

TERRA NA LUTA POR JUSTIÇA SOCIAL:

Direitos Humanos e as
Estratégias de Movimentos Sociais



GELBSPAN, PRIOSTE. Thea, Fernando G. V. Terra na Luta por
Justiça Social: Direitos humanos e as estratégias de Movimen-
tos Sociais. Editora Terra de Direitos, Curitiba, 2013
124 p.

vvrISBN 978-85-62884-08-5

Palavras chave: 1 Terra; 2 Direitos humanos; 3 Movimentos so-
ciais

2013 - Terra de Direitos

Rua Des. Ermelino de Leão, 15 – conj. 72 – Centro
80410 230 – Curitiba, PR – Brasil – Fone: 41 3232-4660

www.terradedireitos.org.br

Em colaboração com International Network for Economic,
Social and Cultural Rights – www.escri-net.org

TERRA NA LUTA POR JUSTIÇA SOCIAL:

Direitos Humanos e as
Estratégias de Movimentos Sociais



TERRA DE DIREITOS
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

www.terradedireitos.org.br



ESCR-Net
Red-DESC
Réseau-DESC

www.escr-net.org

TERRA NA LUTA POR JUSTIÇA SOCIAL:

Direitos Humanos e as
Estratégias de Movimentos Sociais

Junho - 2013

Sumário

Agradecimentos **9**

Introdução **10**

- Metodologia _____ 11
- Visão geral _____ 11
- Algumas reflexões preliminares _____ 13

Capítulo 1

Diretos humanos e a luta pela terra **16**

- Terra nos parâmetros internacionais de direitos humanos _____ 18
- Questões de direitos humanos relativas à terra _____ 20
- O significado de terra para diferentes grupos _____ 23
- Desafios _____ 25
- Movimentos sociais na luta por terra e direitos humanos _____ 31
- Considerações finais _____ 33

Capítulo 2

Experiências de luta pela terra no marco dos direitos humanos **36**

Caso 1

O uso e apropriação de instrumentos de direitos humanos na luta do povo Ogoni pelo acesso à terra **37**

Direitos humanos de povos indígenas e comunidades minoritárias da Nigéria **38**

- Origens da marginalização do povo Ogoni _____ 38
- Petróleo no território Ogoni _____ 40
- Contexto internacional _____ 42

O surgimento do Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP)	43
■ O lançamento da carta de direitos do povo Ogoni	44
■ Retrocesso e Intimidação a defensores de direitos humanos do povo Ogoni	45
O uso de mecanismos internacionais de direitos humanos para promover a luta do povo Ogoni	47
■ A Relatoria Especial da ONU para Nigéria	47
■ A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos	48
■ O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas	49
■ O Representante Especial do Secretário-Geral sobre a Situação de Defensores de Direitos Humanos	50
■ O Comitê das Nações Unidas para Eliminação da Discriminação Racial (CERD)	51
■ Outros mecanismos	52
Resultados obtidos e lições aprendidas	54
Caso 2	
Direitos humanos como ferramenta: mobilização popular em assentamentos urbanos no Quênia	56
Situação de direitos humanos de moradores de baixa renda no Quênia	57
■ Condições de vida em assentamentos informais	58
Início da mobilização popular	60
■ Mudança de contexto	61
Integrando direitos humanos e realidades locais	64
■ Implementando direitos humanos na prática	64
Resultados obtidos e lições aprendidas	67

Caso 3

A Plataforma DHESCA e os Relatores Nacionais em Direitos Humanos no Brasil

71

Direitos humanos e acesso à terra no Brasil

72

- Atual concentração fundiária no Brasil _____ 74
- O elo entre desigualdade social e terra no Brasil _____ 76

Plataforma Dhesca (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais)

78

- O trabalho dos relatores especiais _____ 79

O direito à terra e ao território do povo indígena Maró na Amazônia brasileira

81

Resultados obtidos e lições aprendidas

85

Caso 4

O processo de elaboração e adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

87

Direitos humanos e direitos de povos indígenas

88

Um lugar para os direitos de povos indígenas na agenda internacional

91

Como povos indígenas utilizam o sistema das Nações Unidas

94

- O projeto de redação de uma futura declaração no conselho de direitos humanos da ONU _____ 94
- Obstáculos políticos e uma perigosa indisposição para negociar _____ 95
- Lobby junto aos Estados _____ 97
- Reinício de um processo desgastado, em busca de soluções criativa _____ 98

Resultados obtidos e lições aprendidas

101

Agradecimentos

Esta publicação é um esforço coletivo da International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net) e de seu grupo de trabalho de Movimentos Sociais e Organizações de Base. A ESCR-Net é composta por mais de 250 ONGs, movimentos sociais e defensores de direitos humanos de 70 países, e atua em busca da “construção de um movimento global que torne os direitos humanos e a justiça social uma realidade para todos”.

Terra de Direitos, membro da Rede-DESC com sede no Brasil, foi crucial na coordenação, edição e produção desta publicação. Por meio de sua atuação próxima a diversos movimentos sociais no Brasil, Terra de Direitos contribui para a luta emancipatória de movimentos populares na efetivação de direitos humanos, em especial direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Alguns membros da Rede-DESC e outras organizações parceiras contribuíram diretamente para a finalização deste trabalho, seja por meio de estudos de caso ou de uma revisão editorial aprofundada e crítica, a saber:

- Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP), Nigéria
- Nairobi People’s Settlement Network (NPSN), Quênia
- Indigenous Peoples’ International Centre for Policy Research and Education (Tebtebba), Filipinas
- Plataforma Dhesca, Brasil
- Pakistan Fisherfolk Forum, Paquistão
- Abahlali base Mjondolo, África do Sul
- FoodFirst Information and Action Network (FIAN International)

Muitos outros Membros da ESCR-Net e organizações não filiadas à rede contribuíram para esta publicação através de diversos diálogos, principalmente em uma reunião realizada em Johannesburgo, África do Sul, em maio de 2012 e por correspondências eletrônicas. Fernando Gallardo Vieira Prioste, da Terra de Direitos e Thea Gelbspan, coordenadora do grupo de trabalho de Movimentos Sociais e Organizações de Base da ESCR-Net facilitaram a realização deste trabalho e redigiram os textos. A Terra de Direitos e a ESCR-Net agradecem também Thiago de Souza Amparo e Danny Gibbons pelas traduções para português e espanhol, Saulo Kozel Teixeira pelo desenho gráfico e SK Editora Ltda pelo layout, assim como a outras pessoas que contribuíram na construção desta publicação.

Introdução

Este trabalho integra um projeto do Grupo de Trabalho sobre Movimentos Sociais e Grupos de Base da Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Rede DESC). A motivação inicial para este projeto nasceu de uma série de conversas por meio das quais se identificou a necessidade de documentar e aprender a partir das experiências de diversos movimentos sociais que utilizam a ferramenta de direitos humanos em suas lutas pelo acesso e controle sobre a terra. Participantes do Grupo de Trabalho qualificaram este projeto como uma tentativa proveitosa de aprendizado mútuo, e indicaram que este projeto poderia também beneficiar outros movimentos sociais interessados em integrar os direitos humanos às suas atividades voltadas a conquistar acesso e controle sobre a terra. Elaborado a partir de contribuições e revisões críticas de diversos movimentos sociais, este projeto foi concebido como um esforço coletivo no sentido de fortalecer a capacidade e apoiar as atividades de movimentos sociais ao redor do mundo.

Muitos movimentos sociais e organizações de direitos humanos possuem experiências valiosas no que diz respeito à luta pela terra e, portanto, foi de fato um desafio selecionar os casos apresentados neste trabalho. Os casos selecionados demonstraram potencial de replicação em contextos diferentes e suas estratégias reproduzidas. Outro critério levado em consideração foi a diversidade geográfica, bem como o interesse em apresentar ações desenvolvidas por movimentos sociais em diferentes níveis (local, nacional e internacional). Os casos apresentados neste trabalho também ressaltam diferentes desafios referentes a questões de acesso e controle sobre a terra, incluindo a luta pela terra e moradia como um aspecto necessário para um padrão adequado de vida no meio urbano, os direitos específicos de povos indígenas a territórios tradicionais, terra no contexto de grandes empreendimentos corporativos, e a mobilização de redes nacionais por um reconhecimento mais sólido de direitos relativos à terra.

As experiências e lições documentadas nesta publicação representam apenas uma pequena parcela das muitas lutas de movimentos sociais e organizações de direitos humanos para garantir o acesso e controle sobre a terra e, portanto, os casos selecionados não constituem de forma alguma um rol exaustivo. Muitos movimentos sociais e comunidades afetadas pela grilagem, despejo forçado, falta de terra, e outros desafios correlatos têm utilizado a ferramenta de direitos humanos em suas lutas. As diversas e criativas estratégias empregadas ilustram como promover de maneira muito eficaz mudanças sociais amplas.

■ Metodologia

Com base nas discussões do Grupo de Trabalho, a Rede-DESC e a Terra de Direitos definiram os critérios para a seleção de casos e desenvolveram uma metodologia colaborativa para elaboração dos estudos, descrição das estratégias adotadas e sistematização das lições aprendidas. Elaborou-se uma estrutura geral para cada caso e desenvolveu-se um roteiro para guiar as muitas entrevistas com representantes dos movimentos sociais mencionados acima. Após estas entrevistas foram elaborados esboços de cada estudo de caso e, em seguida, estes foram enviados aos entrevistados para revisão. Depois de incorporados os comentários feitos pelos entrevistados os organizadores realizaram uma revisão editorial preliminar. Em seguida um esboço deste trabalho foi enviado a três leitores externos, os quais revisaram e avaliaram este trabalho de forma a refinar a análise, melhor elucidar as lições aprendidas e tornar os estudos de casos mais relevantes para outros movimentos sociais. Após incorporar as mudanças no texto com base nestes comentários foi realizada uma segunda revisão editorial. Em seguida, o guia foi enviado para tradução, depois da qual suas três versões em inglês, espanhol e português foram publicadas.

■ Visão geral

O primeiro capítulo apresenta direitos humanos não como um conceito jurídico estritamente delimitado, mas como uma ferramenta abrangente capaz, em geral, de organizar e definir uma ampla série de estratégias inovadoras com vistas a efetivar reivindicações populares. Neste contexto, o capítulo revê parâmetros de direitos humanos referentes ao acesso e controle da terra. Em seguida, nesse capítulo se faz menção a alguns aspectos fundamentais em matéria de direitos humanos e terra, em particular a diferença entre direito à terra e direito à propriedade, bem como expõe os pontos comuns e divergentes entre reivindicações por direitos à terra no contexto urbano e no âmbito rural. Ademais, nesse capítulo são debatidos os

principais desafios, no âmbito rural e nas cidades, que impedem a plena efetivação do direito à terra, bem como é discutido o especial papel desempenhado pelos movimentos sociais nestas lutas.

O primeiro caso analisa a longa luta do povo Ogoni contra a ocupação do seu território na região do delta do Rio Níger, em defesa de seus direitos à terra e contra a devastação decorrente da poluição causada pela exploração de petróleo. Este estudo de caso trata especificamente das estratégias em direitos humanos utilizadas pelo *Movement for the Survival of the Ogoni People*, MOSOP, (Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni) para combater a discriminação e exclusão social na Nigéria, rebater a violenta represália contra defensores de direitos humanos e confrontar a Shell, uma das maiores empresas de petróleo do mundo. A luta do povo Ogoni por justiça diante da grilagem desenfreada da terra e do cenário de profunda degradação ambiental revela as muitas intersecções entre meio ambiente e direitos humanos, tanto no que diz respeito aos problemas enfrentadas por estas comunidades, quanto no que se refere aos mecanismos por elas utilizados para lidar com tais questões.

Utilizando de forma inovadora a ferramenta de direitos humanos, o MOSOP elaborou a Carta de Direitos do Povo Ogoni, tornando-a parte central de suas estratégias de defesa da terra contra a poluição desenfreada causada pela exploração petrolífera. Ademais, o MOSOP apresenta sua experiência com os relatores especiais das Nações Unidas (ONU) e órgãos de monitoramento dos tratados internacionais de direitos humanos, ressaltando em que medida a efetividade destes mecanismos internacionais depende da política global. Contudo, mesmo nos casos em que a apresentação de reivindicações e demandas perante órgãos internacionais se faz oportuna, cada um dos mecanismos da ONU traz consigo diferentes aspectos positivos e negativos, além de exigirem critérios diferentes para trabalhar com eles. O domínio destes vários mecanismos internacionais pelos líderes do povo Ogoni é resultado de anos de luta.

O segundo caso trata especificamente do uso criativo de direitos humanos pela *Nairobi Peoples Settlement Network - NPSN* (Rede Popular de Assentados de Nairóbi) para conscientizar, organizar e mobilizar moradores de assentamentos informais na cidade. Para este movimento social questões relativas à terra têm servido de base para que moradores de baixa renda de assentamentos urbanos reivindiquem o direito de viver em condições dignas, incluindo o direito à moradia adequada, acesso a serviços básicos e proteção contra despejos forçados. Ao exemplificar as diversas formas criativas pelas quais os direitos humanos podem se tornar acessíveis e pertinentes para as lutas atuais das populações urbanas de baixa renda, este estudo de caso se constitui como um relato sobre a apropriação da ferramenta internacional de direitos humanos, por ativistas populares, como instrumento de organização e mobilização direta. Este caso descreve as medidas tomadas pelos líderes

da NPSN para expressar as realidades locais de seus membros por meio dos parâmetros internacionais de direitos humanos, traduzindo as reivindicações dos demais moradores em propostas específicas em termos de políticas públicas, para assim promover o direito a uma moradia adequada e o direito à terra nos assentamentos informais do país.

O terceiro caso analisa a experiência da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma Dhesca) em estabelecer um sistema de relatores nacionais de direitos humanos, mecanismo inspirado nos Relatores Especiais das Nações Unidas. Por meio da análise geral do trabalho da Relatoria Nacional do Direito Humano à Terra, ao Território e à Alimentação Adequada, este caso descreve a elaboração e a implementação de um mecanismo para promover o direito à alimentação por meio de disputas relativas ao direitos à terra. Ao tratar especificamente do trabalho da Relatoria com as comunidades indígenas do Maró, que habitam nas proximidades ao Rio Tapajós, na região amazônica, este caso ilustra como o mecanismo de relatorias nacionais pode ser utilizado para identificar padrões de violações de direitos humanos em todo o país, dando mais voz às comunidades diretamente afetadas por violações de direitos humanos. Por fim, este caso expõe um aspecto fundamental em disputas relativas à terra na medida em que aborda as disparidades acentuadas entre o modelo de desenvolvimento promovido pelo setores público e privado e o modelo de vida das comunidades locais.

O último caso discorre sobre o avanço das normas internacionais sobre direitos de povos indígenas e a importância da normativa internacional para efetivação do direito ao acesso e controle da terra. A partir do estudo do processo de redação e adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, apresenta-se o longo e árduo caminho travado pelo movimento em prol dos direitos dos povos indígenas para promover, diretamente, o reconhecimento internacional de seus direitos, inclusive o direito a ter acesso e controle sobre seus territórios tradicionais. Nesse capítulo discorre-se sobre a estratégia que tem sido muitas vezes utilizada por certos grupos, neste caso, povos indígenas, quando estes demandam direitos humanos específicos. Repleto de exemplos de manobras políticas e diplomáticas no caso de negociação de obrigações em direitos humanos, este estudo confirma a importância de se manter o compromisso com o diálogo, a disposição para realizar concessões, e de ser paciente ao se engajar, enquanto movimento social, neste processo tão longo e extenuante.

■ Algumas reflexões preliminares

Cada um destes casos aponta lições específicas decorrentes das particularidades

de cada experiência relatada. Não obstante, é possível observar algumas conclusões comuns a partir dos diversos estudos de caso. Em primeiro lugar, todos os casos indicam a possibilidade de apropriação, por movimentos sociais, de normas e mecanismos em direitos humanos existentes no âmbito das organizações nacionais e internacionais, bem como a possibilidade de exercer influência sobre estas normas e mecanismos com vistas a promover a luta por justiça social. Todos estes casos sugerem a efetividade da ferramenta de direitos humanos em auxiliar movimentos sociais a desenvolver suas estratégias, não somente por meio de uma reivindicação ampla sobre seus direitos, mas também por meio da identificação das obrigações específicas que recaem sobre seus respectivos governo, e órgãos internacionais, para assim promover a responsabilização. Em segundo lugar, todos estes casos confirmam que movimentos sociais desempenham um papel central como interlocutores entre o contexto internacional, e nacional, de direitos humanos e as realidades locais. Isso ao analisar a capacidade de movimentos sociais de fazer uso de mecanismos internacionais para promoção de direitos humanos, no âmbito interno, ao mesmo em que trabalham para que estes direitos sejam cumpridos e efetivados na prática em âmbito local. Em terceiro lugar, todos estes casos sustentam que na falta de garantias jurídicas adequadas para a plena efetivação de direitos humanos, movimentos sociais exercem um papel crucial na promoção do avanço e respeito contínuo aos direitos humanos, influenciando suas próprias histórias e avançando em matéria de justiça social para todos.

Ademais, os casos aqui relatados confirmam que por meio do uso de mecanismos e parâmetros de direitos humanos em lutas por terra os movimentos sociais, muitas vezes, são capazes de vencer obstáculos políticos e viabilizar novos espaços para promoção de mudanças concretas em políticas e práticas que de fato afetam a vida das pessoas. Por fim, estes estudos de casos fornecem um claro exemplo da centralidade da terra em muitos conflitos sociais pelo mundo, e em que medida a falta de acesso e controle sobre a terra leva a uma série de violações de direitos humanos, as quais variam desde discriminação racial a violações do direito à alimentação. Além disso, estes casos reforçam a relevância da ferramenta de direitos humanos ao apontar que terra representa muito mais do que um bem material ou uma propriedade.

Estas reflexões constituem apenas alguns das muitas ideias extraídas das experiências relatadas nesta publicação, a qual tem como objetivo servir como contribuição modesta para o aprendizado e capacitação por e entre movimentos sociais e grupos de base, especificamente aqueles que estão comprometidos com a luta por terra como aspecto essencial de uma vida digna e de um futuro melhor.

