelos representantes dos países no Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA)<sup>3</sup> do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Elas explicitam a centralidade do acesso equitativo aos recursos naturais para a erradicação da fome e da pobreza e orientam a melhoria da governança orientada para a realização progressiva do direito à alimentação adequada. Seu objetivo é “produzir benefícios para todas as pessoas, em especial para as vulneráveis e marginalizadas, e alcançar as metas da segurança alimentar e a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, da erradicação da pobreza, da criação de meios de vida sustentáveis, da estabilidade social, da segurança da habitação, do desenvolvimento rural, da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento social e econômico sustentável”<sup>4</sup>.

Há um amplo reconhecimento de que se trata do principal e mais abrangente compromisso internacional sobre o tema, cuja natureza e conteúdo foram influenciados por diferentes processos e iniciativas nacionais e internacionais.

---

<sup>1</sup> Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista Técnico de Políticas Sociais na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário

<sup>2</sup> Mestre em Integração Regional da América Latina pela Universidade de São Paulo. Engenheiro Agrônomo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

<sup>3</sup> A partir de sua reforma em 2009, o CSA constituiu-se no principal organismo das Nações Unidas voltado para a garantia da segurança alimentar e nutricional e incorporou de forma regular a participação da sociedade civil com instrumentos inovadores, como por exemplo, o Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), autônomo e auto-organizado.

<sup>4</sup> O texto completo das Diretrizes pode ser acessado em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Diretrizes%20web.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf) (português) e em <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> (outras línguas).

Um destes refere-se a deslocamentos na agenda internacional simbolizados pela realização da Cúpula Mundial de Alimentação (1996) e seus desdobramentos, em especial, a aprovação das Diretrizes Voluntárias em apoio à Realização Progressiva do Direito Humano a Alimentação Adequada (DVGTA, 2004) e as iniciativas para sua operacionalização, e pela Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR, 2006), que representam reações à intensificação dos conflitos pela posse e uso dos recursos naturais num contexto de expansão do sistema agroalimentar hegemônico.

Estes acontecimentos também estão associados à constituição de novas alianças internacionais entre movimentos e organizações sociais, que tem na criação do Comitê Internacional para o Planejamento da Soberania Alimentar (CIP) e da Via Campesina Internacional duas de suas expressões mais importantes<sup>5</sup>; e por novas políticas públicas em alguns governos nacionais, que contribuíram para colocar em destaque os temas do combate à fome e do acesso à terra, e, também, para qualificar a crítica às visões hegemônicas sobre o desenvolvimento e à própria atuação dos organismos multilaterais.

O objetivo deste artigo é abordar a participação do Brasil na elaboração e implementação das DVGTA como expressão de um protagonismo marcado pelas inflexões nas políticas de segurança alimentar e nutricional, de reforma agrária e desenvolvimento rural combinadas com as novas prioridades na política externa, destacando seu potencial para orientar a atuação de diferentes atores diante de propostas e iniciativas de revisão do marco legal e institucional sobre estes temas, bem como abordar alguns dos desafios atuais relacionados à sua implementação.

### **1. Iniciativas para discussão e implementação das Diretrizes em nível nacional, regional e internacional**

A partir de 2003 há uma mudança na agenda do governo brasileiro marcada, entre outros aspectos, pela decisão política de priorizar o combate à fome e à pobreza, que se desdobrou em inovações de políticas públicas setoriais e intersetoriais gestadas e implementadas por intermédio processos de participação social. A recriação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) e a ampliação das atribuições do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre outras iniciativas institucionais<sup>6</sup> e de mobilização social, resultaram em um novo marco legal, com a inscrição na Constituição Federal do direito humano a alimentação como um dos direitos fundamentais e com a criação de um Sistema

---

<sup>5</sup> Entre outras iniciativas importantes da sociedade civil destacam-se o Fórum Mundial de Reforma Agrária (2004) e o Fórum Nyéléni de Soberania Alimentar (2007).

<sup>6</sup> No âmbito parlamentar deve-se destacar a reativação em 2007 da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional, de caráter pluripartidário, no Congresso Nacional.

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional responsável pela formulação e implementação de políticas e planos em nível nacional, estadual e municipal, entre outras medidas<sup>7</sup>.

Estas prioridades que ganharam centralidade na agenda pública nacional alcançaram as populações rurais com o reconhecimento da importância econômica e social da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais, da legitimidade de seus interesses e de suas contribuições para vias alternativas de desenvolvimento. Em um processo de “convergência conflitiva”<sup>8</sup> entre a agenda do governo e as reivindicações dos movimentos sociais, marcado por luta social, negociação e diálogo, constituiu-se um conjunto de políticas diferenciadas que abarcaram ações de apoio à produção sustentável e à elevação da renda, de garantia e promoção do direito à terra e aos territórios, da igualdade e da autonomia das mulheres rurais e do desenvolvimento territorial<sup>9</sup>.

Este conjunto de políticas, por se legitimar e se orientar pela prioridade dada à garantia da segurança alimentar e nutricional, compartilha com as DVGT a vinculação do acesso seguro e equitativo a terra e a outros recursos naturais à erradicação da fome e da pobreza e ao uso sustentável do meio ambiente, além de um enfoque de garantia de direitos. Estas características inserem a implementação das DVGT e as políticas públicas indicadas em uma estratégia de realização do direito humano a alimentação adequada.

Há, ainda, uma correspondência entre os conteúdos dos dispositivos das Diretrizes e várias das ações do governo federal, principalmente, no que refere ao acesso a terra, como é o caso das ações para a redistribuição de terras e para o reordenamento agrário; para a adequação do marco legal visando garantir a efetivação do direito das comunidades remanescentes de quilombos aos seus territórios<sup>10</sup>; as ações para a mediação de conflitos fundiários, como por exemplo as do Plano Nacional de Combate à Violência no Campo (2006); e das medidas para garantir o acesso das mulheres a terra, entre outras<sup>11</sup>.

Uma marca da experiência nacional recente foi a sua extrapolação para o âmbito internacional no marco das novas prioridades da política externa brasileira, expressas pela inserção soberana; pelo

---

<sup>7</sup> Sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ver Lei 11.346/2006 e seu regulamento (Decreto 7.272/2010), entre outros documentos.

<sup>8</sup> Sobre o processo de participação social nas políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil, ver França (2010).

<sup>9</sup> Uma apresentação das principais políticas dirigidas à superação da fome e a pobreza rural voltadas para a cooperação internacional consta de FAO (2016).

<sup>10</sup> Ver a este respeito o Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm) e o Programa Brasil Quilombola, lançado em 2004.

<sup>11</sup> O II Plano Nacional de Reforma Agrária prevê estas e outras ações para a democratização do acesso à terra (BRASIL, 2003).

reforço ao multilateralismo; pela aposta na integração regional e no diálogo Sul-Sul; e pela valorização da cooperação bilateral e trilateral.

A combinação da inflexão na política externa com as inovações nas políticas públicas permitiu um ampliação e uma democratização da atuação internacional, com a incorporação de novas áreas de governo e organizações sociais nas delegações oficiais e com o apoio a iniciativas autônomas de intercâmbio e cooperação entre as próprias organizações e movimentos<sup>12</sup>.

