



OXFAM

RESUMO EXECUTIVO

TERRA, PODER E
DESIGUALDADE
NA AMÉRICA LATINA



TERRA, PODER E
DESIGUALDADE
NA AMÉRICA LATINA

RESUMO EXECUTIVO



OXFAM

Combater a desigualdade é um dos desafios mais urgentes a ser enfrentado pelas sociedades latino-americanas na busca pelo desenvolvimento sustentável. Dificilmente será possível alcançá-lo sem políticas direcionadas a um dos problemas históricos que persistem na região: a extrema concentração do acesso e controle da terra, assim como a distribuição dos benefícios de sua exploração.

A luta pela terra provocou conflitos internos, deslocamentos e violações de direitos humanos. As tentativas de reforma agrária fracassaram de forma generalizada, em grande medida porque a entrega de terras às famílias camponesas não foi acompanhada por políticas necessárias para se viabilizar a agricultura familiar. Em muitos casos houve corrupção, o que beneficiou pessoas próximas ao poder, e não as que mais necessitavam. Avanços importantes, posteriormente, sofreram retrocessos devido às políticas que desregularam o mercado de terras e facilitaram a concentração.

Enquanto isso, extensas superfícies de bosques, pastos, litorais e outros recursos de propriedade comunitária foram expropriados de seus donos tradicionais, cujos direitos territoriais são sistematicamente atacados. Os Estados não têm sido capazes de subverter o poder das elites que dominam a terra, arraigado em um imaginário coletivo que despreza, explora e discrimina pessoas que trabalham e possuem direitos sobre ela, em particular os povos indígenas e afrodescendentes.

Como resultado, hoje a concentração da distribuição e do controle da terra é ainda maior que antes da implementação de políticas redistributivas, na década de 1960.

A desigualdade em relação à terra não afeta apenas o mundo rural, mas também é um obstáculo para o desenvolvimento sustentável, pois limita as ofertas de trabalho, amplia os cinturões de pobreza urbana e solapa a coesão social, a qualidade da democracia, a saúde do meio ambiente e a estabilidade dos sistemas alimentares locais,

nacionais e globais. A melhor distribuição da terra direcionaria de forma mais eficaz os recursos, pois já se demonstrou que, dadas as condições adequadas, pequenas propriedades rurais podem ser mais produtivas que latifúndios. E, principalmente, contribuiria para a redução da pobreza, da fome e da desigualdade ao distribuir melhor a riqueza e a renda.

O acesso igualitário à terra, não por acaso, foi definido como uma meta chave para três dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada por mais de 150 chefes de Estado em 2015, no marco da Conferência das Nações Unidas: acabar com a pobreza (objetivo 1), eliminar a fome (objetivo 2), e alcançar a igualdade de gênero (objetivo 5).

Trata-se de uma meta imprescindível na América Latina, a região do mundo com maior desigualdade na distribuição da terra. Os dados são alarmantes: mais da metade da terra produtiva na região está concentrada em 1% das fazendas, de acordo com a análise dos censos agropecuários realizada pela Oxfam. Em outras palavras, 1% das propriedades rurais utiliza muito mais terras que as 99% restantes. O caso mais extremo é o da Colômbia, onde mais de 67% da terra produtiva está concentrada em apenas 0,4% das explorações. Chile e Paraguai não ficam atrás em desigualdade: nesses países, 1% das explorações abarcam mais de 70% das terras.

Enquanto os grandes latifúndios se expandem pelos territórios, as pequenas propriedades rurais são encurraladas ou desaparecem. Apesar de responderem por mais de 80% das explorações registradas, utilizam apenas 13% da terra produtiva, de acordo com os últimos dados disponíveis. Novamente a Colômbia figura como o país mais desigual nesse sentido: 84% das explorações menores administram menos de 4% da superfície produtiva. Assim como o Paraguai, onde mais de 91% das pequenas propriedades rurais ocupam apenas 6% das terras.