Trata-se de um desafio enorme apresentar uma única definição sobre terra para os efeitos da presente publicação. Para diferentes grupos terra traz consigo diferentes signi-

ficados. Para muitos agricultores ou pescadores, terra é em geral definida como a base de sua subsistência e o meio pelo qual estes garantem alimentação. Para moradores de áreas urbanas terra está mais relacionada a vários aspectos da questão de moradia. O termo terra é utilizado também para referir-se às áreas geográficas ocupadas ou utilizadas por determinados grupos sociais para manter laços espirituais e culturais com a natureza, e as relações sociais que nesses espaços são construídas entre os moradores e entre estes e seus respectivos Estados.¹

É importante esclarecer que ativistas e especialistas em direitos humanos divergem no que diz respeito às semelhanças e diferenças entre terra no âmbito rural e urbano, terra como um direito coletivo versus um direito individual, terra como um direito humano universal ou um direito de certos grupos ou mesmo sobre o foco central da mobilização no cenário internacional. Embora estes debates possuem extrema relevância para o tópico ora debatido. Contudo este trabalho não se propõe solucioná-los, tampouco busca reduzir estas questões mais amplas a uma mera lista de estratégias e medidas práticas, dado que o contexto e a análise específica de cada um dos casos é de extrema importância para que outros movimentos sociais possam aprender a partir destas experiências. Em vez disso, esta publicação chama atenção para as diferentes formas pelas quais vários movimentos sociais têm lidado com estes temas controversos e como eles têm compreendido tais questões dentro do contexto específico de suas respectivas lutas.

Tendo isto em mente, esta publicação descreve as formas com que diversos movimentos têm compreendido e estruturado questões de direitos humanos e terra, possivelmente com muitos pontos de convergência a serem explorados. Este trabalho busca apresentar as lições de diversos movimentos sociais aplicáveis na prática, promover o debate entre diferentes movimentos sociais e propiciar uma nova ferramenta para a reflexão estratégica e tática. Partindo de uma visão geral sobre terra dentro da normativa internacional de direitos humanos e dos desafios enfrentados por movimentos sociais, a seção a seguir tem como objetivo estabelecer os fundamentos para o exercício de aprendizado mútuo, centrando a análise nas experiências de grupos de base com a apropriação de mecanismos e instrumentos de direito internacional e aplicação destas ferramentas às suas próprias lutas por justiça.

1 Ver a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho e Artigo 13 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Capítulo 1

Diretos humanos e a luta pela terra

Injustiças sociais não são inevitáveis. Contudo, para superá-las é necessário questionar estruturas políticas e econômicas existentes e engajamento na luta coletiva por um modelo mais justo de sociedade. Para atingir este objetivo o uso estratégico de parâmetros e mecanismos de direitos humanos traz possibilidades reais de gerar as condições necessárias para uma vida digna derivada da transformação profunda da sociedade.

Delimitados de maneira restrita como normas jurídicas, os direitos humanos não hão de produzir, por si só, um novo modelo justo de sociedade. A plena realização dos direitos humanos pressupõe estratégias abrangentes voltadas a superar impedimentos formais e fáticos, para reequilibrar interesses políticos e sociais, entre outros fatores.

Na presente publicação direitos humanos são vistos de maneira mais ampla, muito além de meros instrumentos jurídicos. Direitos humanos representam e endossam lutas sociais históricas para pôr fim a formas de exploração e opressão. Neste sentido, a defesa de direitos humanos engloba uma ampla gama de estratégias criativas levadas a cabo por indivíduos e grupos empenhados em efetivar estes direitos para torná-los uma realidade, o que envolve desde o uso de estratégias jurídicas e instrumentos de direito ambiental até a ocupação física de espaço e ações públicas de desobediência civil. Esta publicação também ressalta outro aspecto importante de uma perspectiva baseada em direitos humanos, qual seja: o reconhecimento de que indivíduos e grupos que exigem seus direitos desempenhem o papel central nas estratégias de mudança social, ao invés de serem concebidos tão somente como beneficiários do apoio e proteção de outros atores. Neste sentido, cada vez mais os direitos humanos têm se mostrado uma ferramenta com reconhecimento internacional capaz de influenciar a luta por dignidade e transformação social, ainda que estes direitos estejam

em constante evolução. Por sua vez, medidas voltadas a promover o desenvolvimento de novas normas e parâmetros, aliadas à luta para efetivar os direitos já reconhecidos, têm ganhado, gradativamente, espaço em lutas populares em todo o mundo.

A questão da terra expõe o caráter indissociável e indivisível dos direitos humanos. Terra está intrinsecamente atrelada à possibilidade de acesso à alimentação adequada, bem como acesso à moradia, sendo tais correlações melhor detalhadas a seguir. Garantias jurídicas de acesso e controle sobre a terra estão intimamente relacionadas à capacidade de indivíduos e grupos sociais em desfrutar de seu direito à saúde e educação². Para os grupos que dependem da terra para sobreviver, o acesso à mesma talvez seja uma das questões fundamentais na garantia da dignidade humana, pois esta necessidade está atrelada diretamente às capacidades desses grupos se desenvolverem de forma autônoma, sem depender diretamente do Estado ou do mercado para prover suas necessidades.

Ao mesmo tempo, deve-se ter em mente que direitos humanos não constituem uma panaceia universal capaz de assegurar, a todo tempo, o sucesso de todas as lutas sociais. Em geral, movimentos sociais fazem uso de um leque amplo de estratégias e reivindicações. Este trabalho não possui como objetivo sugerir que o uso da ferramenta de direitos humanos pode ou deveria ser a única estratégia a ser utilizada em todos os casos. Ao invés disso, esta publicação busca extrair lições de exemplos nos quais direitos humanos constituíram ferramentas úteis para movimentos sociais em lutas específicas.

Levando em consideração estas questões preliminares, a seção a seguir aborda os principais argumentos que reforçam a importância estratégica de se reconhecer de maneira mais clara que terra é um direito humano, tanto no meio urbano quanto no âmbito rural. Primeiro, esta seção apresenta de maneira geral a normativa internacional de direitos humanos, sua relação com a terra e debate o elo entre terra e justiça social. Em seguida, se analisa o contexto atual onde se nota a negação sistemática do acesso à terra. Em seguida, se destaca o papel crucial desempenhado por comunidades afetadas e movimentos sociais organizados em reivindicar e, em última análise, assegurar direitos humanos. Por fim, essa seção discute a importância estratégica de promover o reconhecimento, no cenário internacional, da terra como um direito humano.

2 A respeito, ver: Centro para Ação em Direitos Econômicos e Sociais & Centro de Direitos Econômicos e Sociais v. Nigéria [*Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*], disponível em: <http://www.escr-net.org/docs/i/404115>.

■ Terra nos parâmetros internacionais de direitos humanos

Até o momento, no plano internacional,, acesso à terra não tem o status de um direito humano autônomo. No entanto, há diversos instrumentos internacionais, e jurisprudências nos âmbitos nacional, regional e internacional, que reconhecem, gradativamente, muitas das questões de direitos humanos referentes à terra.

A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) estabeleceu que “toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade”³. A DUDH igualmente destaca “a dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis”. Tanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), quanto o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) preveem que “todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais e (...), em caso algum, poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.”⁴ O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também reconhece “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”⁵.

A normativa internacional de direitos humanos estabelece, tanto na DUDH quanto no PIDCP, que: “ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência”⁶. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial também prevê as obrigações dos Estados “de eliminar a discriminação (...) e garantir o (...) direito de qualquer pessoa, tanto individualmente como em conjunto, à propriedade”⁷. Na Convenção

3 Assembleia Geral da ONU, 3a Sessão, Declaração Universal de Direitos Humanos, A/RES/217 A (III), 10 de dezembro de 1948 (Artigo 17).

4 Assembleia Geral da ONU, 21a Sessão, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, A/RES/2200 (XXI), 16 de dezembro de 1966 (Artigo 1o) e Assembleia Geral da ONU, 21a Sessão, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, A/RES/2200 (XXI), 16 de dezembro de 1966 (Artigo 1o).

5 Assembleia Geral da ONU, 3a Sessão, Declaração Universal de Direitos Humanos, Op. cit. (Artigo 25) e Assembleia Geral da ONU, 21a Sessão, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Op. cit. (Artigo 11.1.).

6 Assembleia Geral da ONU, 21a Sessão, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Op. cit. (Artigo 17) e Assembleia Geral da ONU, 3a Sessão, Declaração Universal de Direitos Humanos, Op. cit. (Artigo 12).

7 Assembleia Geral da ONU, 20a Sessão, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, A/RES/2106 A (XX), 21 de dezembro de 1965 (Artigo 5o d. (v)).

sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, bem como na DUDH e no PIDCP, são igualmente reconhecidos direitos iguais às mulheres “em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens”⁸.

Os Comitês das Nações Unidas responsáveis por monitorar o cumprimento das obrigações dos Estados em direitos humanos têm especificado quais são as obrigações destes com relação a direitos humanos e terra. Em especial, devem ser destacados os Comentários Gerais⁹ e Observações Finais¹⁰ do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os quais atentam para questões de direitos humanos envolvendo exploração de recursos naturais, despejos forçados e grilagem da terra, entre outras questões. O Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher também tem discutido questões relacionadas a mulheres e terra, incluindo, por exemplo, o Artigo 14(2)(g) da Convenção, segundo o qual: “Os Estados partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem do desenvolvimento rural e dele se beneficiem e, em particular, lhes assegurar o direito a ter acesso aos créditos e empréstimos agrícolas, aos serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas, e receber um tratamento igual nos projetos de reforma agrária e de reestabelecimentos”. O Comitê de Direitos Humanos têm enfatizado que a questão do acesso à terra afeta uma série de direitos civis e políticos¹¹. Da mesma forma, as cortes e comissões pertencentes aos sistemas regionais de direitos humanos na Europa, África e América têm emitido várias decisões que versam sobre terra e direitos humanos¹²; e, no que diz

-
- 8 Assembleia Geral da ONU, 21a Sessão, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Op. cit. (Artigo 3o); Assembleia Geral da ONU, 3a Sessão, Declaração Universal de Direitos Humanos, Op. cit. (Artigo 2o) e Assembleia Geral da ONU, 34a Sessão, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher A/RES/34/180, 18 de dezembro de 1979(Artigo 16.1 (h)).
 - 9 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentários Gerais No. 4 (o direito à moradia adequada), No. 7 (remoção à força), No. 12 (o direito à alimentação adequada), parágrafo 12, No. 14 (o direito ao mais elevado padrão de saúde), No. 15 (o direito à água), No. 16 (direitos iguais entre homens e mulheres no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais) e No. 21 (direito de todas as pessoas a participar na vida cultural).
 - 10 Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, Recomendação Geral No. 21 (igualdade no casamento e família)
 - 11 Ver, por exemplo, *Comitê de Direitos Humanos: Länsman e outros. v. Finlândia*, Comunicação No. 511/1992 (8 de novembro de 1994).
 - 12 Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, *Centre for Minority Rights in Development (Quênia) e Minority Rights Group Internacional em nome de Endorois Welfare Council v. Quênia*, Comunicação No. 276/2003 (4 de fevereiro de 2010); Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Povo Saramaka v. Suriname* (decidido em 28 de novembro de 2007); Comissão Africana, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudão*, Comunicação No. 296/2005 (29 de julho de 2010) e a Corte Europeia de Direitos Humanos, *Dogan e outros v. Turquia*, Petições No. 8803-8811/02, 8813/02 e 8815-8819/02 (29 de junho de 2004). Para mais casos, ver também Golay e Cismas, 2010, disponível em: <http://www.escri-net.org/caselaw/>.

respeito a cortes nacionais, há cada vez mais casos de direitos humanos que abordam a temática da terra.¹³

Por fim, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) reconhece os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais a seus territórios.¹⁴ Este direito foi reconhecido com mais clareza na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, a qual reconheceu o “direito às terras, territórios e recursos que [povos indígenas] possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido,” além de estabelecer que eles detenham “o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização”¹⁵.

■ Questões de direitos humanos relativas à terra

Acesso e controle sobre a terra são essenciais para que muitas pessoas possam viver de maneira digna. Quando o acesso à terra é negado a certos indivíduos ou grupos, agravam-se as condições socioeconômicas que os tornam vulneráveis, de forma a reforçar hierarquias sociais, econômicas e de gênero e impedir a plena efetivação de direitos humanos, tanto no contexto urbano quanto no rural.

Além disso, deve-se reconhecer que o acesso à terra e outros direitos correlatos desempenham um papel central nas vidas das mulheres. A falta de acesso à terra para as mulheres e a ausência de segurança na posse violam, de maneira drástica, os direitos de mulheres à não discriminação e à igualdade, além de servir para reforçar e agravar desigualdades sociais e econômicas. Há evidências, por exemplo, de que a falta de acesso à terra tem tornado as mulheres mais vulneráveis à violência, à contaminação por HIV-

13 África do Sul: *Bhe v. Magistrate Khayelitsha & Outros*. 2005 (1) BCLR 1 (CC), Corte Constitucional da África do Sul (15 de outubro de 2004); Estados Unidos: *South Fork Band e outros v. Estados Unidos* DOI, 588 F.3d 718 (9th Cir. 2009), Tribunal Federal de Apelação da 9ª Região (3 de dezembro de 2009) e Julgamento T-821/07, Corte Constitucional da Colômbia (5 de outubro de 2007). Para outros exemplos, ver: <http://www.escribnet.org/caselaw/>. Agradecimentos a Bret Thiele por auxiliar nesta seção.

14 Organização Internacional do Trabalho, Convenção 169, Artigos 14, 1 e 1,1 (b)

15 Assembleia Geral das Nações Unidas, 61ª Sessão, Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, A/RES/61/295, 2 de outubro de 2007 (Artigo 26).

AIDS e à exploração¹⁶. Embora os casos destacados neste texto tratem especificamente de estratégias e lições decorrentes de atividades de mobilização em direitos humanos e, portanto, não lidam especificamente com os detalhes de cada violação ou seus respectivos efeitos, é evidente que a falta de acesso à terra, muitas vezes, tem um impacto desproporcional sobre as mulheres.

Quando privados do acesso à terra, povos indígenas também têm mais chances de estarem sujeitos à discriminação racial e de não poderem usufruir de serviços básicos. Para moradores de regiões urbanas economicamente menos favorecidas e sem garantia de acesso à terra, participar de fato do âmbito político constitui um objetivo inatingível. Neste sentido, o acesso à terra é fundamental para assegurar meios de sobrevivência ou subsistência, como base para identidade cultural ou espiritualidade, ou como forma de usufruir da segurança na posse e moradia adequada, uma das razões pelas quais o acesso à terra exerce um papel central em diversas lutas sociais.

Terra possui significados diferentes para pessoas diferentes. Reivindicações de camponeses, para os quais o acesso à terra é instrumental para efetivar o direito à alimentação e o direito à saúde, em geral diverge de reivindicações de moradores de centros urbanos, para os quais direito à terra constitui uma condição necessária para viabilizar moradia adequada, participação política e acesso a serviços essenciais. Da mesma forma, há disparidades quanto à importância da terra para populações e grupos diferentes, como agricultores, povos indígenas, pastorialistas, pescadores, entre outros. Apesar das divergências significativas entre grupos distintos, fato é que a falta de acesso e controle sobre a terra resulta em graves situações de vulnerabilidade social, cultural e econômica, o que é, muitas vezes, agravado quando combinado com outras formas de exploração e discriminação. Por todas as razões, terra é realmente uma questão de direitos humanos.

Para muitos habitantes de áreas rurais, terra é vista como uma condição necessária para efetivar seu direito à alimentação. Do direito à alimentação infere-se muito mais do que a simples capacidade de ter acesso a alimentos. De acordo com um conceito mais amplo, vinculado à ideia de autossuficiência, direito à alimentação para camponeses em todo o mundo, povos indígenas e outros habitantes de áreas rurais, inclui a capacidade destes de ter acesso à terra, água e insumos necessários para produzir sua própria alimentação, bem como inclui o poder de decidir sobre quais alimentos pretendem produzir e de que forma. Alimentação e terra estão relacionadas ao direito a um meio ambiente saudável, no qual se pode produzir ou colher alimentos, o poder por parte dos agricultores

16 ONU Mulheres / Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, "Handbook on Effective Strategies to Realize Women's Rights to Land and Other Productive Resources," no prelo.

de controlar quais sementes cultivam, e a possibilidade de ter acesso a alimentos livres de substâncias tóxicas e culturalmente adequados.

Em contextos urbanos, reivindicações referentes ao acesso à terra, muitas vezes, são consideradas uma condição necessária para efetivar o direito à moradia adequada e acesso a serviços básicos. Isto não necessariamente implica que cada morador das zonas urbanas deve ter o direito a sua propriedade privada. Definir a questão desta forma seria, em muitos contextos, insustentável do ponto de vista do planejamento espacial e do impacto ambiental. Ao invés disso, terra, seja na forma de moradia pública, moradia economicamente acessível, ou como espaço público aberto, é em geral reivindicada por moradores de áreas urbanas como um ponto de partida para reivindicação de outros direitos, tais como não discriminação, trabalho, saúde, participação política e acesso a serviços básicos.

Adquirir uma parcela de terra não representa, por si só, garantia de uma vida digna. No marco dos direitos humanos, para que um governo cumpra com suas obrigações faz-se necessário atender às necessidades básicas da população de acordo com seus respectivos padrões sociais e culturais¹⁷. Neste sentido, uma medida de concessão de terra em uma área sem acesso a serviços de água e esgoto, iluminação pública e/ou ligação elétrica, ou uma localidade demasiadamente afastada do local de trabalho não pode ser qualificada como cumprimento das obrigações relativas ao direito à moradia, mesmo se nesta região for permitido que as pessoas construam suas casas.

Portanto, cumprir com as obrigações de direitos humanos relativas à terra exige mais do que um simples ato de cessão de uma porção de terra. Isso inclui muito mais do que meramente dispor de terra para venda. Trata-se de uma distinção importante, já que a possibilidade de adquirir uma propriedade difere muito do reconhecimento de que o acesso à terra ou moradia constitui um direito humano. Visto por muitos movimentos sociais como um pré-requisito para desfrutar de uma vida digna, acesso à terra não pode ser limitado à mera possibilidade jurídica ou financeira de adquirir propriedade. Segundo parâmetros internacionais de direitos humanos, “em caso algum, poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência”¹⁸ ou do “direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta

17 O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral No. 4, definiu que o direito à moradia adequada requer também segurança na posse, disponibilidade de serviços essenciais, modicidade, habitabilidade, acessibilidade, adequação cultural e com relação à localidade, bem como as obrigações de participação, não discriminação, proibição contra retrocessos e a prioridade a grupos particularmente marginalizados.

18 Assembleia Geral da ONU, 21a Sessão, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, A/RES/2200 (XXI), 16 de dezembro de 1966 (Artigo 1o) e Assembleia Geral da ONU, 21a Sessão, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, A/RES/2200 (XXI), 16 de dezembro de 1966 (Artigo 1º).

e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida.”¹⁹. Tal direito não diz respeito apenas ao poder de compra de certos indivíduos, e as forças do mercado não deveriam ser consideradas capazes de atender às necessidades básicas de toda a população por meio das regras de oferta e demanda.