Neste contexto é que se insere a atuação brasileira para a reforma do CSA, para a incorporação efetiva e em novas bases pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) da agenda da segurança alimentar e de promoção da agricultura familiar, a inclusão destes temas na agenda do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), do BRICS, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do G20<sup>13</sup>. Deve-se destacar a atuação brasileira nestes temas na América Latina e Caribe que combinou iniciativas políticas, como a criação da Iniciativa América Latina Sem Fome 2025, de impulso a espaços subregionais integração e de diálogo sobre políticas públicas com ações de cooperação e intercâmbio e de fortalecimento do Escritório Regional da FAO responsável por esta região (FAO RLC)<sup>14</sup>.

A partir deste protagonismo o Brasil participou do processo de elaboração das DVGT, por intermédio não só de sua representação diplomática na FAO, alimentada por contribuições do MDA, do MDS e da Coordenação Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome) do Ministério de Relações Exteriores, mas também de organizações da sociedade civil integrantes do CIP.

Esta participação teve, também, uma dimensão regional, especialmente no MERCOSUL, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), onde se desenvolve um processo compartilhado de aproximação e definição de posições comuns, respeitando os tempos e as

---

<sup>12</sup> O MDA constituiu, no início de 2003, um Grupo de Trabalho Internacional com a participação de organizações da sociedade civil com o objetivo de formular e organizar a atuação internacional nos temas sob sua responsabilidade.

<sup>13</sup> No BRICS foi constituído o Fórum de Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário, sendo o Brasil responsável pelo tema da garantia do acesso aos alimentos pelas populações vulneráveis. Na CPLP foi criado o Conselho de Segurança Alimentar (CONSAN), o Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e, mais recente, uma proposta de diretrizes de políticas de apoio a este setor. Na CELAC, foi constituído um fórum ministerial e um grupo de trabalho sobre agricultura familiar e foi elaborado o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional e Erradicação da Fome. No G20 discute-se uma proposta de diretrizes para políticas de segurança alimentar e de apoio a agricultura familiar.

<sup>14</sup> Como é o caso dos projetos de cooperação estabelecidos pelo MDS, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo MDA, pelo MMA e pela Secretaria Especial Pesca e Aquicultura com a FAO RLC. Mais informações ver: <http://www.fao.org/brasil>.

peculiaridades de cada país, e um esforço de coordenação de posições em outros fóruns internacionais, como, por exemplo, no CSA.

Pode-se afirmar que há uma sintonia entre a abordagem e o acúmulo no tema do acesso a terra na REAF e os princípios e conteúdos das DVGT. Ainda na VI REAF (Brasil, novembro de 2006), por exemplo, as delegações assinalavam a importância de “garantir por parte do Estado a aplicação de um enfoque de direitos humanos, gênero e geracional no acesso a terra”<sup>15</sup>. Esta sintonia está expressa, também, no tratamento dado pela REAF aos temas do marco institucional da reforma agrária e da política fundiária, da aquisição de terras por estrangeiros, da função social da propriedade da terra e do acesso das mulheres e dos jovens à terra<sup>16</sup>.

O reconhecimento do protagonismo brasileiro e da importância da REAF levaram a que o CSA incumbisse o MDA e a REAF a organizar a consulta regional sobre as DVGT, realizada em 2010, em Brasília<sup>17</sup>.

Com a aprovação das DVGT seguiram-se outras iniciativas do Brasil e da REAF no sentido de ampliar sua difusão, aprofundar a compreensão sobre os seus conteúdos, orientar os países a utilizá-las como marco referencial e, ainda, de diálogo sobre métodos de análise e monitoramento de sua aplicação pelos países e em âmbito regional.

Uma iniciativa importante da REAF de aplicação das DVGT foi a elaboração, em 2012, de um relatório sobre a posse comunitária indígena e afrodescendente da terra nos países do MERCOSUL. Seguiram-se orientações para que os países adotassem as DVGT como referencial para a adequação do marco legal e das práticas institucionais, aproveitando as várias possibilidades de sua utilização. Destacam-se, também, dois seminários realizados em parceria da REAF com a FAO e o MDA de intercâmbio de experiências entre os países, e a participação em um evento do Mecanismo da Sociedade Civil na 41ª Sessão do CSA, além das contribuições de organizações e movimentos sociais na elaboração de um guia para aplicação das DVGT<sup>18</sup>.

No primeiro semestre de 2014 a proposta brasileira de método para análise e monitoramento das DVGT foi compartilhada entre os países do MERCOSUL e entre os países da América Latina e Caribe que participaram da 33ª Conferência Regional da FAO, realizada no Chile<sup>19</sup>.

---

15 Cf. MERCOSUL/REAF/ATA 02-2006. Anexo IX.

16 Para uma análise da trajetória da REAF no tema da terra e das DVGT ver França (2016).

17 Ver, FAO (2010).

18 Ver CIP, 2016.

19 Ver MDA e INCRA (2014a).

Em 2015 a REAF aprovou uma Declaração que reiterou o compromisso com a implementação das DVGT, apresentou um primeiro informe regional que foi elevado ao Grupo de Mercado Comum (GMC) do MERCOSUL, acompanhado da decisão de promover sua atualização regularmente<sup>20</sup>.

A necessidade de uma abordagem específica da equidade de gênero nas DVGT resultou em um guia técnico elaborado pela FAO (2013), que foi adotado como referência pela Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas do MDA em sua análise das políticas de promoção da igualdade e autonomia econômica das mulheres rurais à luz dos dispositivos das Diretrizes (Castro, 2015). Foram priorizados cinco temas: participação das mulheres na formulação das políticas; fundamentos legais para uma governança com equidade de gênero; funcionamento das instituições; equidade de gênero nos enfoques, métodos e tecnologias de administração de terras; e, estratégias e métodos de comunicação e sensibilização.

A partir da apresentação desta iniciativa brasileira de análise da implementação das DVGT com uma perspectiva de gênero e contando com todo o acúmulo do Grupo Temático de Equidade de Gênero, especialmente, os estudos nacionais sobre o acesso das mulheres a terra, as delegações da REAF acordaram elaborar informes nacionais específicos a serem utilizados para influenciar os processos nacionais de implementação e a elaboração do informe geral de monitoramento regional das DVGT.

Como se pode observar, foi estabelecida uma dinâmica combinada nos planos nacional e regional de discussão e implementação das DVGT o que permite compreender porque a Seção Nacional Brasileira da REAF (SNB), formada por representantes de diferentes áreas do governo brasileiro e de organizações e movimentos sociais, constituiu-se no lugar privilegiado para as discussões sobre a aplicação das Diretrizes no Brasil e de elaboração de contribuições para um método de análise e de monitoramento regional.

## **2. Monitoramento e análise da implementação das Diretrizes no Brasil**

As DVGT estabelecem que é responsabilidade dos Estados monitorar e avaliar a implementação de seus dispositivos (Diretrizes. 26.1). Em conformidade com esta orientação as discussões para a definição de uma estratégia de difusão e implementação das DVGT no Brasil se deram, principalmente, na SNB e, de forma complementar, no Comitê Permanente de Negociações Internacionais do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CPAI/CONDRAF) e no CONSEA.