As mulheres são particularmente marginalizadas no acesso à terra. Apesar da igualdade de direi-

tos entre homens e mulheres ser reconhecida em todos os países da região, na prática elas gerenciam menos terras que os homens – por exemplo, 8% na Guatemala e 30% no Peru –, e também parcelas menores, de pior qualidade e em condições de posse mais inseguras. Essa exclusão histórica, fruto de barreiras culturais e institucionais profundamente arraigadas, limita a autonomia econômica e o exercício de outros direitos econômicos e sociais das mulheres.

A desigualdade em relação à terra não se limita à questão da distribuição da superfície produtiva. A concorrência e concentração de poder em torno da terra se intensificaram nos últimos anos com a acelerada expansão do modelo extrativista, baseado na exploração de recursos naturais direcionada à produção de grandes volumes de matérias-primas – recursos minerais, combustíveis fósseis, produtos agroindustriais, pecuários e florestais – fundamentalmente para o mercado global.

As concessões petrolíferas e minerárias se multiplicaram nos anos 2000 na Bolívia, Colômbia, Peru e Equador. As plantações florestais na região crescem a um ritmo de mais de meio milhão de hectares ao ano, ocupando uma fração cada vez maior dos territórios no Chile, Brasil e México. A pecuária avança sem parar sobre o Chaco (na Argentina, Paraguai e Bolívia), provocando um dos maiores índices de desmatamento do mundo e ameaçando a sobrevivência e bem-estar de populações indígenas, algumas delas de povos isolados. A produção agrícola, liderada por cultivos como soja, cana-de-açúcar e palma africana, bate recordes de superfície ano após ano no Brasil, Paraguai e Argentina.

Este auge do extrativismo fomenta o crescimento econômico na região e a melhoria dos serviços públicos nos países que aproveitam a conjuntura favorável dos preços para aumentar o investimento social. Mas a dependência de matérias-primas implica um risco importante pela volatilidade dos mercados internacionais, os elevados custos am-

bientais e sociais, e o aumento da desigualdade decorrente da acumulação de riqueza e poder.

As atividades extrativistas, por sua própria natureza, concentram os benefícios nas mãos de elites que desdobram seu poder sobre a terra em acesso a todas as fontes possíveis de matérias-primas. Diversas formas de controle para além da propriedade – como aluguel, concessões de longo prazo, produção por contrato e integração das cadeias de valor – reconfiguraram o poder em torno da terra por um complexo sistema de relações comerciais, políticas e financeiras.

A máxima expressão desse poder são as corporações multinacionais, que não necessariamente são donas das terras, mas participam do controle dos recursos por meio da produção agropecuária em grande escala, da exploração de reservas minerais e de combustíveis fósseis, e do domínio estratégico do acesso aos mercados. Na Bolívia e no Paraguai, por exemplo, são poucas as transnacionais que controlam as exportações de soja e outras matérias-primas agrícolas.

Para competir em uma economia globalizada, as velhas elites se aliam a novos sócios; as empresas familiares diversificam suas linhas de negócio, ampliam seu alcance e consolidam presença cada vez maior nos mercados internacionais, transformando-se em poderosas corporações translatinas.

As elites econômicas utilizam seu poder para influenciar decisões políticas e regulatórias que afetam seus interesses, por mecanismos que vão desde o financiamento de partidos até o tráfico de influências, passando pelo lobby, “portas giratórias” e controle dos meios de comunicação. Por meio dessa “captura política”, aproveitam os recursos públicos para a máxima obtenção de benefícios privados, alimentando a desigualdade.

Investidores e corporações internacionais, por seu lado, blindam interesses mediante instrumentos que não raro desprotegem os direitos das pessoas e enfraquecem a soberania nacional. Os acor-



dos de livre comércio e investimento contemplam mecanismos de resolução de controvérsias que permitem a uma empresa investidora reivindicar frente a um tribunal internacional de arbitragem – passando por cima de tribunais nacionais – que determinado Estado adote medidas consideradas prejudiciais para suas previsões de lucro.