A não discriminação constitui outra faceta importante do debate sobre terra e direitos humanos. A história tem provado que o acesso de mulheres à terra e outros meios de produção tem alterado de maneira sistemática seu padrão de vida e reduzido sua vulnerabilidade à violência física e psicológica, ao HIV-AIDS e outras violações de seus direitos. Da mesma forma, a garantia de acesso à terra também aumenta a capacidade das mulheres de enfrentar estas e outras adversidades e reforça sua resistência aos desafios a sua capacidade de viver de maneira digna²⁰. Muitas mulheres com garantia legal de acesso à terra desfrutam de amplo poder e autonomia dentro do lar, e um elevado status político e social em sua comunidade, bem como confiança e autoestima reforçadas nos dois âmbitos. Em muitos contextos, assegurar direitos relativos à terra tem sido capaz de elevar o “poder de barganha em suas respectivas famílias e sua participação no diálogo público em instituições políticas locais”²¹. Para povos indígenas, negros, dálits e outros grupos constantemente sujeitos à discriminação, o acesso ou controle sobre a terra lhes rende, da mesma forma, um certo grau de respeito por outros, o que lhes concede maior proteção contra tratamento discriminatório e melhores ferramentas para combater a situação de pobreza em que vivem. Para as pessoas gravemente prejudicadas pela economia de mercado, acesso à terra permite que elas desfrutem de certo grau de autossuficiência, desconhecido por aqueles privados do acesso à terra.

■ O significado da terra para diferentes grupos

Povos indígenas, agricultores familiares, comunidades de pescadores e pastora- listas possuem, todos eles, formas diferentes de interagir com a terra e utilizam estra-

19 Assembleia Geral da ONU, 3a Sessão, Declaração Universal de Direitos Humanos, Op. cit. (Artigo 25) e Assembleia Geral da ONU, 21a Sessão, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Op. cit. (Artigo 11.1.).

20 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ‘Voices and Visions: The Asia Pacific Court of Women on HIV, Inheritance and Property Rights,’ 2008.

21 ActionAid International, ‘Securing Women’s rights to land and Live lihoods a Key to Ending Hunger and Fighting AIDS,’ ActionAid International Briefing Paper, junho de 2008.

tégias distintas para reivindicar terra como um direito. Da mesma forma, mulheres são de maneira especial afetadas pela falta de acesso à terra. No entanto, estes grupos compartilham entre si a situação de vulnerabilidade que resulta da falta de acesso à terra ou destituição de suas terras, ou ainda de ameaças sérias contra seus direitos econômicos, sociais e culturais.²²

Para povos indígenas, os territórios por eles ocupados tradicionalmente, são locais de relevância histórica do ponto de vista material, social, espiritual e cultural. São essenciais para sua cultura e a identidade. Em geral, povos indígenas não reivindicam apenas acesso a uma fração de terra, mesmo quando esta porção de terra contém algumas das condições físicas e biológicas capazes de atender às suas necessidades básicas. Para estes povos, suas terras e territórios são locais sagrados, onde suas tradições são conservadas e repassadas de geração em geração, e onde estes povos podem preservar e desenvolver de maneira contínua suas culturas e seus modos de vida.

Consideram-se comunidades de camponeses um grupo específico, embora seja importante destacar que certos grupos qualificam a si mesmos, ao mesmo tempo, como povos indígenas e camponeses. Em geral, entende-se o elo entre camponeses e a terra por eles utilizadas como uma relação econômica, uma vez que esta terra é essencial para produção agrícola e utilizada como meio de trabalho e garantia da subsistência das famílias dos agricultores que ali trabalham. Portanto, este grupo reivindica o acesso à terra na medida em que este acesso é suficiente para satisfazer suas necessidades socioeconômicas, o que exige a adoção e implementação de políticas de reforma agrária entre outras medidas voltadas a democratizar o acesso à terra²³. Ademais, muitos grupos de camponeses têm também ressaltado o papel do acesso à terra como forma de preservar a comunidade e as formas de vida rurais. Isto indica que muitos grupos nutrem elos sociais, culturais e outras ligações imateriais com suas terras, o que contribui para a importância que dão à terra e nutrem a paixão com a qual eles lutam para reivindicá-la.²⁴

Comunidades de pescadores e pastoralistas, em geral, estão sujeitas a condições e experiências similares àquelas vivenciadas por pequenos agricultores. Isto apesar de variarem as formas como estes grupos apresentam seus direitos à terra de acordo com suas referências culturais, modos de subsistência, ou a natureza das ameaças sofridas, como por exemplo, resorts turísticos, barragens, projetos de mineração ou agronegócio. Não

22 Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação (A/65/281)

23 Declaração dos Direitos dos Camponeses e Camponesas, Artigo IV, 1, disponível em: <http://viacampesina.net/downloads/PDF/EN-3.pdf> (último acesso em: 23/7/12).

24 Declaração dos Direitos dos Camponeses e Camponesas, Artigo I, disponível em: <http://viacampesina.net/downloads/PDF/EN-3.pdf> (último acesso em: 23/7/12).

obstante, perpassando toda essa diversidade, movimentos sociais em todo o mundo têm expressado grande preocupação sobre o fato de que a falta de acesso à terra os torna vulneráveis a violações de direitos humanos e cria obstáculos reais para sua capacidade de viver de maneira digna.²⁵

Por fim, as mulheres em especial são desproporcionalmente afetadas pela falta de acesso à terra. Relata-se que apenas 1% das mulheres no mundo de fato detêm a garantia de acesso a terra, e aquelas que possuem direitos sobre a terra ainda estão constantemente sujeitas a ameaças de serem destituídas da posse da terra. Em caso de concorrência pela terra, mulheres muitas vezes são as primeiras a perderem a sua reivindicação por terra produtiva. Para uma grande parcela das mulheres, acesso à terra representa uma salvaguarda contra pobreza, exploração, violência e outras formas de abuso, e dá condições para crescente ascensão social e maiores oportunidades na vida pública²⁶.

■ Desafios

Acesso à terra é uma das principais questões de direitos humanos nos contextos rural e urbano. Aqueles diretamente afetados pela falta de acesso ou controle sobre a terra enfrentam grandes obstáculos para garantir acesso a meios de subsistência, moradia adequada, serviços básicos, participação política e etc. A falta de segurança na posse também ameaça o direito de crianças à educação, o direito à cultura e, em especial, os direitos das mulheres em muitos contextos, e pode ainda minar a coesão social e outros aspectos materiais ou não relativos ao padrão de vida de determinada população.

Em zonas rurais, o modelo neoliberal de produção, o qual privilegia grandes monoculturas agrícolas empresariais com produção voltada para o mercado externo, imensos projetos de infraestrutura e desenfreada exploração de recursos naturais, é responsável por violações em massa, como grilagem e deslocamento forçado, bem como cria graves empecilhos à capacidade da população de preservar seus meios de subsistência de maneira digna. O modelo dominante de crescimento econômico tem

25 Relatório elaborado pelo Relator Especial sobre o direito à alimentação (A/65/281) e “Seeding Hope? Land in the International Human Rights Agenda: Challenges and Prospects”, disponível em: http://www.escr-net.org/resources/resources_show.htm?doc_id=1634767 (último acesso em: 23/7/12).

26 ONU Mulheres / Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, “Hand book on Effective Strategies to Realize Women’s Rights to Land and Other Productive Resources,” no prelo.

regularmente desprezado as contribuições socioeconômicas de agricultores, povos indígenas, pastoralistas e comunidades tradicionais para a gestão sustentável de recursos naturais. Geralmente excluídos da economia formal, o bemestar destes grupos encontra-se ameaçado de maneira significativa, seja pela exploração de suas terras, pela inadequação de políticas públicas relativas ao acesso à terra, seja pelo desrespeito aos direitos de povos indígenas a seus territórios ancestrais.

Muitos países do sul global ocupam, no modelo econômico e geopolítico dominante, o papel de fonte de recursos naturais e produtos agrícolas. Por conseguinte, prioriza-se o modelo de uso da terra voltado à exportação, em grande medida, em razão da crescente demanda por estes produtos e recursos. Muito embora isto tenha impulsionado a economia destes países, não houve melhora significativa nas condições de vida das populações de baixa renda. Ao contrário, o modelo de desenvolvimento baseado no mercado tem, de maneira sistemática, levado à maior concentração de renda, terra e poder nas mãos de poucos, bem como à exploração e degradação de recursos naturais. Isto gerada diversos impactos sociais e ambientais e, portanto, resultado na violação de uma série de direitos humanos, o que, por sua vez, indica que esta forma de crescimento econômico não deveria ser confundida com um desenvolvimento real e amplo para as populações em questão²⁷.

A grande demanda global por terras produtivas, minérios, petróleo, energia produzida em usinas hidrelétricas e por imóveis nos centros urbanos cria graves obstáculos para que populações economicamente desfavorecidas tenham o acesso e controle da terra. Entre estes obstáculos destacam-se as modalidades de posse da terra elaboradas no sentido de facilitar estas atividades econômicas. Comunidades indígenas, cujos territórios são reconhecidos por seus respectivos governos e cujos direitos são salvaguardados por instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, continuam muitas vezes vulneráveis a invasões de suas terras por grandes projetos da indústria mineradora. Nestas situações, governos regularmente invocam a necessidade de desenvolvimento econômico em nome do interesse nacional. Por outro lado, comunidades afetadas, em especial populações economicamente desfavorecidas ou grupos sujeitos à discriminação, raramente possuem à sua disposição mecanismos jurídicos capazes de paralisar este tipo de projeto econômico. Lamenta-se

27 Ver relatório apresentado por Olivier de Schutter na 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas General[A/65/281], 21 de outubro de 2010, intitulado “Access to land and the right to food”, disponível em: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_en.pdf e “Large-scale land acquisitions and leases: a set of core principles and measures to address human rights challenge” (11 de junho de 2009), disponível em: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20090611_large-scale-land-acquisitions_en.pdf.

que, hoje, a geração de lucro pelo uso da terra represente um incentivo econômico tão poderoso, capaz até mesmo de superar, como imperativo em política pública, o respeito aos direitos humanos.

A elevação de preços de produtos agrícolas no mercado global serve de estímulo para maior interesse, e especulação, por terras cultiváveis. De acordo com um estudo do Banco Mundial publicado em 2010, a concorrência por terras cultiváveis cresce de maneira expressiva desde 2008, o que constitui de fato um fenômeno global. Até 2008, cerca de quatro milhões de hectares de terra passaram das mãos de pequenos produtores para especuladores privados em cada ano analisado. Em 2009, 56 milhões de hectares de terras foram vendidos, 75 por cento deles na África, e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e na Argentina. Cada vez mais esta tendência é conhecida por defensores de direitos humanos e vários movimentos sociais pelo nome de “estrangeirização da terra”²⁸. O estudo elaborado pelo Banco Mundial também concluiu que a expansão da produção agrícola tem se limitado a apenas oito commodities: milho, soja, cana-de-açúcar, óleo de palma, arroz, canola, girassol, e madeira. Vale ressaltar que estes produtos agrícolas não atendem às necessidades de subsistência alimentar, ou seja, estas mercadorias não contribuem para a efetivação do direito à alimentação. Ao contrário, estas culturas são produzidas por gerar renda no mercado de exportação, mercado esse controlado por um número pequeno de grandes empresas.

Processos de integração regional e projetos correlatos de infraestrutura também impedem que indivíduos e grupos possam viver em ou controlar suas terras. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)²⁹ ou o Projeto de Porto de Lamu e Corredor de Transporte Lamu, Sudão do Sul, Etiópia (LAPS-SET)³⁰, na África Oriental, por exemplo, são controlados por instituições financeiras e grandes empresas com alta capacidade de investimento. Estas iniciativas são raramente motivadas por políticas públicas voltadas a beneficiar os grupos economicamente mais desfavorecidos. Ao aumentar o interesse pela terra para construção de rodovias, ferrovias e portos, estes projetos afetam as comunidades que há muito tempo utilizam e ocupam estas terras.

28 Mais detalhes sobre este processo de aquisição de terras pode ser encontrado na página na internet do Banco Mundial; em especial, no documento “Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits” (Washington, D.C: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, 2010), disponível em: siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf (ultimo acesso em:

29 <http://www.internationalrivers.org/es/campaigns/iirsa>, <http://amazonwatch.org/work/iirsa> e <http://www.bicusa.org/en/Biceca.aspx>

30 Ver <http://www.savelamu.org/>

A atenção internacional voltada mais recentemente à chamada “economia verde” contribui ainda mais para influenciar como a terra deve ser usada, uma vez que esta lógica concebe ar, água e ecossistemas como bens e serviços com valor econômico. Com ganhos potenciais para aqueles que detêm a propriedade e controle sobre as terras aptas a viabilizar tais recursos naturais, o lucro supera os interesses de povos indígenas, agricultores familiares e populações de baixa renda na tomada de decisões sobre políticas públicas relativas a territórios e recursos neles existentes³¹.

De mesma forma, projetos turísticos de grande escala contribuem para o processo de grilagem da terra e deslocamento de comunidades rurais. Cada vez mais, grandes complexos hoteleiros, ao reivindicar acesso privilegiado a imóveis à beiramar, têm restringido o acesso tradicional de comunidades pesqueiras a regiões costeiras. Da mesma forma, a expansão de parques temáticos e reservas de animais selvagens têm reduzido o acesso de várias minorias étnicas na África a suas terras tradicionais. Esses projetos contribuem para a crescente concentração de terra, e renda, ao mesmo tempo em que impedem o acesso aos meios de subsistência para aqueles marginalizados pelo mercado global.

Portanto, a corrida global por terra ameaça seriamente agricultores, trabalhadores rurais sem terra, povos indígenas, comunidades tradicionais, e moradores de baixa renda de zonas urbanas, tornando-os susceptíveis a violações de direitos humanos, em especial quanto ao direito à alimentação, à saúde e à moradia adequada, bem como, por vezes, o direito à vida e à integridade física. Neste sentido, é desafiador inserir esta questão na agenda internacional, o que é diferente de fazê-lo em escala local.

A questão da terra tem sido considerada, tradicionalmente, como uma questão somente interna de Estados soberanos. No entanto, a globalização tem provocado mudanças no contexto em que tais questões relativas à terra se manifestam e são enfrentadas. Em todo o mundo parece haver a tendência de privilegiar as prerrogativas de grandes corporações e investidores em detrimento de questões de interesse público e da sustentabilidade destes projetos para “as pessoas comuns.” Em nome do “desenvolvimento” os megaprojetos, em seus anseios por parcelas enormes de terra, contam com o apoio de instituições financeiras, incentivos de política pública e instrumentos regulatórios, os quais possibilitam a apropriação da terra por interesses empresariais. Muitas vezes, isto é justificado a título de “interesse público” mas atende a interesses de um pequeno, porém poderoso, grupo de atores privados, de forma semelhante à forma com que a doutrina do *eminent domain* tem sido interpretada em muitos países.

31 Documento final da Cúpula dos Povos da Rio+20, disponível em: <http://cupuladospovos.org.br/en/2012/07/final-declaration-of-the-peoples-summit-at-rio20/> (último acesso em: 23/7/12) e Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação (A/65/281), p. 8. Ver também: <http://carbonmarketwatch.org/> e <http://www.mabnacional.org.br/>

Nas áreas urbanas, cerca de 827,6 milhões de pessoas vivem em bairros economicamente desfavorecidos dotados de infraestrutura extremamente inadequada e falta de serviços básicos³². Em centros urbanos, moradores de baixa renda enfrentam grandes obstáculos para suprir suas necessidades mais elementares. O acesso à terra ou moradia é regulado principalmente pelo mercado, o qual, em geral, estabelece um preço para imóveis muito mais elevado do que os recursos escassos de grande parcela da população.³³ Além disso, em muitos países regras de zoneamento, leis “antimendicância” e “antivadiagem”, além de atividades de fiscalização e policiamento, servem de instrumentos para regular fortemente espaços públicos. Interesses comerciais exercem enorme pressão sobre espaços e serviços públicos que ainda restam, ao atuar pela privatização de espaços públicos ou restrições ao seu uso. Nos centros urbanos, acesso à terra está mais relacionado à propriedade privada e é, muitas vezes, moldado por interesses de grandes proprietários, o que em geral impede a efetivação de direitos humanos e torna ainda mais árdua a tarefa de superar a segregação social e espacial.³⁴

Existem vários fatores que impedem a plena efetivação do direito à terra no meio urbano. Entre eles pode ser citada a falta de participação pública popular na regulação do uso da terra, ou seja, nos chamados projetos de reforma urbana e na urbanização das favelas. Moradores de bairros urbanos de baixa renda também criticam a sistemática falta de atenção ou investimento por parte de autoridades públicas em serviços básicos, instalações públicas e infraestrutura.

A especulação imobiliária é outro fator importante que tem sido responsável por impulsionar e perpetuar a segregação social e espacial no norte global e nos países em desenvolvimento. O processo de aquisição da propriedade é conduzido por atores privados com o intuito de lucrar com a valorização imobiliária e, portanto, desviado de interesses públicos como a promoção de direitos humanos. Como forma de agravar a pressão econômica exercida pela especulação imobiliária, administrações municipais, muitas vezes, mantêm espaços desocupados e inutilizados ou terrenos subutilizados, enquanto a especulação imobiliária desenfreada eleva os preços dos terrenos disponíveis. Em geral, especuladores são beneficiados por programas de desenvolvimento urbano e favorecidos por políticas públicas realizadas em nome das populações de baixa renda. Com base na necessidade real de viabilizar melhores condições de vida em zonas urbanas populosas, por exemplo, autoridades públicas com frequência removem moradores de baixa renda

32 ONU-Habitat, “The State of the World’s Cities 2010/2011 – Cities for All, Bridging the Urban Divide”, p. 32.

33 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral No 4, parágrafo 7 e 8.

34 Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento. Anexo 1 do relatório elaborado pela Relatoria Especial sobre Moradia Adequada como um Aspecto do Direito a um Padrão de Vida Adequado (A/HRC/4/18).

que ocupam áreas ou terrenos nobres, cujo valor aumentou ao longo do tempo. Portanto, a pressão para designar áreas urbanas para fins de lucro contribui para violações graves do direito à moradia adequada, acesso a serviços básicos, e participação social, em especial para os moradores economicamente menos favorecidos dos centros urbanos.