---

<sup>20</sup> Ver, respectivamente, os seguintes documentos: MERCOSUR/REAF/ACTA N° 1/16. Anexo VII; MERCOSUL/XXIII REAF/Informe Regional.

Inicialmente, para ampliar a difusão das DVGT no Brasil, o MDA e a FAO publicaram uma edição em português do documento completo das DVGT, acompanhada de apresentações e discussões sobre os seus princípios e conteúdos<sup>21</sup>.

Para subsidiar as discussões foram elaborados documentos e materiais específicos: proposta preliminar de método de análise da implementação no Brasil (Marques, 2014a); apresentação dos conceitos básicos presentes nas DVGT, relacionando-os com a legislação brasileira, referências adotadas por organismos multilaterais e Tratados e Declarações internacionais (Marques, 2014b); e, um quadro comparativo entre alguns dos principais dispositivos das DVGT e o marco jurídico nacional (Marques, 2014c).

Com o objetivo de abarcar na análise da implementação das DVGT, além do acesso a terra, o acesso aos recursos florestais e pesqueiros foram convidados representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA)<sup>22</sup> e do então Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), além da representação da FAO no Brasil.

Na época o CSA não havia deliberado sobre os modelos de relatórios de caráter universal a serem empregados para a análise de implementação das DVGT, mas foi possível utilizar suas orientações gerais para iniciar esta atividade, especialmente o Marco de Decisões e Recomendações de Monitoramento do CSA (2013/40/8) e o Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional – Segunda Versão (CFS 2013/40/5 Add.1), além de experiências de acompanhamento de outras diretrizes voluntárias, convenções e conferências internacionais, inclusive sob o ponto de vista das organizações da sociedade civil<sup>23</sup>.

Além dos princípios orientadores da implementação das Diretrizes, foram observados os seguintes princípios recomendados por estes documentos para aplicação aos sistemas de monitoramento: ser compatível com as abordagens de direitos humanos, com especial referência à realização progressiva do direito humano à alimentação adequada; contribuir para decisões responsáveis; ser participativo e incluir avaliações que envolvam todas as partes interessadas e os beneficiários, incluindo os mais vulneráveis; ser simples, preciso, conciso, oportuno e compreensível para todos, com os indicadores que tem impacto nos processos e nos resultados esperados apresentados de forma desagregada por sexo, idade, região etc.; e desenvolver e reforçar as capacidades estatísticas e analíticas nacionais, regionais e mundiais, sem duplicar os sistemas existentes.

---

<sup>21</sup> Ver MDA e FAO (2015).

<sup>22</sup> O MMA impulsionava neste período a elaboração das Diretrizes Voluntárias para Políticas Agroambientais na América Latina e Caribe, no âmbito do seu projeto de cooperação com a FAO RLC. O documento final, de 2016, pode ser acessado em <http://www.fao.org/3/a-i5462s.pdf>.

<sup>23</sup> A este respeito, ver Seufert e Suárez (2012) e Suárez e Ratjen (2006).



O método proposto de análise da implementação das DVGT, em sintonia com o modo como foram elaboradas, tem por objetivo o fortalecimento da governança por intermédio de processos participativos e de obtenção de acordos e compromissos progressivos sobre os temas considerados prioritários pelas partes interessadas, especialmente, os beneficiários diretos das políticas públicas, as organizações sociais e as diferentes esferas do Estado (MDA e INCRA, 2014b).

Em resumo, os procedimentos básicos propostos para o início da análise da implementação das Diretrizes em nível nacional no Brasil foram os seguintes<sup>24</sup>:

i) Objeto: implementação integral das DVGT, iniciando pelos registros dos direitos de posse;

ii) Âmbito: das DVGT; das DVDAAs; da Declaração da CIRADR; documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário; e documentos de conferências nacionais temáticas.

iii) Critérios orientadores: existência, adequação e resultados do marco jurídico e da estrutura organizacional para as ações; o progresso alcançado em relação ao ano de adoção das DVGT; a identificação de temas em que se requer providências; e recomendação para o seguimento da implementação.

iv) Alcance da análise: divisão em áreas temáticas, com caracterização das instituições, dos grupos vulneráveis envolvidos, dos conflitos e dos mecanismos existentes para tornar efetivo o seu cumprimento. O marco legal caracterizado nas esferas constitucional e infraconstitucional federal e, eventualmente, na esfera das unidades da Federação.

v) Participação social: mecanismos de acesso à informação, de consulta, de estímulo à participação ativa na gestão pública e no seu seguimento.

vi) Autoridade central nacional para divulgação e acompanhamento da implementação: MDA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), especialmente para a coleta de dados, a elaboração de relatórios e dos encaminhamentos para a sua discussão e aprovação.

vii) Procedimentos de análise: versão preliminar de relatório elaborado pela Autoridade nacional, com ampla divulgação, submetida a consulta pública no âmbito do CONDRAF e do CONSEA da qual deve resultar a aprovação da versão final.

viii) Relatórios: em atenção aos princípios de prestação de contas e de melhoria contínua, são previstos três tipos de documentos: Relatório Base, contendo as informações relativas ao ano de 2013 e os seus antecedentes; Relatório Quadrienal, contendo a compilação completa

---

<sup>24</sup>

Uma descrição detalhada do método proposto consta de Marques (2014a).

de informações e as prioridades estabelecidas e os resultados esperados para o período seguinte; e Relatório Anual, contendo as informações simplificadas relacionadas ao respectivo Relatório Quadrienal, podendo ser seletivo na abordagem temática.

ix) Fontes de informação: realização de análises quantitativas e qualitativas com base em pesquisas oficiais, documentos governamentais e outros apresentados por organizações sociais e qualquer outra informação pertinente que a Autoridade nacional solicitar ou receber, inclusive notificações e denúncias de inconformidade com as DVGT.

x) Possibilidades de ações externas: complemento da obtenção de informação e de análise por visitas de acompanhamento, inclusive de peritos não vinculados a órgãos estatais.

xi) Assistência e cooperação: os relatórios periódicos considerarão o seu desenvolvimento em temas em que o Estado e a sociedade civil poderiam solicitar ou receber este apoio.

xii) Documentos: em atenção ao princípio de transparência, todos os documentos utilizados para a elaboração e discussão dos relatórios serão identificados, classificados e disponibilizados ao público em geral para consulta.

xiii) Comunicação a diferentes países: as atividades realizadas serão levadas ao conhecimento de outros Estados, especialmente no âmbito do MERCOSUL, da representação da FAO para América Latina e Caribe e do CSA.

Apesar do compromisso brasileiro com a implementação integral das DVGT a complexidade e a abrangência dos dispositivos pode dificultar o seu monitoramento sistemático. Em função disso, escolheu-se uma estratégia gradual, continuada e cumulativa de monitoramento a partir do ordenamento e da definição de uma sequência de temas a serem tratados de início, até que seja progressivamente completada a análise do conjunto dos dispositivos das DVGT (MDA e INCRA, 2014a).

A sequência definida para análise contém as seguintes prioridades: registros dos direitos de posse; igualdade das mulheres no acesso a terra; reformas redistributivas; juventude rural. Estas prioridades afetam todos os direitos de posse da terra e outros recursos naturais ao restringirem legalmente o seu uso e serem condições prévias para o alcance dos demais dispositivos (Marques, 2014d). As prioridades subsequentes seriam definidas no próprio processo de consulta pública.