Os Estados se expõem a multas milionárias, mesmo quando atuam em função de interesses públicos, como a proteção da saúde das pessoas, do meio ambiente, ou ainda o respeito do direito ao território dos povos indígenas. Países como Argentina, México, El Salvador, Equador, Peru e Venezuela enfrentaram esse tipo de litígio e alguns foram sancionados por cancelar ou negar licenças para a realização de atividades extrativistas.

Enquanto isso, governos da região reduzem a intervenção reguladora e deixam o mercado direcionar a terra para o uso “mais produtivo”, flexibilizando limites de uso da propriedade introduzidos por alguns países para evitar a usurpação. Salvo poucas exceções, abandonaram o investimento

público na agricultura familiar camponesa e indígena e negligenciaram sua obrigação de reconhecer, formalizar e proteger a propriedade coletiva das comunidades indígenas e afrodescendentes. A fim de atrair investimento internacional, muitos implementaram incentivos e privilégios fiscais que contribuem para perpetuar a desigualdade e desviar recursos dos cofres públicos.

Os conflitos territoriais se multiplicaram com o avanço do extrativismo e, como resultado, os índices de violência contra os defensores da terra, água, bosques, direitos das mulheres, povos indígenas e comunidades camponesas dispararam de forma alarmante. Esses grupos vulneráveis são perseguidos, agredidos e criminalizados por resistirem a atividades que atentam contra seus meios de vida e o entorno onde vivem, e de cujos benefícios não costumam participar.

O embate entre os interesses de setores privilegiados – frequentemente respaldados por políticas desenhadas à sua medida – e os direitos das maiorias rurais fomentaram uma verdadeira crise

de direitos humanos na região. Com 122 defensores e defensoras assassinados, 2015 foi o pior ano da história recente da América Latina para a defesa dos direitos humanos. Mais de 40% dos casos estavam relacionados à defesa da terra e do território, do meio ambiente e direitos dos povos indígenas.

As mulheres estão na linha de frente da luta pela terra e sofrem formas específicas de violência, como abuso sexual, agressões verbais ou perseguições familiares. O assassinato da ativista hondurenha Berta Cáceres, por liderar a resistência a um projeto hidrelétrico, expôs a extrema vulnerabilidade das mulheres defensoras e a passividade – quando não a cumplicidade – dos governos, que reiteradamente negligenciam sua obrigação de proteger os direitos da cidadania, como em Honduras.

Os povos indígenas também estão em uma situação especialmente vulnerável, pois seus territórios abarcam um terço das terras destinadas à exploração minerária, petrolífera, agroindustrial e florestal em todo o mundo. Os países da região retificaram os instrumentos internacionais que reconhecem os direitos dos povos indígenas à terra e ao território, assim como o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado. No entanto, os processos de demarcação, titulação e consulta avançam a um ritmo extremamente lento frente à acelerada ocupação e destruição de suas terras em países como Brasil, Paraguai, Honduras, Colômbia e Guatemala.

A expansão do modelo extrativista marginaliza cada vez mais as populações camponesas, cujos integrantes recorrem à ocupação e outras formas de mobilização para reivindicar o direito à terra frente aos setores com maior influência política. Ao posicionarem-se dessa forma, arriscam-se a sofrer agressões, ataques e perseguições por parte das forças estatais, segurança privada ou quadrilhas criminosas a serviço de interesses econômicos. Na Colômbia, por exemplo, grupos paramilitares que operam ilegalmente são respon-

sáveis por dois de cada três ataques e homicídios contra defensores e defensoras rurais.

A crescente perseguição e criminalização de comunidades indígenas e camponesas, mulheres e homens que defendem a terra e os recursos naturais faz parte de uma estratégia de repressão que se estende por toda a América Latina. Utilizam-se táticas como a militarização dos territórios, os estados de exceção, a intervenção lado a lado de agentes de segurança privada e forças policiais e militares, ou ainda a instrumentalização do aparato judicial para deslegitimar o protesto social. Graças à ação coletiva, hoje existe mais que em qualquer outro momento informação e preocupação em relação aos danos sociais e ambientais associados ao extrativismo. Por outro lado, nunca antes a vida de ativistas, jornalistas e defensores e defensoras esteve tão em perigo.