Cidades, por vezes, apresentam disposições geográficas sofisticadas, soluções novas e criativas para transporte público e individual, bem como formas inovadoras para abastecimento e distribuição de água, energia elétrica e coleta de lixo. Não obstante, algumas cidades destinam para uma grande parcela de sua população a pobreza extrema, com falta de acesso a serviços básicos e condições miseráveis de moradia. Em outras palavras, cidades são espaços onde ricos, que usufruem de amplo privilégio social, convivem com comunidades economicamente desfavorecidas, as quais enfrentam diversos obstáculos para viver de maneira digna³⁵. Isto exemplifica a tensão entre propriedade privada de terrenos urbanos e o papel que a terra pode desempenhar na construção de uma sociedade justa³⁶.

Claro está que não é suficiente obter reconhecimento legal de um direito à terra sem a salvaguarda de que esta terra cumprirá sua função social. Se o uso da terra não contribuir verdadeiramente para o bem-estar de uma comunidade no sentido econômico, social e cultural, não cumpre a função social. Conforme demonstrado sabiamente por movimentos sociais, direitos humanos somente são efetivos quando integrados à realidades locais, de forma a serem de fato relevantes para a vida das pessoas.

Em suma, a negação do acesso ou controle sobre terra agrava, muitas vezes, opressões sociais, econômicas e de gênero, e impede a efetivação plena dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, possuir terra não necessariamente se traduz em uma vida digna. A maioria das pessoas necessita de serviços, insumos e assistência para alcançar um padrão de vida adequado, até mesmo quando eles possuem legalmente a posse da terra. Da mesma forma, o direito à terra não deveria ser confundido com a mera possibilidade de adquirir propriedade, pois assim se reduziria a possibilidade de efetivar direitos humanos relacionados com a garantia de acesso à terra à lógica e às condicionantes da economia de mercado. Ademais, direitos à terra deveriam ser amparados pelo direito à não discriminação, e atenção particular deveria ser dada a grupos mais susceptíveis à discriminação. Este argumento é reforçado pelo fato de que pessoas diferentes valoram o acesso à terra de maneira distinta e, portanto, os desafios por elas enfrentados variam consideravel-

35 Franzoni, Julia Ávila. "Política urbana na ordem econômica: aspectos distributivos da função social da propriedade: Dissertação de mestrado." (Curitiba, Brasil: Universidade Federal do Paraná, 2012)

36 Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborado pelo Fórum Social das Américas, Quito, julho de 2004, Artigo II (2), disponível em:<http://www.dpi.org/lang-en/events/details.php?page=124>

mente, mesmo quando compartilham alguns pontos em comum. Em áreas rurais obstáculos ao acesso à terra, em geral, dizem respeito ao modelo capitalista de produção e à crescente demanda por produtos agrícolas ou serviços que dependem da terra, o que, por sua vez, tem gerado aumentos nos preços das terras. Estas tendências são reforçadas pelo paradigma dominante de “desenvolvimento” e pelo uso, por muitos Estados, da prerrogativa de *eminent domain*, a qual prevê a desapropriação de terras em nome do interesse nacional. Em regiões urbanas o preço do arrendamento da propriedade privada, em conjunto com os regulamentos e políticas de segurança, tornam o acesso à terra cada vez mais difícil para a parcela economicamente desfavorecida das cidades no mundo. Interesses comerciais e especulação imobiliária que se manifestam nos chamados programas de reforma urbana agravam ainda mais as ameaças de remoções forçadas e a miséria.

■ Movimentos sociais na luta por terra e direitos humanos

Uma contribuição crucial dos movimentos sociais para a efetivação de direitos humanos tem sido aplicar ferramentas de direitos humanos nas lutas concretas, ao mesmo tempo em que estes movimentos sociais canalizam as reivindicações e as direcionam para os fóruns onde normas, políticas públicas e parâmetros de direitos humanos são definidos. Como afirmado por Legborsi Saro Pyagbara, do *Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP)*, “Nosso objetivo é trazer direitos humanos para nossa realidade, é justamente disso que se tratam os direitos humanos.” A forma como movimentos sociais defendem direitos humanos é influenciada pelas experiências, identidades e perspectivas dos integrantes destes movimentos. Na tentativa de desafiar o *status quo* vigente, muitos movimentos sociais procuram expandir os limites dos parâmetros existentes, o que os permite traduzir a normativa de direitos humanos em instrumento de verdadeira transformação social.

Organizações de base e movimentos sociais desempenham um papel fundamental em identificar quais direitos estão sendo violados e quais são as mudanças a serem construídas. Sua capacidade de mobilização social e de agregar pressão política é crucial para superar barreiras políticas e empecilhos burocráticos na luta pelo cumprimento de obrigações de direitos humanos. Muitas vezes, estes movimentos utilizam uma série de instrumentos não judiciais e não institucionais, mesmo considerando que muitos deles possuem cada vez mais experiência no uso de sistemas jurídicos,

sejam mecanismos regionais e internacionais, entre outros processos políticos formais para promoção de seus objetivos.

Seja quando defendem seus casos no poder judiciário, seja quando realizam mobilização de rua, movimentos sociais em geral engajam-se em disputas de poder intensas e muitas vezes longas. Seu trabalho para promover mudança social é muitas vezes considerado uma séria ameaça aos interesses daqueles indivíduos e instituições beneficiados pelo *status quo*. Por conseguinte, movimentos sociais enfrentam desafios consideráveis ao promover a efetivação de direitos humanos. Com frequência eles participam de debates e confrontos políticos com oponentes que detêm muito poder. Seus líderes estão constantemente sujeitos a ameaças e represálias, bem como são objeto de repressão, criminalização por conta de suas atividades de promoção de direitos humanos. Isto se deve, em grande medida, ao fato de que estes líderes exercem poder e legitimidade suficientes para servir de contraponto a forças reacionárias que se beneficiam das atuais desigualdades, do modelo de propriedade privada e de políticas fundiárias ditadas pelo mercado.

Diante dos grandes desafios enfrentados por movimentos sociais, a comunidade dos direitos humanos tem se mostrado cada vez mais receptiva à ideia de que os afetados por injustiça, pobreza e expropriação devem liderar o movimento de direitos humanos voltado a pôr fim à pobreza. Ao trazer criatividade, inspiração e visões próprias às lutas cotidianas por justiça social, movimentos sociais têm contribuído para fortalecer uma prática transformadora e participativa de interpretação e implementação dos direitos humanos. De acordo com Suzanne Shende, antiga líder do *Comite de Emergência Garifuna* em Honduras, “Movimentos sociais contribuem com um componente essencial para esta equação, porque sem os movimentos sociais trabalhando na base para pressionar, educar e tornar estes direitos uma realidade, não haveria implementação de fato de todos estes direitos escritos e arquivados em pedaços de papéis em escritórios equipados com ar condicionado em grandes cidades. Não se trata apenas de uma questão de implementação, mas também de continuidade, porque se as comunidades não estiverem presentes, pressionando e mobilizando, então o próximo governo poderá mudar e até mesmo o regime internacional poderá mudar. É de fato necessário que comunidades se mobilizem e sejam capazes de se defender e definir direitos. Ao contrário, isto não seria contínuo, sustentável e, portanto, passível de ser implementado”³⁷.

Este trabalho parte da constatação de que movimentos sociais, desde movimentos liderados por povos indígenas a associações de moradores de favelas, desde sindicatos a

37 Suzanne Shende, no documentário “Human Rights For and By the People: Securing Economic, Social and Cultural Rights from Below!” disponível em: http://www.escri-net.org/resources/resources_show.htm?doc_id=1604885 (último acesso em: 30/7/12)

pessoas afetadas por barragens e mineração, têm cada vez mais sido reconhecidos pela comunidade dos direitos humanos como forças imprescindíveis para a mudança social. Na tentativa de ressaltar o considerável conhecimento e a aptidão de movimentos sociais para promoção e implementação de direitos humanos, este trabalho explora algumas das principais lições aprendidas pelos movimentos sociais nestes anos de luta.

■ Considerações finais

Terra é, portanto, essencial para garantir uma vida digna tanto no meio urbano, quanto rural, e são enormes os desafios a serem enfrentados. Políticas de mercado que viabilizam acesso preferencial à terra aos grandes interesses econômicos têm sido cada vez mais promovidas como se fossem a única escolha racional para países em busca de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, as leis de mercado são insuficientes, por si só, para garantir oportunidades iguais e direitos humanos para todos. A questão do acesso à terra não pode mais ser tratada como um assunto apenas da jurisdição interna dos Estados, ou como uma questão que está desligada da luta por direitos humanos. Neste sentido, muitos movimentos sociais e outros defensores de direitos humanos têm cada vez mais voltado a atenção para as normas e mecanismos internacionais de direitos humanos.

Diversas novas iniciativas têm sido desenvolvidas nos últimos anos quanto ao avanço de normas internacionais referentes à terra e direitos humanos. Um dos projetos, liderado pelo movimento de camponeses *La Via Campesina*, propôs uma Declaração das Nações Unidas dos Direitos dos Camponeses e Camponesas, a qual, até o momento desta publicação, está na fase de redação de seu texto perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Isto representa um passo importante no sentido de assegurar o direito à terra para camponeses, definido como: “um homem ou mulher da terra, que possuem uma relação direta e especial com a terra e a natureza, por meio da produção de alimentos e/ou produtos agrícolas”³⁸. Recentemente, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) adotou, em maio de 2012, as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um Contexto de Segurança Alimentar Nacional.

38 Declaração dos Direitos dos Camponeses e Componesas, Artigo 1o, disponível em: <http://viacampesina.net/downloads/PDF/EN-3.pdf> (último acesso em: 23/7/12)

Muitas organizações de direitos humanos e movimentos sociais participaram neste processo com o intuito de assegurar que este instrumento voluntário traga uma perspectiva de direitos humanos sobre terra e recursos naturais³⁹. Embora as Diretrizes Voluntárias, de maneira problemática, de fato incentivem o uso dos mecanismos de mercado como instrumentos efetivos para garantir o acesso à terra, estas diretrizes atestam os avanços no reconhecimento internacional de um direito humano à terra como uma importante contribuição para esta causa⁴⁰.

Há diversos aspectos relevantes na promoção do reconhecimento de um direito humano à terra, em diversos contextos, em particular no que diz respeito a tribunais regionais e nacionais. A decisão da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de fevereiro de 2010, no caso *Centre for Minority Rights in Development (Quênia) e Minority Rights Group International, em nome de Endorois Welfare Council v. Quênia*, foi reconhecida por defensores de direitos humanos como um passo fundamental para atestar que comunidades tradicionais, que historicamente utilizam e ocupam uma determinada porção de terra, possuem direitos a esta terra. A Comissão Africana decidiu que o Estado Queniano violou vários artigos da Carta Africana e determinou que Quênia, como parte da obrigação de reconhecer os direitos de propriedade do povo Endorois, restitua a terra tradicional ao povo Endorois e assegure que esta comunidade tenha acesso irrestrito a seus territórios tradicionais para rituais religiosos e culturais e para pastagem do gado, bem como pague indenização e destine os frutos das atividades econômicas realizadas na terra para a comunidade, entre outras medidas. Após esta decisão, diversos novos casos foram apresentados em jurisdições internas em diversos países do continente africano, inclusive na Tanzânia⁴¹ e África do Sul,⁴² como forma de utilizar e reforçar ainda mais este precedente.

Esta publicação foi elaborada sob o pressuposto de que direitos humanos, definidos de maneira ampla, podem servir como ferramentas para ampliar a justiça social. Infere-se, portanto, que parâmetros e instrumentos de direitos humanos podem servir

39 “Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um Contexto de Segurança Alimentar Nacional”, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), maio de 2012.

40 “Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um Contexto de Segurança Alimentar Nacional,” 11.2. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), maio de 2012.

41 “Tanzânia: Maasai Pastoralists of Soitsambu Village as serttheir rights to ancestral lands,” disponível em: <http://www.minorityvoices.org/news.php/fr/558/tanzania-maasai-pastoralists-of-soitsambu-village-assert-their-rights-to-ancestral-lands>

42 “Transkei fishermen to challenge guilty verdict in High Court,” disponível em: <http://www.lrc.org.za/press-releases/1944-2012-05-22-press-release-transkei-fishermen-to-challenge-guilty-verdict-in-high-court>

como uma ferramenta importante para muitos movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra e pelo direito à alimentação, à moradia adequada, equidade de gênero, saúde, educação e participação política. Um direito à terra pode carregar significados diferentes dependendo do grupo em questão, e os desafios por eles enfrentados ao buscar efetivar estes direitos são também distintos. Em certos casos, os obstáculos ao acesso à terra são motivados por uma grande demanda por produtos agrícolas originários da terra, em outros casos, eles são mais bem explicados por regimes imobiliários existentes nas cidades pelo mundo. Apesar desta variedade de situações, a negação do acesso à ou controle da terra, em geral, tende a exacerbar condições atuais de injustiça social, marginalização econômica e desigualdade que afetam particularmente mulheres e grupos vulneráveis à discriminação. Em resposta a estas ameaças um número significativo de movimentos sociais tem lutado para reivindicar terra como um direito humano fundamental. Suas experiências e lições aprendidas serão debatidas em maior detalhe nas seções a seguir.

Capítulo 2

Experiências de luta pela terra no marco dos direitos humanos

Caso 1



O uso e apropriação de instrumentos de direitos humanos na luta do povo Ogoni pelo acesso à terra⁴³

Ogonis
marchando
em luta para
defender
seus direitos
e o meio
ambiente

43 Este estudo de caso foi desenvolvido por meio de várias entrevistas com Legborsi Saro Pyagbara do Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP), entre maio e dezembro de 2011.

Direitos humanos de povos indígenas e comunidades minoritárias da Nigéria

O povo Ogoni da região do Delta do Rio Níger possui vasta experiência com a organização e utilização de estratégias inovadoras em direitos humanos para frear ingerências em suas terras e defender seu habitat contra uma série de ameaças.

Com uma população atual de cerca de 850.000 pessoas, o povo Ogoni tem vivido na região do Delta do Rio Níger por 500 anos. O povo Ogoni cultivava um elo forte e profundamente enraizado com a terra e os recursos naturais de seu território. A terra, recursos hídricos e ecossistemas onde vive o povo Ogoni constituem parte central de sua cultura, religião e identidade. Muitas tradições Ogoni giram em torno da honra à terra, considerada um deus de acordo com as crenças deste povo.⁴⁴ Portanto, não é surpreendente que eles possuam uma longa história de preservação do meio-ambiente, visto por eles como sagrado. Eles também dependem da terra, recursos naturais e ecossistemas para sua subsistência, que se concentra principalmente no cultivo da mandioca e do inhame e da prática pesqueira nas águas do delta.⁴⁵

■ Origens da marginalização do povo Ogoni

Depois do Tratado de Berlin de 1885, o território hoje conhecido como Nigéria foi submetido ao domínio britânico. No entanto, o território Ogoni foi uma exceção, dado que seu povo resistiu à invasão de seu território por forças estrangeiras até 1901, a

44 Organização das Nações e Povos Não Representados, perfil do povo Ogoni em: <http://www.unpo.org/images/members/ogoni/ogoniprofilesept2009.pdf> (último acesso em: 17/3/12). Ver também: “Drumming in the Rain: The Ogoni Struggle and the Creativity of the Crowd”, disponível em: http://wiredspace.wits.ac.za/bitstream/handle/10539/4508/GeorgeAT_Capitulo%206.pdf;sequence=8 (último acesso em: 1/26/12)

45 “Nigeria Petroleum Pollution in Ogoni Region,” um estudo de caso da Base de Dados sobre Comércio e Meio-Ambiente da American University, School for International Service, disponível em: <http://www1.american.edu/te/OGONI.HTM> (último acesso em: 26/1/12)

partir de quando este se tornou uma das últimas terras a serem incorporadas ao domínio colonial britânico. Nota-se que o povo Ogoni foi capaz de resistir ao trabalho escravo, mesmo quando o transporte de pessoas sequestradas para fins de escravidão se deu por suas terras. A eficácia com que o povo Ogoni foi capaz de resistir ao domínio colonial britânico, ao mesmo tempo, surpreendeu e envergonhou as potências coloniais, as quais muitas vezes justificavam a sua incapacidade de obter o controle de certa área por meio do mito de que tais terras eram habitadas por canibais. Isto preparou o terreno para o estigma e discriminação sofridas pelo povo Ogoni.

Após a longa história de resistência do povo Ogoni ao domínio colonial, o império britânico teve dificuldades em estabelecer uma forte presença no território Ogoni, o que fez com que esta área fosse ainda mais negligenciada no que diz respeito ao fornecimento de serviços básicos e administração pública. A instalação de educação formal chegou tarde ao território Ogoni, o que resultou, portanto, em índices inferiores de educação e alfabetização comparados a outros grupos étnicos no país. Isto também levou a que acadêmicos de outros grupos étnicos fossem os primeiros a relatar a história do povo Ogoni. Isso significa que, neste primeiro momento, o povo Ogoni não pôde contar a sua própria história, o que, por sua vez, representa uma força poderosa para mudança. O modelo de estratificação social atualmente verificado na Nigéria possui suas origens no antigo período colonial, ao passo que alguns grupos desfrutaram de amplo poder político e outros estão extremamente marginalizados. O então Império Britânico reconheceu formalmente três principais grupos étnicos, quais sejam: hauçá-fula, iorubá, e igbo, desconsiderando, portanto, outros 250 grupos étnicos menores, incluindo o povo Ogoni. As potências coloniais regularmente facilitaram a ocupação das terras do povo Ogoni por outros grupos étnicos e, até a independência, este modelo se perpetuou.

Desde o início da história moderna da Nigéria, o povo Ogoni foi relegado à condição mais inferior da sociedade.⁴⁶ Estereótipos e atitudes depreciativas em relação ao povo Ogoni têm sido amplamente difundidos há muito tempo, quando membros deste grupo foram constantemente tratados com desprezo por integrantes de outros grupos étnicos. Nas décadas após a independência, crianças e jovens de origem Ogoni foram muitas vezes humilhados por meio de insultos étnicos proferidos por estudantes e professores. Servidores públicos de origem Ogoni tiveram acesso negado a oportunidades de promoção para cargos mais altos, reservados a membros de grupos étnicos maiores. Indivíduos de origem Ogoni não tiveram acesso a empréstimos bancários por discriminação étnica. A Política Federal de Línguas concedeu um status especial para os idiomas falados pelos

46 Organização das Nações e Povos Não Representados, perfil do povo Ogoni, disponível em: <http://www.unpo.org/images/members/ogoni/ogoniprofilesept2009.pdf> (último acesso em: 17/2/12).

três maiores grupos étnicos, marginalizando outras línguas.⁴⁷ Mulheres de origem Ogoni, muitas das quais eram agricultoras tradicionais, foram levadas a plantar culturas menos rentáveis e tiveram que enfrentar maiores obstáculos para obter independência econômica. Em geral elas foram sujeitadas a tratamento degradante tanto em razão de sua etnia, quanto gênero. Até mesmo quando energia elétrica foi instalada no território Ogoni, apesar da unidade de geração de energia estar localizada em território Ogoni, ela foi direcionada para casas e empresas de comunidades não Ogoni, enquanto “o povo Ogoni foi deixado totalmente às escuras por décadas.”⁴⁸

■ Petróleo no território Ogoni

O início da exploração de petróleo no território Ogoni foi um passo fundamental que deu início a um novo capítulo na luta do povo Ogoni por suas terras e por justiça ambiental. Em 1956, a companhia de petróleo Shell começou a operar na Nigéria, o que impulsionou a aquisição em massa das terras e a sua apropriação pelas companhias petrolíferas.⁴⁹ Em nome do “progresso”, as casas Ogoni foram demolidas, e muitos foram forçados a deixar suas terras.