Em setembro de 2014 a Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial do MDA (AIPC/MDA) e o INCRA apresentaram às organizações da sociedade civil o texto para discussão correspondente ao primeiro Relatório de Análise da Implementação no Brasil das Disposições das DVGT<sup>25</sup> – Relatório Base – centrado nos dispositivos que tratam dos sistemas de

---

<sup>25</sup> Ver, MDA e INCRA (2014b).

informação, registro, cadastro e licenças relacionados aos direitos e deveres de posse (Marques, 2014d)<sup>26</sup>. Estes aspectos afetam as demais prioridades definidas e muitas vezes são utilizados como requisitos para o acesso a programas públicos (MDA e INCRA, 2014a). A partir do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, por exemplo, é possível aos agricultores acessarem benefícios da Previdência Social, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Reforma Agrária (MDA e INCRA, 2014a).

O relatório apresenta deliberações de conferências nacionais afins às DVGT e documentos da sociedade civil relacionados à segurança alimentar e contém uma descrição do marco jurídico e organizacional existente, com a distinção entre os vários sistemas de registros, cadastros e licenciamento de direitos e deveres individuais e coletivos (Marques, 2014d; MDA e INCRA, 2014b).

Este ponto de partida para a análise, que permite estabelecer entendimentos comuns sobre o marco institucional no momento da aprovação das Diretrizes, ao ser submetido à sociedade civil e aos vários órgãos com atribuições relacionadas deveria resultar na compilação de informações, na definição de proposições para superação dos problemas identificados e priorizados, na definição de resultados esperados para o período seguinte e dos respectivos indicadores quantitativos e qualitativos necessários para o monitoramento e avaliação da atuação do governo brasileiro (Marques, 2014e). Este novo conjunto de definições comporia o Relatório Quadrienal, e o progresso alcançado a cada ano na implementação das DVGT e a identificação de temas que se requer providências e as recomendações para o seguimento da implementação comporiam o Relatório Anual, ambos também apresentados em versões preliminares a consulta pública (Marques, 2014e).

Apesar dos avanços alcançados na elaboração e aplicação de um método de análise e monitoramento das DVGT não se produziu uma convergência entre este processo e outras iniciativas em curso que também se relacionam diretamente com as Diretrizes. De forma ilustrativa pode-se citar o programa de intercâmbio sobre governança fundiária e políticas públicas organizado pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA), em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, que incluiu experiências da Argentina, do Uruguai, México, Brasil e França, e do qual também participou o INCRA.<sup>27</sup> A Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazonia Legal (SERFAL/MDA), a partir de suas atribuições no Programa Terra Legal<sup>28</sup>, desenvolveu em conjunto

---

<sup>26</sup> A versão integral do relatório consta de MDA (2014) e uma apresentação sintética consta de Marques (2014d).

<sup>27</sup> Um dos desdobramentos do programa foi a edição de uma publicação abordando diversos aspectos das experiências internacionais e brasileiras. Ver Cazella et. al. (2015).

<sup>28</sup> Para um panorama do Programa Terra Legal ver Lopes (2015).

com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e a Agência Alemã de Cooperação (GIZ) ações integradas de regularização ambiental e fundiária que possibilitam o acesso a terra e aos recursos florestais.

As contribuições apresentadas pelo INCRA ao processo nacional de implementação das DVGT identificavam diversas ações dirigidas a ampliação da governança fundiária, com destaque para o tema do cadastro de imóveis rurais, sem ainda avançar no estabelecimento de relações com os dispositivos das Diretrizes. Entre outras, constavam: a automatização das ações de certificação de imóveis rurais via o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF); a retomada da construção do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais; e a disponibilização do Acervo Fundiário Digital<sup>29</sup>.

Além da atuação na REAF, onde impulsionou o Grupo de Trabalho de Acesso a Terra, Reforma Agrária e Política Fundiária e a Rede de Instituídos de Terras e outros órgãos responsáveis por políticas fundiárias do MERCOSUL, o INCRA mantém outras iniciativas internacionais. A partir de 2013, tornou-se membro e passou a participar de várias eventos do Comitê Permanente sobre o Cadastro na Ibero-América (CPCI)<sup>30</sup>, inclusive promovendo o VIII Simpósio Ibero-Americano de Cadastro, realizado em Brasília em 2015, com o tema “Cadastro e Governança da Terra”. Em 2015, o Incra passou a integrar a coordenação do MERCOSUL da Rede Interamericana de Cadastro e Registro da Propriedade, onde coordena um grupo de trabalho para qualificar a gestão territorial e difundir as DVGT entre os países membros<sup>31</sup>. A Rede é uma iniciativa apoiada pela FAO, Banco Mundial, Organização dos Estados Americanos (OEA) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com objetivo de incentivar a cooperação técnica, difundir e implementar as melhores práticas de cadastro e registro de propriedade.

Outra iniciativa importante foi a criação, em 2014, do Grupo de Trabalho Interministerial para Qualificação da Governança Fundiária no Brasil, com participação de representantes da administração direta e indireta do governo federal, do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria Geral da República, dos Registradores Imobiliários, da Universidade Estadual de Campinas, do Banco Mundial e da FAO Brasil (Portaria/INCRA/P/nº 165/2014). Sua criação foi um dos desdobramentos do estudo sobre o quadro institucional da governança fundiária no Brasil, em nível nacional e estadual (Pará, Piauí e São Paulo), realizado pelo Banco Mundial a

---

<sup>29</sup> Para um panorama da atuação do INCRA na governança fundiária rural, ver Torsiano e Siqueira (2015).

<sup>30</sup> O Incra, o IBGE e a Prefeitura de Campinas são os membros brasileiros do CPCI. Mais informações ver: <http://www.catastrolatino.org/>.

<sup>31</sup> Fonte: <http://www.incra.gov.br/noticias/incra-participa-de-conferencia-interamericana-de-cadastro-e-registro-de-propriedade>. Acesso em 13 de janeiro de 2017.

partir da aplicação da ferramenta Marco de Avaliação da Governança da Terra (*Land Governance Assessment Framework*, LGAF).

Deve-se destacar, também, o projeto de pesquisa “Ferramentas para aprimorar a governança fundiária, mercado de terras e diretrizes voluntárias da FAO para governança da terra”, uma iniciativa do INCRA com a Unicamp em cooperação com a FAO, cujo objetivo é avaliar os cadastros de terras existentes no governo federal e propor seu aperfeiçoamento e conexão com as DVGT, avaliar o mercado de terras na região conhecida por MATOPIBA e propor metodologia de avaliação do mercado de terras.

Entre outras iniciativas impulsionadas pela sociedade civil, pode-se citar a parceria da Terra de Direitos com a Action Aid de análise das DVGT e de sua aplicação na avaliação do marco legal e institucional brasileiro (Terra de Direitos, 2015).

Apesar deste ambiente aparentemente favorável, o Relatório Base, que indicava a situação do país tendo por base o ano de aprovação das DVGT e deveria ter internalizado pelo INCRA e demais áreas do MDA, não foi apresentado e discutido nas instâncias e mecanismos de participação social dos conselhos de políticas públicas relacionados às DVGT, em especial, o CONSEA e o CONDRAF.