Na luta pela terra e defesa dos direitos humanos, os movimentos sociais – em particular a Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo (CLOC-VC) e a Rede Centro-americana de Mulheres Rurais, Indígenas e Camponesas (REMURIC) – têm desempenhado há anos um papel preponderante em momentos cruciais, por conseguir atender essa demanda essencial para as comunidades indígenas e camponesas.

Este panorama mostra de forma contundente que, para erradicar a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável na América Latina, é imprescindível a redistribuição da propriedade e controle da terra, assim como dos benefícios e impactos do extrativismo, assegurando tanto os direitos individuais como os coletivos. Esses objetivos devem retornar ao centro do debate político sobre como avançar em direção a sociedades mais prósperas e inclusivas.

Ações audazes são necessárias para se empreender um novo caminho que priorize o acesso e o controle da terra por todas as pessoas e comunidades dependentes dela, assim como o acesso aos recursos necessários para que possam de-

envolver meios de vida dignos e sustentáveis, e desta forma contribuir para um crescimento econômico inclusivo.

A Oxfam faz um chamado aos atores da região – governos, organismos, movimentos sociais, empresários e instituições acadêmicas – para unir forças em torno dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e tirá-los do papel, em particular as metas 1.4, 2.3 e 5.7 sobre acesso seguro e equitativo à propriedade e ao controle das terras.

Para isso, é necessário barrar práticas que fomentam a desigualdade, e promover uma nova redistribuição da terra. Assim, a Oxfam convoca:

Todas as instituições internacionais influentes que trabalham na região, tais como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) a:

Situar esse desafio no centro do debate sobre como reduzir a desigualdade econômica e social na região, e redobrar os esforços para redistribuir a terra.

As instituições internacionais que financiam o desenvolvimento a:

Incluir esse desafio em suas análises de investimento e risco; abordá-lo em todos os projetos que afetam o uso da terra e dos recursos naturais; e aplicar rigorosos padrões de direitos humanos em suas operações de financiamento, assim como mecanismos de controle e sanção a investidores e Estados que não os respeitarem.

As empresas e corporações, e todos os investidores nacionais e internacionais na região a, em todas as suas operações:

Aplicar rigorosamente os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos; colocar em prática o que lhes corresponde

nas diretrizes acordadas pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial sobre a Governança Responsável da Propriedade da Terra; e assegurar o pleno cumprimento de todos os convênios internacionais de direitos humanos, incluindo a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Convidamos também os governos da região a fortalecer os direitos das pessoas e eliminar os privilégios das elites com ações direcionadas a:

- 1.** Responder de forma urgente e efetiva à demanda pelo acesso e controle da terra e dos meios de produção por parte das populações rurais, com a tomada de medidas concretas que contribuam para a redistribuição da propriedade da terra e maior equidade, colocando em prática as Diretrizes sobre a Governança Responsável da Propriedade da Terra;
- 2.** Reconhecer as mulheres rurais como cidadãs plenas, sujeitos de direitos, e por seu papel chave nas economias familiar e nacional, além de garantir seu acesso à terra e outros recursos produtivos – o que requer políticas específicas com enfoque de gênero para vencer os obstáculos que impedem as mulheres de exercerem seu direito à terra;
- 3.** Proteger os direitos territoriais coletivos de comunidades indígenas e afrodescendentes, em cumprimento aos preceitos da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e facilitar o avanço nos processos de titulação;
- 4.** Garantir o direito à consulta com a implementação de medidas normativas e mecanismos para que toda comunidade afetada por investimentos em terras, atividades extrativistas e exploração dos recursos naturais possam dar ou negar seu consentimento prévio, livre e informado;
- 5.** Limitar o poder das elites e sua capacidade de influenciar o desenho e implementação de po-

líticas públicas mediante um marco normativo efetivo que equilibre a representação política e proteja o interesse público;