Em 1969, o governo da Nigéria adotou o Decreto do Petróleo, e em seguida a Lei sobre Uso da Terra em 1979. Ambos os instrumentos legislativos discriminam fortemente os residentes da região do Delta do Rio Níger, em especial o povo Ogoni, que vive em áreas de extração de petróleo. Estes instrumentos concederam plenos direitos de propriedade e posse da terra e direitos aos recursos dela derivados ao governo central, ao mesmo tempo em que deixou de reconhecer os direitos da população do Delta do Rio Níger de participar em decisões que podem afetar as suas terras.⁵⁰ Ao mesmo tempo, as regulações

47 Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP), “Shadow Report on Nigeria’s Compliance with the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination” Fevereiro/Março de 2005, disponível em: http://www.mosop.org/02_MOSOP_Shadow_Report_on_Nigeria_Compliance_with_UN_Convention_Racial_Discrimination_022005.pdf (p. 4-5) (Último acesso em: 24/3/12)

48 Entrevista com Legborsi Saro Pyagbara: Genebra, Suíça; 15 setembros de 2011.

49 Organização das Nações e Povos Não Representados, perfil do povo Ogoni, disponível em: <http://www.unpo.org/images/members/ogoni/ogoniprofilesept2009.pdf> (último acesso em: 17/3/12).

50 Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP), “Shadow Report on Nigeria’s Compliance with the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”, fevereiro/março de 2005, disponível em: http://www.mosop.org/02_MOSOP_Shadow_Report_on_Nigeria_Compliance_with_UN_Convention_Racial_Discrimination_022005.pdf (p. 8) (Último acesso em: 24/3/12).

ambientais e sociais extremamente fracas concederam à Shell uma margem de operação considerável. Não se exigiu estudo de impacto ambiental para concessão de exploração de petróleo, bem como se autorizou que a licença para esta exploração e as atividades de perfuração fosse concedida pelo governo sem necessidade de qualquer consulta às comunidades afetadas.

Atividades petrolíferas na região do Delta do Rio Níger têm causado ampla devastação ambiental. Poluição por óleo decorrente de derramamentos, explosões, descarregamento de resíduos e vazamento de oleoduto possuem grande potencial para contaminar o ar e destruir a vida selvagem e biodiversidade, bem como danificar terras produtivas e canais de água. De 1970 a 1992, 1.581 ocorrências de derramamento de petróleo foram registradas na região do Delta do Rio Níger, muitas delas originárias de mais de cem estações de extração de petróleo e oleodutos que atravessam o território Ogoni. De 1982 a 1992, documenta-se que 1.626.000 barris de petróleo vazaram em 27 incidentes diferentes em razão das operações da Shell na Nigéria. Desde então, explosões de gás continuaram a cobrir de fuligem fazendas depois das chuvas, e constantes derramamentos de óleo agravam ainda mais os danos ambientes existentes, resultando em sérias ameaças ao direito à saúde, alimentação, e educação do povo Ogoni que mora perto dos locais de derramamento⁵¹.

As comunidades afetadas pela extração petrolífera foram privadas dos benefícios dos mais de 100 bilhões de dólares lucrados pelo governo e pela petrolífera Shell, embora estas comunidades estejam sujeitas aos impactos devastadores ao seu meio ambiente, terra, água e modo de vida, tidos causados pela extração petrolífera⁵². Por mais de quatro décadas de exploração petrolífera em suas terras o povo Ogoni foi politicamente marginalizado e teve que lidar com as consequências de viver em um meio ambiente contaminado.

Quando o povo Ogoni começou a se organizar e mobilizar contra a marginalização e defesa de suas terras e meio-ambiente, eles encontraram grande resistência por parte do governo da Nigéria e da Petrolífera Shell, os quais recusaram lidar com os problemas trazidos à luz pelo povo Ogoni. Em seguida, o povo Ogoni sofreu terrível repressão, e o *Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP)* foi alvo de uma série de operações militares de grande escala. Comunidades e casas do povo Ogoni foram completamente destruídas. Muitos foram removidos à força de suas casas e compelidos a buscar refúgio

51 “Nigeria Petroleum Pollution in Ogoni Region,” um estudo de caso da Base de Dados sobre Comércio e Meio-Ambiente da American University, School for International Service, disponível em: <http://www1.american.edu/ted/OGONI.HTM> (último acesso em: 26/1/12).

52 *ibid.*

nas florestas e manguezais delta do rio Niger. Aqueles que permaneceram em suas comunidades ou cidades continuaram vulneráveis a ocorrências constantes de assédio, detenções e violência com o fim de removê-los de suas terras destinadas à exploração petrolífera. A pressão foi tão grande que cerca de cem mil integrantes do povo Ogoni foram deslocados, e muitos deles foram forçados a buscar refúgio no país vizinho, Benin⁵³.

■ Contexto internacional

Durante as primeiras duas décadas de exploração petrolífera, o sofrimento do povo Ogoni fora de certa forma ignorado pela agenda internacional, ocupada pela polarização característica do período da Guerra Fria, bem como pelas contínuas lutas por independência em muitos locais outrora colonizados. A dinâmica geopolítica durante o ápice da Guerra Fria fez com que movimentos sociais no continente africano e em outras regiões fossem obrigados a se posicionar em relação às oportunidades apresentadas pelas superpotências em confronto, e neste sentido o povo Ogoni não foi uma exceção. Por um lado, pareceu plausível que a União Soviética apoiaria lutas contra a Petrolífera Shell, sendo esta companhia um símbolo dos malefícios perpetuados pelo capitalismo. Por outro lado, a posição ocidental, ágil em condenar violações de direitos civis e políticos cometidas por regimes autoritários, indicaria maior simpatia pelas demandas do povo Ogoni.

O movimento Ogoni buscou atrair aliados para sua causa, beneficiando-se do apoio internacional, embora altamente limitado, e, no geral, aproveitando as poucas oportunidades apresentadas pelo cenário político global daquela época. No entanto, a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Civil representaram uma mudança bem-vinda, uma vez que estes acontecimentos históricos permitiram que o movimento Ogoni redefinisse e reestruturasse sua luta em seus próprios termos, ao invés de conceituá-la de acordo com ideologias dominantes no mundo.

53 “The Curse of Oil in Ogoniland,” disponível em: http://www.umich.edu/~snre492/cases_03-04/Ogoni/Ogoni_case_study.htm (último acesso em: 24/3/12)

O surgimento do Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP)

Não foi uma tarefa fácil mobilizar o povo Ogoni, especialmente porque isso implicou unir uma população marginalizada, excluída e discriminada por gerações. Muitos membros do povo Ogoni passaram a acreditar que eles pertenciam a um povo subjugado, o que muito prejudicou sua autopercepção de dignidade e empoderamento. Além disso, muitas pessoas viveram em áreas remotas que eram até então não pavimentadas e de difícil acesso externo.

Ademais, embora o povo Ogoni fale uma única língua, eles estão divididos em diferentes dialetos, o que a princípio dificulta a mobilização popular. Havia também uma preocupação relacionada com o papel da liderança no movimento Ogoni, uma vez que a política partidária do tudo ou nada, do “vencedor leva tudo” tem dividido profundamente as elites Ogoni em distintos campos partidários.

Não obstante estes consideráveis obstáculos, as medidas empreendidas com esmero para organizar e mobilizar as comunidades do povo Ogoni como um movimento social começaram finalmente a se desenvolver nos anos 80. Os avanços alcançados pela luta do povo Ogoni foram, em grande medida, inspirados e motivados pelo compromisso e coerência de seus líderes, entre eles Ken Saro Wiwa, porta-voz e então Presidente do MOSOP, cujo nome se tornou internacionalmente conhecido após sua execução trágica, juntamente com outros oito líderes Ogoni, pelo governo nigeriano em 1995. Os avanços educacionais e profissionais obtidos pelo Sr. Saro Wiwa, que serviu de referência para a juventude Ogoni, inspirou muitos outros a se mobilizar e exigir responsabilização diante de constantes violações de seus direitos.⁵⁴

54 Perfil do Prêmio *Right Livelihood*, disponível em: <http://www.rightlivelihood.org/saro-wiwa.pdf> (último acesso em: 30/7/12)

■ O lançamento da carta de direitos do povo Ogoni

Em 1990, a luta do povo Ogoni foi oficialmente lançada com a adoção da Carta de Direitos do Povo Ogoni. Após um processo amplamente participativo, a Carta de Direitos foi elaborada em consulta com todos os clãs do povo Ogoni, e entre três e cinco representantes de cada um destes clãs assinaram o documento.

A Carta de Direitos do Povo Ogoni reivindica o controle político dos assuntos Ogoni por seu povo, o domínio e uso de seus recursos econômicos para o desenvolvimento da comunidade Ogoni, representação adequada e direta do povo Ogoni nas instituições nacionais da Nigéria, bem como o direito a proteger o meio-ambiente onde vive o povo Ogoni de mais degradação. Com ênfase no direito à autodeterminação do povo Ogoni e no controle comunitário de recursos naturais, a Carta de Direitos desafia diretamente a estrutura do Estado nigeriano e as medidas tomadas por seu governo. A Carta afirma que “nenhum governo pode ser benéfico se impõe e administra leis que traíam uma parcela de seus povos; que democracia não existe sem leis que protejam minorias.” O preâmbulo desta Carta também ressalta a ironia, pois desde que o petróleo foi descoberto no território Ogoni recursos avaliados em mais de 100 bilhões foram extraídos, enquanto o povo Ogoni continua a sofrer com a falta de água potável, eletricidade, poucas estradas asfaltadas, hospitais mal equipados e uma quase completa ausência de indústrias.⁵⁵

O lançamento da Carta de Direitos representou um momento decisivo para o povo Ogoni em sua luta para reverter décadas de discriminação e preconceito. Qualificada muitas vezes como “a bíblia da luta do povo Ogoni”, a Carta de Direitos continua a ser constantemente descumprida pelo governo nigeriano e por empresas petrolíferas, segundo denúncias feitas pelo povo Ogoni. Esta carta tem servido como um ponto de convergência para muitos líderes Ogoni e tem guiado muitas parcerias e laços de cooperação com diferentes organizações e instituições. Após a adoção da Carta de Direitos, o grupo étnico Ijaw e povo Akalaka, entre outros grupos étnicos, proclamaram suas respectivas declarações de direitos. Há cerca de doze proclamações semelhantes de direitos nos anos após o lançamento da Carta de Direitos do povo Ogoni. Esta carta também contribuiu para modificar as atitudes tomadas pelo povo Ogoni, as quais resultaram um tratamento ainda mais respeitoso e propenso ao reconhecimento público de suas demandas diante da opinião pública nigeriana.

55 A Carta de Direitos do Povo Ogoni, disponível em: http://www.mosop.org/ogoni_bill_of_rights.html (último acesso em: 24/3/12)

Igualmente, os líderes Ogoni quebraram novos recordes ao tornar ainda mais visíveis as demandas do povo Ogoni, tanto na Nigéria, quanto no cenário internacional. Em nome do povo Ogoni, Ken Saro Wiwa participou do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas (*UN Working Group on Indigenous Peoples – UNWGIP*) em 1992 graças ao apoio de ONGs internacionais parceiras, como a Sociedade para Povos Ameaçados (*Society for Threatened Peoples*) e Conselho Mundial de Igrejas. Este evento foi marcado pelo primeiro envolvimento do MOSOP com o sistema de direitos humanos da ONU e abriu o caminho para muitas outras atividades.

Em 1992, o povo Ogoni publicou a notícia de que a Petrolífera Shell havia exigido que eles desocupassem suas terras. Em seguida, houve uma série de ações não violentas, culminando em um dia geral de ação onde 300.000 membros da comunidade Ogoni protestaram em 4 de janeiro de 1993, em comemoração ao Ano Internacional dos Povos Indígenas do Mundo. Este dia de mobilização em massa foi seguido por outras atividades pacíficas, como a realização de vigílias noturnas e de procissões à luz de vela. Foi também lançado o Fundo de Sobrevivência para o Povo Ogoni (*Ogoni Survival Fund - ONUSUF*), para o qual cada membro do povo Ogoni deveria demonstrar seu apoio e lealdade de maneira voluntária contribuindo com uma soma simbólica de um naira (N1,00) para a causa Ogoni. Ademais, o povo Ogoni também levou suas reivindicações para a Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em junho de 1993 em Viena. Superando o legado da Guerra Fria e possibilitando um novo espaço de mobilização, a Declaração e Programa de Ação da Conferência de Viena, de 1993, afirmou que: “Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”, ao passo que reconheceu a necessidade essencial de atentar para questões ambientais e para o desenvolvimento sustentável. O povo Ogoni foi também capaz de promover a mobilização popular de maneira razoavelmente eficaz tanto no âmbito interno, na Nigéria, quanto no cenário internacional, bem como pôde colocar suas reivindicações no topo da agenda política. No entanto, este sucesso não veio sem grandes custos.

■ Retrocesso e Intimidação a defensores de direitos humanos do povo Ogoni

Em 1993, após a anulação das eleições presidenciais de 12 de junho, a Nigéria foi levada a uma crise política. O governo militar que havia anulado as eleições foi forçado a renunciar, e iniciou-se um governo interino. Quase três meses antes do fim do governo

interino, este foi removido por outro golpe de estado, o qual deu início ao governo militar do General Abacha. O novo governo militar repreendeu o movimento Ogoni e outros ativistas de oposição com força brutal e violência extrema. Inúmeros manifestantes Ogoni foram perseguidos, detidos, espancados, torturados e muitas vezes assassinados, em função de seus protestos contra a Petrolífera Shell.

Ao longo dos anos 90, Shell colaborou com o governo nigeriano e seus líderes militares e civis para oprimir a oposição popular a sua presença no país e para viabilizar seu acesso irrestrito aos territórios do Delta do Rio Níger, ricos em recursos naturais. Líderes do povo Ogoni que decidiram se opor abertamente contra degradação ambiental e destruição de suas terras para cultivo e das águas destinadas à pesca foram perseguidos, presos e muitas vezes desapareceram ou foram executados⁵⁶. Em 1994, vários líderes do Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni foram presos após uma perturbação suspeita da ordem pública, o que motivou a instalação de uma unidade militar, a Força Tarefa de Segurança Interna, no território Ogoni com o objetivo de “pacificar e restaurar ordem”. Entre aqueles detidos em função desta perturbação suspeita, podem ser citados o Presidente do MOSOP e o Vice-Presidente para a ala jovem do MOSOP. Após um lento julgamento fraudulento, criticado tanto interna, quanto internacionalmente, em 10 de novembro de 1995, Ken Saro-Wiwa, Barinem Kiobel, John Kounien, Baribor Bera, Saturday Dobe, Felix Nwate, Nordu Eawo, Paul Levura, e Daniel Gbookoo foram enforcados em Port Harcourt, pelo governo federal da Nigéria. Este caso viria a atrair o movimento internacional de direitos humanos para esta causa e possibilitar novas formas de apoio e solidariedade internacionais para o povo Ogoni e sua luta⁵⁷.

56 Ver, por exemplo, as denúncias relatadas no caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*

57 Ver, por exemplo, Anistia Internacional: “UA 176/94: Fear of extrajudicial execution / deathpenalty.” 4 de maio, 1994, disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR44/002/1994/en/a07a980f8c4-11dd-b40d-7b25bb27e189/af440021994en.pdf>. Ver também: <http://www.swradioafrica.com/pages/SaroWiwa021110.htm> (último acesso em: 24/3/2012).

O uso de mecanismos internacionais de direitos humanos para promover a luta do povo Ogoni

Em suas primeiras experiências com os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas, o povo Ogoni participou de fóruns recém-criados onde os direitos de povos indígenas estavam sendo debatidos, a começar pelo Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas em 1992. Na época, ainda não se reconhecia a existência de grupos indígenas na África, embora líderes do povo Ogoni já houvessem decidido inserir a identidade cultural dos povos Ogoni e sua relação com a terra na categoria de povos indígenas, cada vez mais debatidas na ONU.

■ A relatoria especial da ONU para Nigéria

Após o enforcamento dos líderes Ogoni, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua 50ª sessão, realizada em dezembro de 1995, condenou a execução arbitrária de Saro Wiwa e outros oito líderes Ogoni. Em sua resolução, a Assembleia Geral também notou com preocupação outras violações de direitos humanos em massa, solicitando que a Relatoria Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias e Arbitrárias e o Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária investigasse a situação de direitos humanos na Nigéria e apresentasse suas conclusões perante a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em sua próxima sessão em março de 1996. Ademais, o Secretário-Geral da ONU estabeleceu um grupo para investigar os fatos ocorridos, visitando a Nigéria em abril de 1996.

Em 1997, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas estabeleceu a Relatoria Especial sobre a situação de direitos humanos na Nigéria e indicou o Sr. Tiyanjan Maluwa do Malauí para o cargo de relator. Sr. Maluwa renunciou ao cargo por motivos pessoais em 12 de agosto de 1997. Após a sua renúncia, o Presidente da Comissão de Direitos Humanos nomeou o Sr. Soli Jehangir Sorabjee, um advogado indiano.

O governo da Nigéria recusou o pedido de visita ao país apresentado pelo Relator Especial, o que o forçou a fundamentar o seu primeiro relatório à sessão da Comissão de Direitos Humanos realizada em 1998 em informações obtidas por meio de outras fontes, com a participação de diversos grupos dentro e fora do país.⁵⁸ Em seu relatório à Comissão, o Relator Especial considerou várias questões levantadas pelo MOSOP. Uma de suas recomendações foi a de que o Governo Federal da Nigéria deveria estabelecer uma agência independente, após consultar o MOSOP e a Corporação de Desenvolvimento da Shell Petróleo da Nigéria, a fim de determinar todos os aspectos relativos aos danos ambientais causados pela extração de petróleo pela Shell e outras operações no território Ogoni, bem como tornar públicas as recomendações e conclusões deste estudo⁵⁹.