### **3. Contexto recente da implementação das Diretrizes**

O Brasil esteve entre os países protagonistas dos processos de elaboração e de aprovação das DVGT e tem sido ativo na sua difusão e implementação em nível nacional, regional e internacional. Existem dificuldades, porém, para continuar fortalecendo a governança responsável da terra em nível nacional.

No período recente é possível identificar, além da descontinuidade no desenvolvimento da proposta de monitoramento institucional por meio dos órgãos oficiais e colegiados, várias iniciativas políticas que divergem dos propósitos das DVGT de garantir a equidade de acesso aos recursos naturais vinculado à conquista progressiva do direito a uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

Estas iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo federais revelam, também, a intenção da redução do diálogo social, um elemento central dos dispositivos das DVGT. Em todas elas o que se constata é a não observância do Princípio de Implementação nº 6 (Consulta e Participação) das Diretrizes, que trata do estabelecimento de relações e da busca de apoio daqueles que, tendo direitos de posse legítimos, poderiam ser afetados pelas decisões antes da adoção destas. Em um curto período de tempo em 2016 foram editadas várias Medidas Provisórias (MP) e aceleradas as tramitações de

diversos projetos legislativos, sem a devida participação “ativa, livre, eficaz, significativa e informada de indivíduos e grupos nos processos correspondentes de tomada de decisões”.

A capacidade política dos órgãos executores relacionados às políticas de desenvolvimento rural foram reduzidas com a extinção do MDA, do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ambas da Presidência da República, revelando a perda de importância destes temas na agenda governamental. O primeiro foi extinto pela Lei 13.341/2016 (antes MP nº 726/2016), sendo criada em seguida a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil da Presidência da República por intermédio do Decreto 8.780/2016 (depois Decreto 8.865/2016). Os demais órgãos citados foram extintos pela Lei 13.266/2016 (antes MP nº 696/2015), sendo criada em seguida a Secretaria de Aquicultura e Pesca, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) por meio do Decreto 8.701/2016 (depois Decreto 8.852/2016); a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ambas agora vinculadas ao Ministério da Justiça e Cidadania.

A Ouvidoria Agrária Nacional, antes vinculada à Secretaria-Executiva do MDA, foi transferida por intermédio do Decreto 8.955/2017 para o INCRA, vinculado à SEAD, sem alteração significativa das suas competências, mas houve a redução à metade do número de cargos à sua disposição. O desmonte da equipe que acumulava uma longa e bem sucedida experiência gerou uma descontinuidade preocupante diante do agravamento de conflitos em algumas regiões e a perda de status institucional e a sua subordinação ao órgão executor das políticas fundiárias despertam novas preocupações, pois, provavelmente, isso reduzirá a sua capacidade para atuar em “conformidade com o direito internacional humanitário e eliminar as questões que são causas de conflitos, assim como indicado pelas Diretrizes” (25.1 e seguintes). O que levou a Ouvidoria se constituir em um referência internacional foi exatamente uma atuação orientada para um tratamento mais democrático dos conflitos pela terra e que resultou em alterações relevantes na estrutura e no modo de agir de setores do Poder Judiciário e de órgãos de segurança pública estadual.

Um exemplo de contrariedade ao princípio de consulta e participação foi a aprovação em Comissão Especial da Câmara dos Deputados da PEC 215/2000, de autoria do deputado federal Almir Sá (PPB/RR), que inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, remetendo para a lei ordinária a regulamentação dos critérios e procedimentos de demarcação. Esta PEC não atende ao dispositivo das DVGT que prevê que ao elaborar as políticas e as leis sobre a posse da terra, os Estados “devem considerar os valores sociais, culturais, espirituais,

econômicos e ambientais da terra e dos recursos pesqueiros” e que todos os membros das comunidades interessadas ou seus representantes, incluídas as pessoas vulneráveis e marginalizadas, devem “poder participar de maneira plena e efetiva na elaboração das políticas e das leis relacionadas com os sistemas de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse”. (Diretriz 9.7)

O principal projeto aprovado pelo novo governo federal instituiu o Novo Regime Fiscal<sup>32</sup> representa uma drástica restrição às políticas públicas e contraria o Princípio de Implementação nº 10 (Melhoria Contínua) das Diretrizes, que procura assegurar melhorias constantes na governança responsável, com o reconhecimento da importância fundamental de os Estados assegurarem que os órgãos executores tenham “capacidade humana, física, financeira e outras para implementar políticas e leis de maneira oportuna” (Diretriz 6.1) e promoverem e apoiarem investimentos os quais favoreçam “objetivos sociais, econômicos e ambientais mais amplos” (12.1). Os Estados devem assegurar também que os programas de reforma agrária redistributiva “brindem os beneficiários que dela necessitem com todas as formas de apoio necessárias, como o acesso ao crédito, aos seguros agrícolas, aos insumos, aos mercados, à assistência técnica e extensão rural, ao desenvolvimento agrícola e à habitação”. (15.8)

A MP 759 (23/12/2016) amplia as possibilidades de regularização fundiária em áreas urbanas e rurais em todo o Brasil, estabelecendo critérios para a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana para Municípios, entre outros aspectos. O texto, porém, não define nitidamente como que esta política de cessão de direitos de posse sobre recursos naturais públicos serão consistentes com “objetivos sociais, econômicos e ambientais mais gerais”, nem como elas não constituam uma ameaça aos meios de vida das comunidades locais. (8.7)

As DVGT propõem ainda que aqueles a quem os direitos de posse são cedidos devem “receber, quando necessário, apoio que lhes permita gozar seus direitos” (8.8), que os Estados e os atores não estatais devem também “impedir a corrupção na cessão dos direitos de posse” (8.9) e que os Estados devem “supervisionar o resultado dos programas de cessão, em especial os efeitos diferenciados de acordo com o gênero, sobre a segurança alimentar e a erradicação da pobreza, assim como a repercussão sobre os objetivos sociais, econômicos e ambientais, e introduzir as medidas corretivas necessárias” (8.11), temas estes ausentes do atual texto legislativo.

---

<sup>32</sup>

Resultou na Emenda Constitucional nº 95 (Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 241/2016).



As DVGT reconhecem direitos e responsabilidades relacionados à posse da terra, inclusive a promoção do respeito à “proteção em longo prazo e à utilização sustentável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais” (4.3) e à garantia, pelos Estados da existência de marcos políticos, jurídicos e organizacionais para a governança fundiária que reflitam “a importância social, cultural, econômica e ambiental da terra e dos recursos pesqueiros e florestais” (5.3). Estas orientações, entre outras, são conflitantes com o conteúdo da PEC 65/2012, em tramitação no Senado, e do substitutivo do deputado federal Mauro Pereira (PMDB/RS) ao que dispõe o Projeto de Lei (PL) 3.729/2004, que tramita em regime de urgência na Câmara dos Deputados desde julho de 2016, e que permitem a dispensa e a simplificação do licenciamento ambiental, sem critérios ou diretrizes gerais em nível nacional.