6. Impulsionar políticas econômicas e de investimento que fomentem um crescimento econômico equilibrado e diversificado, com prioridade no desenvolvimento territorial, respeito ao meio ambiente, geração de emprego e fiscalização das condições de trabalho. Ao mesmo tempo, estabelecer um marco regulatório para assegurar a distribuição mais equitativa dos benefícios resultantes das formas indiretas de domínio sobre a terra, tais como as distintas modalidades de arrendamento de terras e contratos de produção e abastecimento;
7. Prevenir impactos ambientais, sociais e culturais de atividades extrativistas e de exploração dos recursos naturais com normas exigentes, dentro dos padrões internacionais e com controles mais rigorosos. Quando essas atividades ameaçarem os direitos das comunidades e povos afetados, limitá-las ou proibi-las;
8. Estabelecer sistemas tributários que assegurem o pagamento justo em relação à propriedade da terra e aos lucros obtidos com sua exploração, e que desestimulem a acumulação de terra com fins especulativos;

9. Combater a impunidade por meio da implementação de mecanismos de prevenção e proteção que evitem toda forma de criminalização e violência contra líderes indígenas, afrodescendentes e camponeses, assim como contra defensores e defensoras dos territórios e direitos humanos;

10. Garantir o acesso à justiça pela independência e imparcialidade dos operadores de justiça, a investigação, sanção e reparação adequada das violações de direitos humanos cometidas em contextos de investimentos em terras e atividades de extração e exportação de recursos naturais

Finalmente, a Oxfam encoraja os movimentos sociais na região a seguir exigindo o cumprimento de todos os seus direitos e denunciando sempre que não se cumpram, exercer o direito de controladoria e participar de processos legítimos de consulta – que precisam ser ampliados a demais atores.

Desde a Oxfam, seguiremos acompanhando e apoiando sua justa luta pelo direito à terra e ao território para avançar em direção a sociedades menos desiguais, nas quais os privilégios de poucos não estejam por cima dos direitos de todos, e os recursos, oportunidades e benefícios do desenvolvimento sejam melhor distribuídos.

Relatórios da Oxfam

Os relatórios de pesquisa da Oxfam são elaborados para compartilhar os resultados de investigações, contribuir para o debate público e promover a troca de ideias sobre políticas e práticas humanitárias de desenvolvimento. Não refletem, necessariamente, a postura política da Oxfam. As opiniões expressadas são as dos autores e não, impreterivelmente, as da Oxfam.

Para mais informação ou fazer comentários sobre este relatório, entre em contato conosco pelo e-mail contato@oxfam.org.br.

© Oxfam Internacional novembro 2016.

Esta publicação está sujeita a copyright, no entanto, o texto pode ser utilizado livremente para incidência política e campanhas, bem como no âmbito da educação e da pesquisa, sempre e quando indicada a fonte de forma completa. O detentor dos direitos autorais solicita que qualquer uso da obra seja comunicado, a fim de avaliar o seu impacto. A reprodução do texto em outras circunstâncias ou seu uso em outras publicações, assim como em traduções ou adaptações, podem ser feitas após a obtenção de autorização e podem exigir o pagamento de uma taxa. Para mais informações, entre em contato pelo e-mail contato@oxfam.org.br.

As informações contidas nesta publicação estão corretas no momento da sua impressão.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional com ISBN 978-0-85598-841-8 em novembro de 2016.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

OXFAM

A Oxfam é uma confederação internacional de 20 organizações que trabalham em rede em mais de 90 países como parte de um movimento global em prol de mudanças necessárias e no intuito de construir um futuro livre da injustiça da pobreza. Favor entrar em contato com qualquer dessas organizações para obter informações adicionais ou visite o site <http://www.oxfam.org>

Oxfam África do Sul (www.oxfam.org.za)
Oxfam Alemanha (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Austrália (www.oxfam.org.au)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br) – Observador
Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam França (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam Índia (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (Espanha) (www.intermonoxfam.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Itália (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japão (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nova Zelândia (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Holanda) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam IBIS (Dinamarca) (<http://ibis-global.org>)

www.oxfam.org.br



UNIÃO EUROPEIA



OXFAM