Após a publicação do relatório pelo Sr. Sorabjee, MOSOP continuou a defender que estas recomendações fossem implementadas, apesar da inércia desmotivante verificada em cada uma das principais instituições responsáveis por implementar tais recomendações. No entanto, depois de longa perseverança, em 2006 o estudo foi finalmente encomendado, e o Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente (PNUMA) deu início a investigações sobre os efeitos da exploração petrolífera nos ecossistemas ali presentes, locais de pesca e terras para cultivo do povo Ogoni. O papel do PNUMA em avaliar objetivamente os danos causados por mais de 40 anos de exploração petrolífera desenfreada no território Ogoni foi controverso, e o MOSOP criticou, em várias ocasiões, a abordagem adotada por esta agência, solicitando que o PNUMA promova o cumprimento dos parâmetros internacionais de direitos humanos e ambientais. Embora este estudo seja mais bem abordado a seguir, vale destacar que ele reforçou muitas das reivindicações do povo Ogoni com relação aos danos ambientais em suas terras e abriu espaço para algumas das novas oportunidades para responsabilização e restituição.

■ A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

Em 1996, um caso foi apresentado perante a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, em nome do Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni,

58 Informação proveniente de: www.serac.org e *Human Rights Watch*, "The Price of Oil", disponível em: http://www.waado.org/nigerian_scholars/archive/opinion/oilhrw/hrw11intern.html (último acesso em: 26/1/12)

59 Ver E/CN.4/1998/62 e E/CN.4/1999/36.

pela organização *Social and Economic Rights Action Center (SERAC)*, com sede na Nigéria, e pelo *Center for Economic and Social Rights (CESR)*, com sede nos Estados Unidos. Entre outros problemas sérios de direitos humanos, a petição “denunciou a ampla contaminação do solo, água e ar; a destruição de casas; a queima das lavouras e a matança de animais das fazendas; e o clima de terror ao qual as comunidades Ogoni têm sido submetidas, em violação a seus direitos à saúde, a um meio-ambiente saudável, moradia e alimentação”⁶⁰. Na petição também se alegou que houve cumplicidade entre o exército nigeriano e empresas petrolíferas que operam na região em uma série de violações. A histórica decisão da Comissão, emitida em 2001, concluiu que houve violações dos artigos 2o, 4o, 14, 16, 18(1), 21 e 24 da Carta Africana. A Comissão determinou que o Governo da Nigéria tem a obrigação de proteger a saúde e a subsistência do povo no território Ogoni, bem como seu ambiente natural, sem discriminação. Além disso, a Comissão exortou a Nigéria para que se pusesse fim aos ataques contra as comunidades Ogoni, investigasse violações de direitos humanos se processassem oficiais das forças de segurança e oficiais da Companhia Nacional Nigeriana do Petróleo. Ademais, a Comissão solicitou ao governo que fornecesse indenização adequada para as vítimas e despoluísse terras e rios que estivessem contaminados pelas atividades petrolíferas. A decisão da Comissão Africana reconheceu que a atividade petrolífera afetou negativamente uma série de direitos humanos (vida, moradia, saúde, alimentação, água, etc.) e que estes impactos interagiram entre si para gerar danos amplos às terras e aos meios de subsistência do povo Ogoni⁶¹.

■ O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas

O povo Ogoni, no entanto, não limitou seu trabalho de mobilização a apenas um mecanismo de direitos humanos. Ao mesmo tempo em que o MOSOP trabalhou para garantir que suas questões fossem abordadas pelo Relator Especial para Nigéria,

60 Coomans, Fons, “The Ogoni Case before the African Commission on Human and Peoples’ Rights,” In: *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52, julho de 2003, pp. 749-760.

61 Justice C. Nwobike. “The African Commission on Human and Peoples’ Rights and the Demystification of Second and Third Generation Rights under the African Charter: Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and the Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria,” *African Journal of Legal Studies*, 2 (2005) 129-146

eles também submeteram informações semelhantes para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas antes da apresentação pela Nigéria de seu primeiro relatório a este órgão de tratado. Da mesma forma, estas medidas obtiveram frutos e, em maio de 1998, o Comitê “notou com alarde a extensão da devastação ao meio-ambiente e qualidade de vida causada pela exploração do petróleo em áreas como a do território Ogoni, onde petróleo fora descoberto e extraído sem a devida consideração à saúde e bem-estar da população e seu meio-ambiente.” Ademais, o Comitê recomendou que os “direitos de minorias e comunidades étnicas, incluindo o povo Ogoni, deveriam ser respeitados e que a reparação integral deveria ser fornecida pelas violações aos direitos estabelecidos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Após o relatório do Relator Especial e as conclusões do Comitê DESC, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, em seguida, aprovou a prorrogação do mandato da Relatoria Especial sobre a situação de direitos humanos na Nigéria por mais um ano.⁶²

■ O Representante especial do secretário-geral sobre a situação de defensores de direitos humanos

Sob o governo do General Sanni Abacha, a situação de ativistas de direitos humanos e dissidentes políticos na Nigéria foi terrível. Centenas de integrantes do povo Ogoni foram exilados, o que gerou uma grande diáspora Ogoni, em especial na Europa e nos Estados Unidos.

Depois da morte do General Sanni Abacha, em junho de 1998, e a posse do General Abdusalami Abubakar, foram propostas reformas abrangentes, incluindo um calendário eleitoral para 1999. O início do processo democrático, a libertação de presos políticos e a redução da repressão pelo novo governo permitiu cada vez mais que o povo Ogoni mantivesse seu ativismo em busca de reconhecimento pleno de seus direitos às suas terras e ao seu meio-ambiente. Ao reconhecer este novo avanço, alguns dos líderes

62 Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, Resolução 1998/64. Ver também *Human Rights Watch: “The Price of Oil”*, disponível em: http://www.waado.org/nigerian_scholars/archive/opinion/oilhrw/hrw11intern.html (último acesso em 12/3/12).

Ogoni e outros ativistas prodemocracia retornaram do exílio e, em abril de 1999, eleições foram concluídas com o início de um novo governo civil em 29 de maio de 1999.

No entanto, no início de 2001, o movimento Ogoni começou a ter problemas com o novo governo civil, dado que muitos dos novos líderes políticos mantinham laços com o antigo governo militar. Em abril de 2001, em reação a um protesto Ogoni contra um projeto de estrada que iria destruir terras destinadas ao cultivo agrícola, agentes de segurança do governo invadiram e queimaram a casa do Presidente do MOSOP, Sr. Ledum Mitee, o qual foi depois preso pelo governo e judicialmente acusado. Até as eleições gerais de 2003, represálias a líderes Ogoni se intensificaram ainda mais. Depois de Ledum Mitee quase ter sido assassinado, o Oficial de Programa do MOSOP, Sr. Legborsi Saro Pyagbara, foi preso no aeroporto de Lagos, antes de viajar para participar na 59ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Diante da crescente animosidade a ativistas do MOSOP e outros defensores de direitos humanos no país, o MOSOP acionou o Representante Especial do Secretário-Geral sobre a Situação de Defensores de Direitos Humanos. A reunião teve como facilitador o Conselho Mundial de Igrejas em Genebra, Suíça. Outras organizações internacionais de direitos humanos, como a Anistia Internacional e a Organização Mundial Contra Tortura (OMCT) também se juntaram à causa, para destacar sua preocupação e exigir que medidas sejam tomadas. O Representante Especial realizou uma visita à Nigéria em 2005, e em seu relatório sobre a situação de defensores de direitos econômicos, sociais e culturais foi em grande medida influenciado pelo trabalho do movimento Ogoni.

■ O Comitê das Nações Unidas para Eliminação da Discriminação Racial (CEDR)

No mesmo período, MOSOP também começou a se envolver de maneira mais sistemática com os comitês criados para monitorar o cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos, com o auxílio de diversas ONGs internacionais.⁶³

63 Ver, por exemplo, o “micro relatório” redigido pelo líder Ogoni Legborsi Saro Pyagbara e publicado pela Minority Rights Group International: “The Ogoni of Nigeria: Oil and Exploitation,” 2003, disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/469cbfce0.html> (último acesso em: 13/1/12)

Em um documento apresentado ao CEDR pela *Nigerian Civil Liberties Organization*, *Minority Rights Group International* e pela Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH), o povo Ogoni pôde registrar várias de suas principais questões durante o processo de revisão da situação de direitos humanos na Nigéria perante este órgão⁶⁴. MOSOP também apresentou, em separado, um relatório alternativo para relatar o desrespeito pela Nigéria de suas obrigações sob a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Discriminação Racial⁶⁵.

O envolvimento do MOSOP com o CEDR resultou em recomendações ainda mais abrangentes ao governo da Nigéria em sua revisão perante o Comitê. Entre suas recomendações, o Comitê solicita que o governo revogue a controversa Lei sobre Uso da Terra de 1979 e o Decreto do Petróleo de 1969, separe os dados do censo de acordo com a composição étnica do país, bem como exige que empresas petrolíferas realizem um processo de consulta efetiva com comunidades onde petróleo esteja sendo ou venha a ser extraído.

■ Outros mecanismos

O movimento Ogoni continuou a explorar formas criativas de utilizar espaços de articulação internacional para apoiar as suas reivindicações de direitos humanos e justiça ambiental. MOSOP continuou a atuar no sistema de direitos humanos da ONU, mais recentemente com o Relator Especial da ONU para os Direitos dos Povos Indígenas. Membros do MOSOP participaram da primeira sessão do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) referente à situação de direitos humanos na Nigéria em 2009, onde puderam continuar a persuadir Estados membros a questionar as medidas tomadas pelo governo nigeriano. Dado o amplo conhecimento acumulado ao longo das duas últimas décadas, líderes do MOSOP foram capazes de recorrer aos procedimentos existentes com vistas a assegurar que suas reivindicações sejam regis-

64 Civil Liberties Organization. "Status of the Implementation of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination in Nigeria: an Alternative Report", apresentado na 67a Sessão do Comitê das Nações Unidas para Eliminação da Discriminação Racial, em agosto de 2005 (último acesso em: 13/1/12).

65 Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP), "Shadow Report on Nigeria's Compliance with the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", fevereiro/março de 2005, disponível em: http://www.mosop.org/02_MOSOP_Shadow_Report_on_Nigeria_Compliance_with_UN_Convention_Racial_Discrimination_022005.pdf (último acesso em: 24/3/12)

tradas. Líderes Ogoni têm visto o RPU como uma oportunidade importante, uma vez que todos os Estados são avaliados quanto à sua situação de direitos humanos. Ao mesmo tempo, eles reconhecem diversas falhas consideráveis neste processo, tal como a ausência de espaço adequado para a participação da sociedade civil e o fraco monitoramento da implementação das recomendações.

O movimento liderado pelo povo Ogoni tem sido muito eficaz em utilizar normativas e mecanismos em direito internacional ambiental, inclusive a *Global Environment Facility (GEF)* e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), onde MOSOP tem atuado como relator para Consultas Regionais com a Sociedade Civil da África sobre o processo envolvendo as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um Contexto de Segurança Alimentar Nacional.

Resultados obtidos e lições aprendidas

O resultado de anos de trabalho com o sistema de direitos humanos da ONU, em especial com Relatores Especiais, órgãos de tratado e, mais recentemente, com o Mecanismo de Revisão Periódica Universal levou a uma jurisprudência considerável, a qual permitiu que líderes Ogoni exercessem ainda mais pressão internacional para que o governo da Nigéria, a Petrolífera Shell e outras empresas que operam nas terras Ogoni cumpram com suas obrigações em direitos humanos.

Alguns dos resultados obtidos podem de fato promover medidas capazes de atender às demandas do povo Ogoni. O estudo desenvolvido pelo PNUMA, encomendado em 1998 pelo Relator Especial da ONU para Nigéria, foi inédito em seu escopo e suas conclusões são substantivas. Por mais de 14 meses, pesquisadores examinaram mais de 200 localidades, pesquisaram mais de 120 quilômetros de tubulações, analisaram mais de 5000 registros médicos, bem como entrevistaram mais de 20.000 pessoas em reuniões realizadas na comunidade Ogoni.⁶⁶ O relatório, lançado em agosto de 2011, validou reivindicações antigas do povo Ogoni com relação ao dano causado pela exploração petrolífera. O estudo estabeleceu que níveis de benzeno em amostras de água eram novecentas vezes maiores do que o permitido pelos padrões internacionais de saúde. Além disso, o estudo recomendou que o governo declarasse a região como uma área de desastre e crie um fundo para indenizar a comunidade Ogoni e institua uma autoridade ambiental Ogoni⁶⁷. O movimento Ogoni participou ativamente do processo envolvendo este estudo e nas medidas voltadas a assegurar que as recomendações fossem de fato implementadas.

O movimento Ogoni aprendeu várias lições durante sua luta e suas várias experiências com o uso de uma série de instrumentos internacionais de direitos humanos. Eles aprenderam que sua capacidade de influenciar questões internas por meio da pressão internacional depende de uma série de fatores políticos e econômicos, sendo que quando estes fatores se alinham, pode ser estratégico utilizar estes mecanismos internacionais.

66 Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente: “Environmental Assessment of Ogoni land”, disponível em: http://postconflict.unep.ch/publications/OEA/UNEP_OEA.pdf (último acesso em: 26/1/12).

67 Legborsi Saro Pyagbara: Discurso feito ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 18ª Sessão (12-30 de setembro de 2011), Genebra, Suíça. *Item 5 da Agenda: Diálogo Interativo sobre o Relatório da Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas.*

Quando eles decidem utilizar estes mecanismos, de fato aprendem os protocolos necessários, fazem lobby junto aos governos e atuam dentro de regras estritas de procedimento.

O movimento Ogoni considera alguns destes mecanismos de fato efetivos. Os Relatores Especiais das Nações Unidas têm se mostrado, em geral, abertos a receber as reivindicações do movimento e têm enviado, em várias ocasiões, comunicados formais para o governo da Nigéria, exortando para que este respeite os direitos dos defensores de direitos humanos do povo Ogoni. O mecanismo de relatoria especial, portanto, constitui um instrumento essencial no uso pelo movimento Ogoni da pressão internacional para reforçar, no âmbito local, as suas demandas. As comunicações e outras declarações perante a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas contribuíram para elevar os custos para a imagem do Estado nigeriano frente ao seu fracasso em providenciar um tratamento adequado a ativistas Ogoni. No entanto, líderes MOSOP reconhecem que as conclusões dos Relatores Especiais da ONU não são, por si só, juridicamente vinculantes, e o formato exigido para que a comunicação seja enviada a estes mecanismos dificulta o acesso a estes mecanismos por parte de muitas comunidades que não estão capacitadas para fornecer informações dentro do formato necessário. Igualmente, eles também concluíram que comitês de tratado podem vir a ser mecanismos de monitoramento deveras efetivos. Não obstante, estes comitês não são um recurso ágil. Eles avaliam o cumprimento dos tratados a cada 2 ou 3 anos, e o trabalho necessário para elaboração de relatórios alternativos para estes mecanismos é amplo.

Além do sistema internacional de direitos humanos, vale mencionar o papel fundamental da Carta de Direitos do Povo Ogoni em organizar e manter unido o movimento Ogoni por décadas de luta, uma vez que este documento forneceu uma diretriz única e uma série clara de reivindicações. Além disso, a existência de uma diáspora Ogoni influente revelou-se como um recurso e um apoio fora da Nigéria, o que auxiliou o movimento em organizar uma ação internacional efetiva e em construir parcerias com organizações e defensores ao redor do mundo.

Ao final, o povo Ogoni tem provado o potencial de um pequeno grupo historicamente marginalizado de desafiar algumas das forças mais poderosas no mundo, desde governos militares a uma das maiores empresas multinacionais da história. Em razão de seus anos de organização, este movimento hoje utiliza com maestria uma série de instrumentos e mecanismos internacionais de direitos humanos e, dada a justiça de suas reivindicações, o povo Ogoni constitui uma força poderosa pela luta por justiça social no mundo e uma fonte de inspiração para inúmeros movimentos sociais, ativistas de direitos humanos e ambientalistas.

Caso 2



Residentes dos assentamentos informais do Quênia em mobilização por seus direitos

Reunião do
Nairobi Peoples
Settlement
Network (Rede de
Residentes dos
Assentamentos
Informais)

Direitos humanos como ferramenta: mobilização popular em assentamentos urbanos no Quênia⁶⁸

68 Este estudo de caso foi elaborado por meio de várias entrevistas com Humphrey Otieno Oduor da Peoples Settlement Network (NPSN), entre setembro de 2011 e julho de 2012.

Situação de direitos humanos de moradores de baixa renda no Quênia

No Quênia, desde o período colonial, o acesso e controle sobre terra têm estado profundamente atrelados à capacidade de participar na vida pública.

Sob o Protetorado do Reino Unido na África Oriental, criado em 1985, grandes porções de terra foram ocupadas por colonos europeus. Muitos membros do grupo Kikuyu, o maior grupo étnico da região, e outras tribos que vivem nas férteis regiões montanhosas centrais foram removidos de suas terras. Membros do grupo Maasai que vivem no Vale Rift e Kalenjin habitantes das regiões montanhosas ocidentais tiveram um destino semelhante. Sob o domínio britânico, os colonos proprietários de terras participavam do governo, ao passo que era negado aos africanos o direito a participar diretamente dos assuntos políticos⁶⁹.

De 1952 a 1959, a revolta dos “Mau-Mau” desafiou o domínio britânico, em particular suas políticas de terra. Esta insurreição liderada pelo grupo Kikuyu desestabilizou profundamente o status quo, e provocou uma forte repressão, causando a morte de dezenas de milhares de membros do grupo Kikuyu. Durante este período, houve um aumento significativo da participação de africanos no processo político e, em 12 de dezembro de 1963, Quênia obteve sua independência. No entanto, o sistema colonial de distribuição de terras continuou em vigor. No Quênia, terra ainda reflete o sistema de classificação criado pelos britânicos, a saber: terras pertencentes à coroa, terras particulares e reservas nativas. Após a independência, terras pertencentes à coroa foram denominadas “terras governamentais” e reservas nativas passaram a ser chamadas de “terras de confiança”. Mais recentemente, com a Política Nacional de Terras de 2009 e a Constituição de 2010, a classificação de terra pública, terra privada e terra comunitária continua a espelhar a antiga organização fundiária local⁷⁰.