O PL 4.059/2012, entre outros, tem como objetivo disciplinar a aquisição, o arrendamento e o cadastro de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Ele passou a tramitar em regime de urgência na Câmara dos Deputados desde setembro de 2015, sem estabelecer compromissos e garantias fundamentais definidos pelas DVGT para as transações dos direitos de ocupação e uso da terra, como por exemplo, a “introdução de limites sobre as transações de terras permitidas e a regulamentação dos procedimentos para autorizar as transações superiores a uma escala determinada” (12.6), “não colocar em risco os objetivos básicos de desenvolvimento” (11.1); “diminuir a incidência dos conflitos e a instabilidade” (11.2) e “proteger os direitos de posse dos produtores em pequena escala” (11.4).

As Diretrizes estabelecem que quando se estiverem considerando investimentos que impliquem transações em grande escala de direitos fundiários, em particular as aquisições e acordos de parceria, os Estados devem se “esforçar para que as distintas partes façam avaliações independentes e prévias sobre os possíveis impactos, positivos e negativos, que os investimentos possam ter sobre os direitos de posse, sobre a segurança alimentar e sobre a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, sobre os meios de vida e sobre o meio ambiente” (12.10). Estabelecem ainda que os Estados devem “assegurar que os direitos legítimos de posse existentes e as reivindicações sobre estes, incluídos os de posse tradicional e informal, sejam identificados de maneira sistemática e imparcial, do mesmo modo que os direitos e meios de vida de outras pessoas que também possam ser afetadas pelo investimento, como os produtores em pequena escala. Esse processo deve ser feito por meio de consultas a todas as partes afetadas, de acordo com os princípios de consulta e participação”. (12.10)

As iniciativas mencionadas, se concluídas, indicam um provável retrocesso na garantia do direito a terra e aos territórios pelas populações rurais e um enfraquecimento da governança fundiária responsável da terra no Brasil, situação na qual as DVGT poderiam contribuir para a melhoria e para a elaboração dos marcos políticos, jurídicos e organizativos por meio dos quais se regulam os direitos



de posse sobre os citados recursos. Neste contexto adverso as Diretrizes poderiam ganhar mais importância como referência e orientação para avaliar e aplicar melhorias na governança fundiária e nas políticas públicas, estabelecendo um contraponto às políticas liberais em nível nacional.

Embora os movimentos sociais e as organizações populares se manifestem com frequência de forma convergente com as DVGT, em poucas situações elas foram (ou são) assumidas expressamente como orientação ou instrumento associado às suas reivindicações em nível nacional, o que poderia reforçar a sua legitimidade. Por um lado, isso decorre, possivelmente, de uma lenta apropriação do conteúdo completo das Diretrizes e conseqüentemente, do exercício das possibilidades da sua aplicação em situações locais objetivas. Por outro lado, o sentido democratizante da ação do governo anterior em sintonia com o conteúdo das Diretrizes, apesar de suas contradições, minimizava a necessidade de se recorrer a este instrumento.

No novo cenário é ainda mais importante que as possíveis ações de monitoramento e avaliação, bem como as análises sobre as DVGT preservem abordagens sistêmicas, evitando leituras fragmentadas ou pontuais. Até o momento, as iniciativas internacionais de monitoramento das DVGT tem dado prioridade para a divulgação das chamadas “boas práticas” em detrimento da denúncia de não observância de direitos.

A primeira oportunidade de intercâmbio de experiências e de balanço do uso e da aplicação das DVGT no CSA ocorreu durante a sua 43ª Sessão, realizada em outubro de 2016. Os trabalhos apresentados não foram considerados representativos do alcance total das Diretrizes. Os relatos mostraram, de uma forma geral, experiências positivas para o empoderamento de todas as partes interessadas, especialmente as mulheres, jovens e grupos mais vulneráveis e afetadas por conflitos e crises prolongadas; para o estabelecimento de plataformas inclusivas de múltiplas partes interessadas; a promoção de uma participação política firme e sustentada em nível nacional e local e a incorporação das DVGT em políticas, leis e sistemas nacionais e sua harmonização com elas.

Embora a maioria das experiências apresentadas tenha sido a respeito da sensibilização para as DVGT, entre os principais desafios para seguimento apontados pelo CSA estão o escasso conhecimento e entendimento das Diretrizes pelas partes interessadas; as dificuldades para alcançar uma representação efetiva dos principais beneficiários no diálogo entre as múltiplas partes interessadas e a violência contra os defensores dos direitos humanos.

Entre as 62 experiências relatadas, quatro delas guardavam relação com o Brasil: (i) método para registro de comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (elaborado pela Agência Alemã de Cooperação Internacional – GIZ e MMA); (ii) mutirões integrados de regularização ambiental e fundiária (GIZ/MMA/SFB/MDA); (iii) Sistema Nacional de Registros Rurais e Programa

Nacional de Crédito Fundiário (MDA/INCRA); e (iv) reconhecimento e intercâmbio no Mercosul (Via Campesina na Argentina).

O CSA recomendou o acompanhamento regular do uso e da aplicação das DVGT mediante a organização de iniciativas em escala nacional, regional e mundial, em conformidade com o documento específico aprovado na Sessão (CFS 2016/43/7).

Uma das iniciativas mais relevantes vem sendo impulsionada por diferentes organizações e movimentos sociais e pela própria FAO tendo por base o Manual Popular para a Governança Responsável das terras, pesca e recursos florestais – guia para a promoção, o monitoramento, a aplicação e avaliação” (CIP, 2016). Trata-se de uma ferramenta útil especialmente por orientar sua aplicação a partir de exercícios em situações de concretas e casos construídos de conflitos.

O Manual é peça fundamental para a implementação do projeto “*Increase the use of VGGT among CSOs*”, desenvolvidos pela FAO e FIAN Internacional, que se insere na estratégia mais geral de criação de parcerias na implementação das Diretrizes, e se constitui em um programa de capacitação que valoriza a construção coletiva do conhecimento como elemento para a sua apropriação e aplicação em situações concretas (FAO, 2016).

A FIAN elaborou uma outra ferramenta útil para o o monitoramento e avaliação por parte das comunidades rurais da atuação do Estado no cumprimento de suas obrigações relacionadas aos dispositivos das DVGT, que consiste em um conjunto de perguntas para medir o desempenho do governo nacional (FIAN, 2015). Esta ferramenta é aplicada, por exemplo, por uma iniciativa autônoma da Aliança Continental para a Soberania Alimentar na América Latina e Caribe, nos marcos do projeto de cooperação do Brasil com a FAO RLC, de monitoramento das DVGT (Alianza Continental por la Soberania Alimentaria, 2016).

#### **4. Desafios para a implementação das Diretrizes**

Os elementos apresentados demonstram que o Brasil participou ativamente da elaboração e aprovação das DVGT, tomou iniciativas para a sua implementação em âmbito nacional e regional e segue presente no debate internacional sobre alternativas de monitoramento, tanto mediante iniciativas governamentais como da sociedade civil. A partir desta trajetória é possível identificar alguns desafios específicos do Brasil e outros comuns compartilhados por outros países e fóruns internacionais.

Entre os desafios da experiência nacional pode-se destacar a necessidade de superar a dispersão de iniciativas, mediante uma ação coordenada e convergente que fortaleça o processo nacional sem inibir as iniciativas autônomas ou setoriais; amplie a participação de órgão federais e das

organizações sociais; valorize os espaços institucionalizados de participação representados pelos conselhos nacionais; e vincule as Diretrizes com os debates públicos de revisão do marco legal e institucional.