Em 1978, o então Vice-Presidente Daniel arap Moi assumiu o poder após a morte do Presidente Jomo Kenyatta. Sob o governo de Moi, movimentos de oposição foram

69 Departamento de Estado dos EUA: *Background Note: Kenya* (7 de maio de 2012), disponível em: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2962.htm> (último acesso em: 30/7/12)

70 Paul Syagga. “Public land, historical land injustices and the new Constitution”, disponível em: www.sidint.net/docs/WP9.pdf(último acesso em: 20/5/12)

brutalmente reprimidos. Em 1982, emendou-se a constituição e instaurou-se no país um sistema de partido único. Após considerável oposição interna e pressão internacional, esta emenda foi revogada em 1991. Embora esta mudança tenha aberto novas possibilidades no âmbito político, o país estava imerso em má gestão econômica, corrupção e dívidas na época em que Moi deixou o poder em 2002. Sob o governo do novo presidente, Mwai Kibaki, aumentou o número de remoções forçadas de moradores de assentamentos informais, impulsionadas pela alta na demanda por terras urbanas para projetos de desenvolvimento decorrentes do aumento da ajuda externa, bem como maior migração das zonas rurais para as áreas urbanas.

■ Condições de vida em assentamentos informais

Aumento da pobreza e miséria nas zonas rurais do país levaram a grandes fluxos migratórios para as cidades. Dada a falta de programas sociais de moradia, muitas famílias foram viver em assentamentos informais nas maiores cidades, municípios e centros urbanos do país. A maior parte das terras onde estes assentamentos estão localizados encontra-se em áreas de risco perto de linhas elétricas de alta tensão, próximas a ferrovias, em zonas de encostas íngremes ou à margem dos rios. Outros assentamentos estão situados sobre canais de esgoto ou em áreas ambientalmente contaminadas.

De modo geral, assentamentos informais carecem de acesso adequado a serviços de saúde, tais como energia elétrica, o que faz com que muitos moradores dependam de combustíveis mais poluentes e perigosos como fonte de energia para suas residências.⁷¹ Apenas 22% dos moradores possuem abastecimento de água, o que leva 75% deles a comprar água mais cara do que nas áreas de classe média e alta.⁷² Apenas 1% dos moradores destes assentamentos usufruem de serviços de coleta de lixo, e poucos deles possuem sistemas de esgoto, o que leva montantes de resíduos a serem acumulados às margens dos rios, enquanto o esgoto corre a céu aberto nas ruas e vielas em muitos dos assentamentos de Nairóbi.⁷³ Desemprego é generalizado e, com uma taxa de 96 mortes a cada 1000 nascimentos com vida, a mortalidade infantil nos assenta-

71 “UN Habitat and the Kenya Slum Upgrading Programme”, ONU Habitat (2007), p. 8.

72 Perfil do Setor Urbano, ONU Habitat (2006), pp. 8-9, disponível em: <http://www.unhabitat.org/pms/listItemDetails.aspx?publicationID=2791> (último acesso em: 12/7/12)

73 “UN Habitat and the Kenya Slum Upgrading Programme”, ONU Habitat (2007), p. 8.

mentos é consideravelmente maior do que a média nacional de 77 para cada 1000 nascimentos com vida.⁷⁴

Estas áreas também são caracterizadas por altos níveis de insegurança. Assalto e roubo, inclusive assalto à mão armada e roubo de carros, são ocorrências constantes, além de casos de violência contra mulher.⁷⁵ Além de crimes comuns, muitos moradores de assentamentos informais vivem sob constante ameaça de serem removidos de suas casas. Remoções forçadas nos assentamentos de cidades quenianas têm sido, cada vez mais, recorrentes desde o início dos anos 2000. Em geral, remoções são realizadas em massa, por vezes com o auxílio de escavadeiras. Por vezes, remoções são realizadas à noite e raramente é disponibilizada moradia alternativa para as famílias removidas nestes processos.

Diante do aumento de relatos de remoções forçadas em massa no final da década de 90 e início dos anos 2000, líderes comunitários começaram a se mobilizar para defender os direitos dos moradores destes assentamentos informais. O governo via com desconfiança ativistas e defensores de direitos humanos no Quênia. Muitas vezes, eles foram chamados de “agitadores” ou “provocadores”, e frequentemente sofreram represálias por suas atividades de defesa de direitos humanos. Após protestos públicos, eram comuns as denúncias de tortura e espancamentos em delegacias de polícia, e com frequência líderes comunitários foram assassinados. Muitas vezes, estes incidentes foram desconsiderados pela polícia, qualificando-os como crimes comuns ou casos de suicídio, o que gerou um sentimento de impunidade em casos de violações de direitos humanos cometidas contra populações rurais de baixa renda.

74 “The Nairobi Informal Settlements: na emerging food security emergency within extreme chronic poverty,” Oxfam GB, Concern Worldwide& CARE International (2009), p. 21, disponível em: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1111015> (último acesso em: 12/7/12)

75 Perfil do Setor Urbano, ONU Habitat (2006), p.16, disponível em: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2791>. (último acesso em:12/7/12) Ver também, Gulyani, Sumila. “Inside Informality: Poverty, jobs, housing and services in Nairobi’s slums,” Banco Mundial (2006), p. 14, disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTKENYA/Resources/Inside_Informality.pdf (último acesso em: 12/7/12) e Stephen Brown. “Deteriorating human security in Kenya: domestic, regional and global dimensions”, In: J. Andrew Grant and Fredrik Söderbaum, eds. *The New Regionalism in Africa*. (Ashgate: Surrey, Reino Unido, dezembro de 2003) e “Nairobi: Law lessness grips the Kenyan capital”, In: *The Economist*, 10 de agosto de 2002.

Início da mobilização popular

Quênia passou por um processo de abertura política considerável depois que o sistema de partido único foi abolido e o país adotou, em 1991, um sistema multipartidário. Isso levou a um aumento significativo de litígio sobre questões de direitos humanos, além de uma maior mobilização da população de baixa renda para ocupar o espaço democrático recém criado.

Neste momento, estes assentamentos contavam com pouquíssimas organizações comunitárias e seus moradores, de maneira geral, possuíam poucos laços que os uniam. Raramente eles faziam referência à Constituição de 1969 que entrou em vigor naquele período. Sem fazer menção a direitos econômicos e sociais e com dispositivos muito frágeis sobre participação popular, a Constituição era vista, em geral, por estas comunidades como irrelevante para solucionar seus problemas e reivindicações.

Ao longo de vários anos, diversos jovens de uma série de assentamentos informais começaram a se familiarizar com os esforços de outros grupos para organizar os moradores e identificar algumas áreas de interesse comum. Em 2003 uma rede composta por oito líderes comunitários reunidos em oficinas e fóruns de debate elaborou como estratégia uma ferramenta para responder às remoções forçadas com o uso de telefones celulares. No dia 10 de dezembro de 2005, durante a celebração do Dia Internacional de Direitos Humanos, foi inaugurada a NPSN, em sua sigla original em inglês, no assentamento de Korogocho.

Ao mesmo tempo, nos assentamentos havia pouquíssima conscientização sobre direitos humanos, e a maioria dos moradores se sentia incapaz de enfrentar as injustiças que levaram às condições de vida deploráveis a que estes estavam submetidos. Muitas pessoas que viviam nos assentamentos perderam a esperança de que as condições que influenciam suas vidas poderiam ser radicalmente transformadas, e eles se sentiram até mesmo incapazes de tentar. Em decorrência de uma longa história de negligência e marginalização, muitas pessoas haviam internalizado um sentimento de inferioridade social e sofriam baixa auto estima. Muitas vezes eles eram obrigados a pagar propinas em troca do acesso a serviços básicos, assim como os moradores dos assentamentos desfrutavam de pouca proteção contra corrupção e abuso de poder. Com pouca esperança de um futuro melhor, alguns pais deixavam de enviar seus filhos para escola ou votar em eleições locais.

A estratégia principal utilizada pela NPSN pode ser definida pelo termo “agitação”, o que de maneira geral consistiu em organizar manifestações e ocupações do espaço público. Esta tática, muitas vezes, implicava em ir às ruas, onde os integrantes deste movimento faziam denúncias públicas, cantavam e apresentavam uma lista longa de queixas

e reivindicações. Muito embora estas organizações tenham sido consideravelmente abeis em ocupar o espaço público, as reivindicações por eles expressas durante estas intervenções eram em geral muito vagas. Elas não apresentam as questões de acordo com uma ordem clara de prioridades, e não restava clara a mensagem que em geral procuravam transmitir. Embora eles utilizassem a linguagem de direitos nestas ações, eles foram incapazes de especificar quais direitos humanos estavam sendo reivindicados ou quem seria responsável por implementar tais direitos. Em resposta, o governo ou ignorava as reivindicações apresentadas, ou aproveitava a oportunidade para garantir que, de fato, o governo estava cumprindo com seus deveres, o que em geral deixa os líderes populares sem uma resposta efetiva. Considerando a sua inexperiência com mobilização política, estes movimentos confiavam em advogados e outros especialistas para, em nome do movimento, ditar os rumos de suas atividades de mobilização.

■ Mudança de contexto

Em dezembro de 2007, eleições foram realizadas para presidência, parlamento e administração local. A eleição presidencial foi marcada por graves irregularidades, incluindo a presença em algumas zonas eleitorais de mais de 100% dos eleitores registrados, compra de votos e acusações de fraude na apuração dos votos. Quando o titular Mwai Kibaki foi declarado vencedor da eleição presidencial, violência eclodiu em todo o país entre os partidários de Mwai Kibaki e os simpatizantes do candidato de oposição Raila Odinga, alimentada por razões políticas e étnicas. Na crise pós-eleitoral, estima-se que 1.300 quenianos foram mortos e cerca de 500.000 sofreram despejos forçados.

Somente em fevereiro de 2008 o impasse político foi resolvido por meio de um acordo que previa a divisão de poder entre as partes envolvidas, acordo esse mediado por Kofi Annan. O acordo também previa um compromisso de promover reformas capazes de lidar com as causas que deram origem à violência, entre elas, a pobreza sistemática, altos índices de desemprego, e a necessidade de promover reforma constitucional e agrária. Neste sentido, teve início um processo que levou à elaboração de uma nova constituição.

Em agosto de 2010, após um referendo nacional, uma nova constituição foi adotada no Quênia⁷⁶. A Constituição de 2010 representa um passo considerável na promoção

76 “News Analysis: Kenyans Approve New Constitution.” New York Times: disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/08/06/world/africa/06kenya.html> (último acesso em: 23/5/12)

do reconhecimento de direitos humanos no Quênia. No que diz respeito ao direito à participação, a Constituição prevê que “todo o poder soberano pertence ao povo do Quênia⁷⁷” e estabelece a “participação popular” como um dos valores da Nação e um dos princípios de governança⁷⁸. A Constituição também assume explicitamente um compromisso com direitos humanos, inclusive direitos econômicos, sociais e culturais por meio de seu artigo 43. Além disso, a Constituição prevê que “as regras gerais do direito internacional devem integrar a lei do Quênia⁷⁹” e menciona, entre os valores e princípios de governança, “dignidade humana, equidade, justiça social, inclusão, igualdade, direitos humanos, não discriminação e proteção de setores marginalizados⁸⁰”. Extremamente importante ainda é o reconhecimento explícito do direito de cada pessoa ao padrão mais elevado possível de saúde, moradia e alimentação adequadas, água limpa e potável em quantidades adequadas, seguridade social e educação, além da inclusão, na Constituição, da diretriz segundo a qual o Estado deve tomar as medidas positivas para aumentar o acesso ao emprego⁸¹.

A adoção da Constituição representa uma grande realização para os Quenianos e, de acordo com muitos líderes de base e ativistas em prol da democracia, este documento é resultado de lutas populares, já que “o povo teve que pressionar e pressionar e pressionar.”⁸² Ademais, a Constituição também foi capaz de reunir diversas organizações, movimentos sociais e grupos de base para internalizar, utilizar e aplicar os princípios de direitos humanos consagrados na nova Constituição.

Por exemplo, em face do grande número, em 2010, de despejos forçados, os moradores dos assentamentos Deep Sea, Mukurukwa Njenga, Laini Saba (uma vila em Kibera) e Kibagare se mobilizaram e conduziram um estudo sobre as áreas mais vulneráveis à remoção. Isto foi feito para oferecer aos oficiais uma estimativa dos danos que seriam causados caso as remoções ocorressem. Ao articular elementos cruciais para um padrão adequado de vida, moradores colheram informação sobre a população afetada, estruturas físicas ali disponíveis, taxas de atendimento escolar das crianças da região, o impacto que a remoção viria a causar sobre os níveis de pobreza, entre outros fatores. Eles compilaram esta informação, juntamente com a referência a parâmetros internacionais de direitos humanos, e apresentaram estes resultados para os Escritórios do Presidente e do Primeiro Ministro do Quênia.

77 A Constituição do Quênia, Artigo 1o (1).

78 A Constituição do Quênia, Artigo 10 (2)(a)

79 A Constituição do Quênia, Artigo 2o(5).

80 A Constituição do Quênia, Artigo 10 2 (b).

81 A Constituição do Quênia, Artigo 43 (1).

82 Entrevista com Humphrey Otieno, 25 de maio de 2012.

A NPSN e outras redes de moradores de barracos em Nairóbi se reuniram para desenvolver uma “*Petição Pública ao Chefe do Poder Judiciário para intervir e cessar as muitas remoções forçadas em vários assentamentos de Nairóbi*”, enviada ao Chefe do Poder Judiciário e ao Primeiro Ministro em 10 de maio de 2010. A petição ressalta que a Constituição do Quênia (2010), no artigo 37, estabelece que “toda pessoa possui o direito, por meios pacíficos e sem armas, de se reunir, protestar, organizar piquetes, e de peticionar a autoridades públicas.” Em seguida, a petição destaca quais seriam os efeitos mais graves para a população causados pelas remoções de assentamentos informais, a partir de uma perspectiva de direitos humanos, a saber: (i) submeter os peticionários à condição de sem-teto e expô-los à insegurança e ameaças a suas pessoas e bens; (ii) dificultar o acesso de crianças à educação; (iii) sujeitar os moradores a doenças decorrentes da falta de higiene; (iv) tratar de maneira indigna crianças, idosos, e pessoas com deficiência; (v) elevar os números de pessoas despejadas e de população sem teto; (vi) desintegrar a unidade da família; e (vii) distância entre peticionários, seus representantes e famílias de seu trabalho e oportunidades econômicas.

Em seguida, os peticionários relataram as diversas obrigações de direitos humanos em questão, fazendo referência a artigos da Constituição do Quênia e diversos tratados internacionais de direitos humanos. A petição solicitou que o governo declarasse ilegais as remoções forçadas, impusesse uma moratória sobre remoções até que uma lei sobre remoções fosse adotada; indenizasse as pessoas que perderam suas casas em função de remoções ilegais; e respeitasse os parâmetros internacionais de direitos humanos no contexto de remoções e deslocamentos forçados. A petição encerra com a seguinte declaração: “Com base nas referências acima mencionadas, nós, por esta carta, exortamos-lhe a agir prontamente para investigar estas alegações contra os envolvidos. Estamos certos de que isso ajudará a esclarecer todos os outros obstáculos sociais, econômicos, históricos e de governança pública, os quais têm continuado a impedir o desenvolvimento significativo nos assentamentos informais. Por fim, gostaríamos de informar-lhe que a falta de resposta a estas reivindicações pode levar a uma maior indignação pública e uma possível ação política em massa contra as atores envolvidos e o Escritório da Presidência do Poder Judiciário”.

Após o envio da petição, uma ordem judicial foi emitida para paralisar as remoções, e um amplo plano de reassentamento passou a ser elaborado. Isto não se trata de algo pequeno, dada a baixa conscientização da população queniana em geral com relação a direitos humanos. A histórica falta de inclusão social e a escassez de formas de participação têm contribuído para a inércia na atitude adotada por muitas pessoas quanto a questões políticas. Os desafios organizacionais, educacionais e de liderança trazidos por este cenário exigem uma forte e ampla liderança com criatividade, hábil integração de outros atores, e mobilização daqueles povos que têm lutado todos os dias para satisfazer suas necessidades básicas diante de condições inadequadas de vida.

Integrando direitos humanos a realidades locais

Novas parcerias permitiram que líderes da Rede de Assentamento Popular de Nairóbi expandissem suas opções em termos de estratégias adotadas. Foram estabelecidas parcerias com algumas das mais sólidas organizações no Quênia, entre elas Hakijamii, Kituo Cha Sheria e Pamoja Trust, bem como organizações internacionais de direitos humanos, tais como Dignity International, Shelter Forum e Rede-DESC. Com o apoio destes e outros parceiros importantes, a Rede de Assentamento Popular de Nairóbi começou a tornar acessível e popularizar a normativa de direitos humanos e auxiliar líderes comunitários a aplicar tal normativa para o seu trabalho de mobilização popular.

■ Implementando direitos humanos na prática

Em reuniões comunitárias, moradores dos assentamentos costumavam se encontrar para discutir questões de interesse comum. No começo dos anos 2000, o governo de Kibaki declarou que todos os assentamentos deveriam ser demolidos e, de fato, remoções sistemáticas em massa estavam sendo documentadas regularmente. Os moradores identificaram, como principal fator que contribui para sua vulnerabilidade, a ausência de segurança na posse. Eles analisaram a relação entre a segurança na posse e o acesso à terra, e revisaram o orçamento nacional. Quando ficou evidente que o governo não designou os recursos adequados para providenciar o bem estar da população que vivem em assentamentos informais, moradores se indignaram e tomaram as medidas práticas para reverter estas violações. Estes encontros também solidificaram certas reivindicações referentes ao acesso à terra com relação ao orçamento nacional, inclusive o reassentamento de pessoas afetadas por processos de remoções e por projetos de “urbanização das favelas”.

A NPSN trabalhou para traduzir os parâmetros de direitos humanos para uma linguagem acessível aos membros da comunidade. Em primeiro lugar, seus líderes precisaram reconhecer e lidar com a mentalidade e opiniões dos demais moradores, sendo que muitos deles vivem em condições de pobreza extrema e atuam principalmente para garantir sua sobrevivência, ou seja, atender a suas necessidades mais ele-

mentares. Deve-se, portanto, ouvi-los e ajudá-los a apresentar suas observações e preocupações. Em geral, estes diálogos contêm tons emotivos, como um líder da NPSN disse: “Para que nossas ações gerem um impacto, devemos sentir a causa”.

Um dos grandes desafios da Rede de Assentamento Popular de Nairóbi foi organizar os demais moradores dos assentamentos que vivem em condições de miséria, os quais travam uma luta diária pela sobrevivência. Portanto, era importante que líderes comunitários aprendessem a equilibrar de maneira crítica e conduzir a população adiante, quando for necessário, e conceder-lhes mais tempo quando esta for a melhor estratégia. “Para ser um líder, algumas qualidades são necessárias. Paciência é uma delas.” Em outras ocasiões, paixão pela causa é necessária para motivar moradores a participar de atividades e ajudar na luta coletiva contra os desafios comuns. Nestes momentos, líderes comunitários insistem para que moradores participem dos encontros, ressaltando que “ou nós agimos, ou agirão por nós”.