É necessário retomar e ajustar algumas das ações iniciais do processo gradual e cumulativo de implementação nacional das DVGT. A discussão do Relatório Base já elaborado sobre o tema de registros e cadastros de terra poderá resultar na elaboração e priorização de proposições para a superação dos problemas identificados no marco institucional, na definição de resultados esperados e de indicadores para o seu monitoramento e avaliação. Além dela, o acúmulo já construído na análise das políticas de promoção da igualdade e da autonomia econômica das mulheres rurais à luz dos dispositivos das DVGT permite produzir um relatório base sobre o tema e subsidiar uma análise do acesso a terra pela juventude rural.

É fundamental reconhecer a importância e a utilidade da interação entre o âmbito nacional e regional - especialmente na REAF - fomentando o diálogo e o intercâmbio em uma dinâmica de cooperação sobre a implementação das DVGT, .

Existem desafios presentes na experiência brasileira que são comuns a outros países e são objeto de discussão no CSA. O primeiro deles refere-se ao escopo da implementação das DVGT, pois o que se constata é a predominância de atividades centradas no tema do acesso à terra. O compromisso com a implementação integral das DVGT demanda o fortalecimento de iniciativas específicas e apropriadas focadas no acesso aos recursos florestais e pesqueiros e a abertura de uma discussão para incorporar o tema do acesso a água, como um recursos em si e como parte inerente aos demais recursos naturais.

O segundo deles consiste na apropriação e utilização das DVGT pelas comunidades rurais como instrumento para evitar e superar conflitos de uma maneira que seus seus direitos a terra e aos territórios sejam protegidos, garantidos e promovidos. Há necessidade de elaboração de uma estratégia específica para a instrumentalização das Diretrizes pelos povos indígenas, que resulte, entre outras coisas, em marcos apropriados de atuação por parte dos organismos multilaterais.

O terceiro tipo de desafio refere-se à mobilização de outros setores para a aplicação das Diretrizes, como é o caso das instituições acadêmicas e de pesquisa, dos Poderes Judiciário e Legislativo e do setor privado. Embora vários dispositivos das DVGT dirijam-se diretamente ao setor privado, de forma geral, as iniciativas impulsionadas pelo Mecanismo do Setor Privado do CSA e por outras instituições tem priorizado mecanismos de responsabilidade social corporativa e de auto-regulação voluntária, que não tem a capacidade de evitar abusos aos direitos humanos e assegurar a

responsabilização dos setores envolvidos (União Europeia, 2016). Em que pesem algumas iniciativas inovadoras recentes, há muito a ser feito nesse campo<sup>33</sup>.

O quarto tipo de desafio é consolidar mecanismos inovadores de monitoramento e avaliação nas escalas local, nacional, regional e internacional, especialmente aqueles que valorizam o protagonismo das comunidades e se relacionam com os esforços em curso para definir mais claramente o próprio papel do CSA no monitoramento<sup>34</sup>. Existem importantes iniciativas de organizações não-governamentais de denúncia e de prevenção dos impactos das grandes aquisições de terras sobre as comunidades rurais e de apoio à realização do direito a alimentação para todos, como é o caso da Action Aid<sup>35</sup>, da FIAN<sup>36</sup> e da OXFAM<sup>37</sup>. Todas partem do reconhecimento da centralidade para as comunidades do acesso a terra e aos demais recursos naturais para assinalar a responsabilidade de governos e instituições doadoras para que reconheçam e garantam tais direitos.

Entre as demais iniciativas internacionais que contribuem para organizar um enfoque de direitos humanos no monitoramento das DVGT pode-se destacar o recente estudo do Subcomitê de Direitos Humanos do Parlamento Europeu, que aborda de forma qualitativa e quantitativa as aquisições de terras em grande escala que envolvem empresas europeias e instituições financeiras. O estudo parte do marco consolidado sobre direitos humanos da União Europeia, que adota como pressuposto o fato de que “obrigações extraterritoriais em direitos humanos da UE e dos Estados membros implicam em obrigações para estabelecer os mecanismos de regulação necessários para que empresas, incluindo as transnacionais, e outros atores não estatais não prejudiquem o exercício dos direitos humanos em outros países” (União Europeia, 2016).

Deve-se mencionar também a abrangente análise de progressos na governança da terra realizada pelo Departamento Internacional do Reino Unido (DFID), nos marcos de seu programa de promoção da implementação e do monitoramento das DVGT (LEGEND), que aporta contribuições importantes para a discussão sobre modelos mais universais de

---

<sup>33</sup> Entre outras destacam-se: a criação do Grupo Interlaken, voltado para apoiar as empresas que assumam compromissos com as DVGT; ações da FAO nos marcos da *Grow Africa Initiative* e da aplicação dos princípios para o Investimento Responsável em Agricultura (RAI).

<sup>34</sup> O CSA constitui um grupo de trabalho específico – *Open Ended Working Group* – para produzir contribuições para a definição de um conceito e de um modelo de monitoramento de suas decisões e recomendações e que tem recebido contribuições do Mecanismo da Sociedade Civil.

<sup>35</sup> Entre as iniciativas da Action Aid destacam-se: o projeto Direitos das Mulheres a Terra na Guatemala, Serra Leoa e Índia; o documento “*Act on int: four key steps to prevent land grabs*” (Action Aid, 2012 e 2015).

<sup>36</sup> Ver a análise da FIAN sobre a iniciativa do G8 denominada *New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa* (FIAN, 2014).

<sup>37</sup> A sua iniciativa “*Behind the brands*” resultou nas primeiras aproximações de corporações internacionais com as DVGT, inclusive com a formalização de compromissos sobre os direitos a terra das comunidades (OXFAM, 2013).

monitoramento e para a coordenação entre diferentes iniciativas existentes (Hall e Scoones com Henley, 2016).

As ações aqui apresentadas mostram que o amplo consenso alcançado na aprovação das DVGT expressou um acordo geral sobre os seus dispositivos e sobre seu caráter de instrumento amplo, útil e flexível, que tem contribuído para respaldar as diversas iniciativas em curso. Há uma pluralidade de pontos de vista que agora segue se expressando na interpretação sobre seus conteúdos e nas variadas formas de aplicação sintonizadas com diferentes objetivos. Isto revela que as Diretrizes não são um fim em si mesma e que o sentido maior de sua existência é criar condições mais favoráveis para a garantia e a promoção do direito à terra e aos recursos naturais pelas comunidades rurais como parte da realização progressiva do direito à alimentação adequada. Para isso, é fundamental que sua aplicação se vincule principalmente à agenda pública de superação da fome, da insegurança alimentar e da pobreza rural.

## Fontes e referências bibliográficas

**ACTION AID.** 2012. *Women's Land Rights Project in Guatemala, India, and Sierra Leone: empowering poor and excluded women and fighting against poverty and hunger through enhanced access to and control over land.* Joannesburg, Action Aid.

**ACTION AID.** 2015. *Act on in: four key steps to prevent land grabs.* Disponível em: <http://www.actionaid.org/publications/act-it-four-key-steps-stop-land-grabs>. Acesso em 26 de janeiro de 2017.

**ALIANZA CONTINENTAL POR LA SOBERANIA ALIMENTAR.** 2016. *Monitoreo popular y participativo a la implementación de las Directrices Voluntarias de la Gobernanza de la Tierra, Pesca y Bosques de FAO en Panamá, Perú y Paraguay (primero borrador).* Proyecto de Cooperación Técnica MDA-Brasil/FAO RLC.

**BRASIL.** 2003. *II Plano Nacional de Reforma Agrária.* Brasília, MDA. Disponível em: ????????

**CAZELLA, et. al. (org.).** 2015. *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais.* Blumenau: Editora Nova Letra. Disponível em: [http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE\\_DIGITAL.compressed.pdf](http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE_DIGITAL.compressed.pdf). Acesso em 6 de fevereiro de 2017.

**CASTRO, M. P..** 2015. *Documento contendo sistematização e análise sobre o tema "mulheres e gênero" nas Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra a partir das políticas públicas no Brasil.* Projeto de Cooperação Técnica NEAD/IICA. (Produto 3) Brasília, NEAD/IICA.

**CIP.** 2016. *Manual Popular para a Governança das terras, pesca e recursos florestais - Guia para a promoção, monitoramento, aplicação e avaliação.* Argentina, CIP.

**FAO.** 2010. *Informe Final – Consulta Regional Latino América da FAO sobre Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional.* América do Sul e México. Brasília, Brasil, 20 e 21 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/012/a1413p/a1413p00.pdf>.

**FAO.** 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: una guía técnico para apoiar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.* Guia Técnico sobre la Gobernanza de la Tenencia N° 1. Roma, FAO.

**FAO.** 2016. *Enhancing capacities of CSOs/grassroots to contribute to the VGGT implementation.* Apresentação. Versão junho 2016.

**FIAN.** 2014. *New Alliance (G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa), a critical analysis from a human rights perspective.* FIAN International and FIAN Germany, Hands of the Land Alliance, february 2014.

**FIAN.** 2015. *Vigilando la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques. Herramienta de monitoreo basada en las Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques.* Heidelberg, FIAN Internacional. Disponível em: [http://www.fian.org/fileadmin/media/media\\_publications2015/FIAN\\_herramienta\\_monitoreo\\_revisado\\_esp\\_200715.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/media_publications2015/FIAN_herramienta_monitoreo_revisado_esp_200715.pdf). Acesso em 23 de janeiro de 2017.

**FRANÇA, C. G.** 2010. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas de desenvolvimento rural. Desenvolvimento em Debate. V. 1 n. 2. p. 65-81. janeiro-abril e maio-agosto 2010. Disponível em: [http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_caio.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_caio.pdf)

**FRANÇA, C. G.** 2016. *Documento técnico con el analisis de la trayectoria de la REAF relacionada con las Directrices Voluntaria para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. PROCASUR – Estudio regional sobre la implementación de las 'Directrices responsables sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional' en los países del MERCOSUR. Santiago, Chile.

**FAO.** 2016. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. Brasília, FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf> (português).

**HALL, R.; SCOONES, I. com HENLEY, G.** 2016. *Strengthening land governance: lessons form implementing the Voluntary Guides*. LEGEND State of the Debate Report 2016. Londres, LEGEND. Disponível em: <https://www.odi.org/projects/2798-land-enhancing-governance-economic-development-legend>.

**LOPES, S. R.** 2015. Breve Panorama da Amazônia Legal. In: **CAZELLA, A. et. al.** (org). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Editora Nova Letra.

**MARQUES, V. P. M. A.** 2014a. *Proposta de método de análise da implementação no Brasil das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. (versão preliminar, 7/2/2014).

**MARQUES, V. P. M. A.** 2014b. *Conceitos para a análise da implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais* (versão preliminar, 14/4/2014).

**MARQUES, V. P. M. A.** 2014c. *Quadro de análise da implementação das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais* (versão preliminar, 4/2/2014).

**MARQUES, V. P. M. A.** 2014d. *A análise da implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Brasil*. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/i.2801s/i2801s.pdf> (versão em espanhol).

**MARQUES, V. P. M. A.** 2014e. *Possibilidades de mecanismos de monitoramento das das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Contribuição ao evento paralelo do Mecanismo da Sociedade Civil na 41ª Sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, 13 a 17 de outubro de 2014. (versão preliminar, 2/10/2014)

**MDA.** 2014. *Relatório de análise da implementação no Brasil das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar nacional*. Brasília: AIPC/MDA e INCRA, setembro de 2014 (não publicado).

**MDA; INCRA.** 2014a. *Contribuição do Brasil à implementação das Diretrizes Voluntárias sobre Governança Responsável da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. 33ª Conferência Regional da FAO América Latina e Caribe. 6 a 9 de maio de 2014, Santiago – Chile.

**MDA; INCRA.** 2014b. *Primeiro Relatório de Análise da Implementação no Brasil das Disposições das DVGT*. Brasília.

MERCOSUL/REAF/ATA 02-2006. Anexo IX.

MERCOSUR/REAF/ACTA N° 1/16. Anexo VII

MERCOSUL/XXIII REAF/Informe Regional– A REAF MERCOSUL e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional.

**OXFAM.** 2013. *Por trás das marcas: justiça alimentar e as “10 Grandes” empresas de alimentos e bebidas.* Relatório. Informativo da OXFAM, 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: [www.behindbrands.org/~media/Download-files/Relatorio\\_PorTrasDasMarcas.ashx](http://www.behindbrands.org/~media/Download-files/Relatorio_PorTrasDasMarcas.ashx).

**REAF.** 2015. *Synthesis of the Regional Report – The special meeting on family agriculture in MERCOSUR (REAF) and the implementation of the Voluntary Guidelines for the Responsible Governance of Land, o Fish Resources and Forestry in the context of National Food Security (DVGT).* Montevideu, REAF.

**SEUFERT, P.; SUARÉZ, S.M.** 2012. *Monitoring the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests. A civil society perspective.* Rome: FAO. (Land Tenure Working Paper 22). Disponível em <http://www.fao.org/docrep/016/ap098e/ap098e00.pdf>. Acessado em 17/01/2017.

**SUÁREZ, S.M.; RATJEN, S.** 2006. *Reporting Guidelines to Monitor the Implementation of the Final Declaration of the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD).* Rome: IPC. Disponível em <http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Reporting-Guidelines-International-Conference-on-Agrarian-Reform-and-Rural-Development-2006.pdf>. Acessado em 17/01/2017.

**TERRA DE DIREITOS.** 2015. *Terra é vida, não mercadoria: direitos e mecanismos nacionais e internacionais.* Rio de Janeiro: Action Aid e Terra de Direitos. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/publications/terra-e-vida-nao-mercadoria-e-mecanismos-nacionais-e-internacionais>.

**TORSIANO, R. M.; SIQUEIRA, C. R.** 2015. A atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na governança fundiária rural. In: **CAZELLA, A. et. al.** *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais.* Blumenau: Editora Nova Letra.

**UNIÃO EUROPEIA.** 2016. Land grabbing and human rights: the involvement of European corporate and financial entities in land grabbing outside de European Union. Bélgica, União Européia. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO\\_STU%282016%29578007\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU%282016%29578007_EN.pdf).