A NPSN realiza atividades de educação popular sobre direitos humanos, como uso de jogos, simulações, encontros, teatro de rua e outras atividades. Esta rede serve também de facilitadora em um grupo de reflexão, onde eles convidam os participantes a dizer o que eles entendem por dignidade. Depois de anotar as descrições apresentadas por cada participante, eles passam a identificar, juntamente com os participantes, as condições necessárias para tornar esta visão uma realidade. Segundo os organizadores, este exercício possui como objetivo combater os sentimentos de desespero, inércia e banalidade que, muitas vezes, caracterizam a mentalidade daqueles que vivem em condições de extrema pobreza em zonas urbanas, além de trazer esperança de que mudanças positivas são possíveis.

Noutro exercício participativo, a Rede de Assentamento Popular de Nairóbi pede para que moradores identifiquem os agentes que possuem o dever de atender a cada uma de suas reivindicações. Nestes diálogos, os líderes pressionam os participantes a distinguir entre aqueles problemas pertencentes à esfera de responsabilidade individual dos moradores e aquelas questões que impõem obrigações a outros. Por exemplo, a Rede de Assentamento Popular sustenta que recai claramente sobre o indivíduo que necessita de tratamento de saúde a responsabilidade de encontrar tempo para visitar uma unidade de saúde, apesar das inconveniências que isto possa acarretar. No entanto, se não houver unidade de saúde disponível, ou se esta apenas oferecer serviços inadequados de saúde ou cobrar por eles, então isto se tornaria uma violação do direito à saúde.

Com base nestes exercícios a NPSN trabalha com os moradores para relacionar seus problemas reais com os parâmetros internacionais de direitos humanos, inclusive

os artigos da Declaração Universal de Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que dizem respeito às reivindicações dos moradores por moradia adequada, proteção contra remoções forçadas, e acesso à água e outros serviços essenciais. Por vezes, a NPSN faz referência aos trabalhos do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, em especial os parâmetros de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade, qualidade e adequação extraídos dos Comentários Gerais do Comitê. Eles também procuraram integrar de maneira próxima os problemas trazidos pelos moradores aos artigos dos Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento, apresentados ao antigo Relator Especial da ONU para Moradia Adequada⁸³.

Dentro do marco destes instrumentos internacionais, os moradores, portanto, se ocupam em definir, por exemplo, quais aspectos referentes à água, ou às condições de vida nas favelas, que fazem com que esta situação possa ser qualificada como uma violação de seus direitos humanos com base nos critérios de adequação, razoabilidade e etc. Os moradores são direcionados a identificar lacunas na implementação das obrigações do Estado em respeitar, proteger e dar cumprimento aos direitos humanos e, em seguida, devem formular reivindicações precisas e apresentá-las no formato de um memorando, petição, ou submissão a um órgão oficial. Ao mesmo tempo em que realizam estas atividades de base com moradores dos assentamentos, líderes comunitários também concentram seu trabalho em fomentar novas e poderosas alianças. Estas parcerias incluem desde agentes do governo até policiais, passando pela equipe da ONU Habitat a assistentes de parlamentares, entre muitos outros. Depois de finalizado o documento coletivamente elaborado nos assentamentos, estes líderes comunitários o apresentam para o ministro, membros do parlamento ou oficiais da administração local, dependendo do caso. Eles sempre encaminham uma cópia deste documento para seus parceiros nestas intervenções, incentivando para que eles incidam a favor das reivindicações apresentadas em suas respectivas instituições.

Estas medidas, juntamente com o novo espaço democrático inaugurado pela Constituição de 2010, permitem que a Rede de Assentamento Popular possa defender de maneira mais estratégica e eficaz as reivindicações de direitos humanos advindas dos assentamentos populares.

83 “Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento” Documento da ONUA/HRC/4/18, disponível em: www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf (último acesso em: 30/07/12)

Resultados obtidos e lições aprendidas

As medidas voltadas a organizar os moradores dos assentamentos informais, conscientizar sobre seus direitos humanos e mobilizá-los para ação levaram a NPSN a abordar seu trabalho a partir de uma perspectiva complexa e, potencialmente, mais eficaz.

Em seus primeiros anos de trabalho, era esperado que organizadores comunitários nos assentamentos reagissem de maneira indicar processos de remoção e outras ameaças a que estavam submetidos os membros de suas comunidades. Em geral, essas reações levaram a fortes reivindicações por direitos humanos, muito embora estas demandas não especificassem em seu conteúdo quem seria o responsável por implementá-las e as obrigações delas decorrentes. Agora, no entanto, a NPSN se ocupa principalmente da disseminação de informação, trabalho de mobilização e lobby, capacitação e desenvolvimento de lideranças comunitárias em assentamentos urbanos, além de construção de redes com outros atores relevantes neste processo. Para implementar estas estratégias, a NPSN trabalha nos assentamentos para facilitar o acesso à informação, o que varia desde políticas de moradia do governo até tratados internacionais de direitos humanos, para “dar às pessoas as ferramentas de conhecimento para mobilizar em prol de seus direitos⁸⁴”. Foram conduzidas atividades de capacitação e de educação popular como forma de organizar os moradores e permitir que eles possam reivindicar seus direitos humanos de maneira efetiva. Com base nestas atividades, eles mobilizam moradores de assentamentos informais para participar no processo de elaboração de novas leis e políticas. Eles também envolvem diretamente as instituições e autoridades onde estas leis e políticas são definidas, de forma a estimular a sua receptividade para a contribuição e participação dos membros de sua comunidade.

A NPSN tem engajado outros moradores para participar no que eles chamam de mobilização popular: “mobilização e organização comunitárias efetivas podem levar a uma democracia genuína; liderança justa, representativa; e a uma gestão coletiva responsável de recursos comunitários. Esta perspectiva é baseada na ideia de que, em última análise, o desenvolvimento real depende das pessoas e de sua capacidade de assumir responsabilidade

84 Da declaração da missão da Rede de Assentamento Popular de Nairóbi, disponível em: <http://m.irinnews.org/Report/74026/KENYA-Nairobi-People-s-Settlement-Network-Interview> e em: <http://www.esnr-net.org/docs/i/838925>.

por e tomar o controle sobre os recursos e decisões que afetam diretamente as suas vidas⁸⁵”.

A evolução pela qual esta abordagem passou, desde manifestações de rua que traziam uma longa lista de reivindicações até reivindicações de direitos humanos cuidadosamente promovidas por meio de diversas estratégias de mobilização, tornou estas demandas mais receptíveis para uma parte dos representantes eleitos e outros atores com poder para influenciar as decisões que afetarão os assentamentos. Ao mesmo tempo, isto também alterou positivamente as atitudes dos moradores que participaram destas atividades comunitárias. Os facilitadores da NPSN relatam que os participantes, em geral, experimentam um sentimento de esperança e se mostram comprometidos a trabalhar para melhorar sua própria situação, após participarem das atividades descritas acima. Isto sinaliza um afastamento do sentimento crônico de insegurança e desespero, ao qual muitos deles cresceram se acostumando. Muitas pessoas, em especial jovens, também indicaram um grande interesse, depois de participar destas atividades, em tomar as medidas necessárias para alcançar os objetivos ali declarados.

Cada vez mais líderes nos assentamentos têm conjugado diferentes direitos, ao utilizar, por exemplo, argumentos relativos ao direito a uma moradia adequada para reivindicar o direito à água, e vice-versa. Essa análise solidamente edificada de questões sistemáticas de direitos também tem permitido que a Rede de Assentamento Popular de Nairóbi e suas comunidades abordem tópicos mais complexos e menos evidentes relativos ao desenvolvimento urbano, como, por exemplo, perigo de desastres em áreas de risco, remoções forçadas extraoficiais, tratamento desigual entre favelas e áreas urbanas com maior poder aquisitivo, e de que forma viver em assentamentos informais traz sérios obstáculos para efetivar o direito à saúde, o direito à água, e outros direitos humanos. Neste processo, a NPSN aprendeu a articular preocupações da vida real e reivindicações de seus membros dentro de um conjunto específico e orientado de demandas. Estas reivindicações ressaltam o conteúdo central dos direitos em questão, com especial foco em todas as condições necessárias para desfrutar de uma vida digna. Eles também buscam evitar o argumento utilizado pelas autoridades de que elas estão cumprindo com suas obrigações em direitos humanos, já que é evidente que as pessoas ainda estão lutando por vida digna. Antes, ao reivindicar o direito à educação, eles podiam demandar a instalação de uma escola, mas agora a comunidade exige também cadeiras, livros, professores, estradas que dão acesso à escola, e segurança nos entornos da escola. É mais difícil para o governo silenciar demandas populares quando elas são apresentadas com base na sua obrigação de implementar de maneira plena o direito à educação. Da mesma forma, enquanto

85 Perfil da Rede de Assentamento Popular de Nairóbi, disponível em: http://www.escc-net.org/members/members_show.htm?doc_id=838925 (último acesso em: 30/7/12).

antes eles reivindicavam a construção de moradias, hoje estas comunidades formulam suas reivindicações na forma de um direito claramente articulado à terra e moradia.

Uma das principais lições aprendidas neste processo nos assentamentos diz respeito à questão de liderança. Bons líderes, de acordo com a NPSN, são aqueles que garantem que os processos por eles gerados dentro dos assentamentos não constituam um fim em si mesmo, mas sirvam como instrumentos para mobilizar outros, e torná-los atores centrais deste processo. Um organizador comunitário sólido, de acordo com a NPSN, reúne os interesses e perspectivas das pessoas em uma comunidade e transforma suas ideias em realidade. Pode-se dizer que ele ou ela fez um bom trabalho quando os membros da comunidade começam a assumir responsabilidade por sua própria situação, tomando a iniciativa para se organizar, e desenvolver novos líderes. “Você somente pode apoiar, apenas pode dar um conselho. Mas você não está no centro do processo⁸⁶”. A capacidade de construir e delegar liderança e de permitir que as comunidades se organizem, para que desta forma elas dependam menos de líderes de fora da comunidade, é uma qualidade essencial de liderança, e encontra lugar de destaque na experiência da Rede de Assentamento Popular de Nairóbi.

As lutas por direitos à moradia e à terra nos assentamentos urbanos de Nairóbi exigem um esforço considerável por parte de pessoas que gastam uma quantidade extraordinária de tempo todos os dias buscando suprir suas necessidades básicas de sobrevivência. Para estimular sua participação e promover ação coletiva, é importante fomentar relações e delegar liderança ao longo do tempo. Para isso, coerência é uma virtude. Isto requer a presença constante de líderes, capazes de lembrar dos argumentos levantados pelos moradores em conversas anteriores e de continuar o diálogo com eles em ocasiões futuras. Ser coerente permite construir confiança, o que é fundamental para que qualquer esforço de organização seja efetivo e resista ao tempo.

Por vezes, como forma de encorajar a mobilização comunitária e provar que objetivos coletivos podem ser alcançados, líderes comunitários organizam atividades capazes de gerar resultados facilmente, chamadas de “ganhos rápidos”. Portanto, a necessidade de encorajamento e esperança tem sido reconhecida como essencial para a mudança social que tenha como fundamento o trabalho de base para assegurar direitos humanos.

Além disso, pessoas continuarão a participar em um esforço coletivo se elas notarem que suas visões estão sendo ouvidas no desenvolvimento da missão coletiva. Se um líder decide unilateralmente quais contribuições incluir e quais delas excluir, este líder corre o risco de que alguns dos participantes se desencantem ou retirem-se do processo. Decisões relativas ao processo coletivo (como redação de uma mensagem para uma au-

86 Entrevista com Humphrey Otieno, 25 de maio de 2012.

toridade), portanto, devem ser realizadas de forma a serem inclusivas e transparentes e elas devem, idealmente, ser obtidas por consenso. Esta é a melhor forma de assegurar que o resultado seja visto como legítimo e desfrute de apoio popular.

As experiências da Rede de Assentamento Popular de Nairóbi também alertam contra atuar de forma que estimule a competição e divisões entre os membros da comunidade. Uma questão particularmente complexa diz respeito ao financiamento, e uma das lições que os líderes da Rede de Assentamento Popular de Nairóbi aprenderam é de que, quando recursos financeiros entram em um processo de mobilização, eles em geral prejudicam a criação de um senso de unidade e a manutenção de um sentimento de que todos trabalham para a mesma causa. Outro risco é definido pela tendência de alguns movimentos sociais de dependerem excessivamente de ONGs, ao ponto de que eles perdem noção de suas próprias agendas. Movimentos sociais necessitam de ONGs como suas parcerias, mas é importante para um movimento manter sua própria filosofia, objetivos e estratégias, mesmo no caso de parcerias próximas com outras organizações da sociedade civil.

Por fim, os líderes que trabalham em assentamentos informais têm aprendido o grande valor da construção de redes e da relação com outros movimentos sociais. Líderes da Rede de Assentamento Popular de Nairóbi ressaltam a importância de se iniciar, no âmbito local, com estas atividades de expansão. Isto não é algo evidente para todos os movimentos sociais, alguns deles são motivados por experiência de outros movimentos com sede em outras regiões do mundo. No entanto, de acordo com a Rede de Assentamento Popular de Nairóbi, gerar vínculos e laços de solidariedade com outras organizações e movimentos no âmbito local é fundamental para ter acesso ao apoio necessário para tornar suas propostas uma realidade.

Os moradores de assentamentos no Quênia têm desenvolvido formas criativas de utilizar direitos humanos como ferramenta para seu trabalho de organizar e mobilizar moradores para reivindicar direito à terra e direitos correlatos à moradia, acesso à água e outros serviços essenciais, e condições necessárias para que os integrantes destas comunidades possam viver com dignidade. Nos assentamentos, o direito à terra implica o reconhecimento de uma série de direitos que um indivíduo ou uma comunidade possam reivindicar. Terra representa um espaço onde reside o fundamento para reivindicar serviços básicos e proteção contra deslocamento forçado e desapropriação. No Quênia e em outros locais, o direito a participar de assuntos públicos, inclusive de ter uma voz significativa nas decisões que possuem efeitos sobre a sua própria vida, em geral versa sobre o direito à terra e acesso à terra e, portanto, o espaço público, por sua vez, afeta a capacidade de participação. Como é o caso em muitas situações, terra em assentamentos diz respeito à capacidade das pessoas de viverem com dignidade. E este é o local onde pessoas de baixa renda têm, gradativamente, se reunidas para reivindicar seus direitos humanos e torná-los, na prática, uma realidade.

Caso 3

Área de extração
ilegal de madeira
no território
indígena Maró



Atividade de
capacitação
na Terra
indígena
Maró

A Plataforma DHESCA e os Relatores Nacionais em Direitos Humanos no Brasil

87 Este caso foi desenvolvido em parceria próxima com Jackeline Danielly Freire Florêncio, Secretária-Executiva da Plataforma DhESCA (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais).

Direitos humanos e acesso à terra no Brasil

A história do Brasil não teve início no século XVI, com a invasão portuguesa e espanhola. Antes do invasão da América Latina pelos europeus já havia cerca de cinco milhões de indígenas vivendo no território que viria a ser denominado Brasil, um país que se tornaria muito rico, mas caracterizado pela grande desigualdade social.

No século XVI Portugal iniciou o processo formal de colonização dividindo a colônia em treze grandes porções de terras destinadas à nobreza portuguesa. Esse sistema ficou conhecido como capitânicas hereditárias⁸⁸. Nessa divisão a coroa portuguesa não reconheceu qualquer direito territorial aos povos indígenas. No momento em que as terras foram distribuídas entre poucos privilegiados lançaram-se as sementes da atual desigualdade social e econômica do Brasil.

Durante o período colonial (1500-1822) a política fundiária portuguesa estimulou a criação de grandes fazendas destinadas ao plantio de produtos para a Coroa, como a cana-de-açúcar. A exploração madeireira e à extração de minérios, principalmente prata e ouro, entre outros recursos naturais, também determinava a política fundiária portuguesa. Nesse contexto, foram concedidos incentivos consideráveis para retirar os povos indígenas dos territórios que foram invadidos por estes grandes projetos. Na época os portugueses tentavam impor aos povos indígenas uma vida de escravidão, situação semelhante àquela vivida pelas pessoas trazidas da África como escravos, ou a morte. Assim, a política oficial para os povos indígenas durante o período colonial era o extermínio.

Só em 1850, após a independência do Brasil em 1822, adotou-se outro regime jurídico para regular a posse da terra, já que entre 1500 e 1849 o acesso à terra se dava no marco do sistema de capitânicas hereditárias. Após a independência, com a Lei de Terras de 1850, criou-se o instituto da propriedade privada, sendo que o acesso formal à terra passou a se dar apenas por meio da compra e venda. Antes de 1850 apenas aqueles que mantinham boas relações com os portugueses poderiam adquirir a posse da terra, por meio das capitânicas hereditárias. Após este período o acesso formal à terra se dava por

88 *Capitânicas hereditárias* foi um sistema de colonização territorial adotado pelo rei de Portugal, D. João III, em 1534. O sistema consistiu em dividir o território brasileiro em grandes propriedades de terra e conceder o direito de administrá-las (portanto, não o direito de propriedade,) gratuitamente para particulares. Aqueles que recebiam estas terras podiam repassá-las para seus herdeiros, os quais tinham a obrigação de colonizar, proteger e administrar os territórios e explorar seus recursos naturais (animais, madeira e minérios), ou estariam sujeitos à perda da concessão.

meio do instituto da propriedade privada, que, por sua vez, somente era acessível àqueles que, além de manter boas relações com o Estado brasileiro, podiam pagar por ela. Assim, a Lei de Terras de 1850 impediu que camponeses, escravos libertos, povos indígenas, e outros grupos economicamente vulneráveis legalizassem as posses de terras que exerciam. A política fundiária do Estado deliberadamente excluía esses grupos do acesso à terra.

O início da formação do campesinato no Brasil, aliada à crescente possibilidade de abolição da escravidão, foram algumas das principais razões que motivaram a adoção da Lei de Terras de 1850. Este novo sistema jurídico manteve o privilégio da aquisição de terras para grandes proprietários, excluindo todas as outras pessoas do sistema formal de segurança da posse da terra. Sem condições econômicas de comprar terras, camponeses, indígenas e negros libertos da escravidão não tinham um instrumento jurídico que permitisse a eles regularizar ou obter legalmente a posse da terra.

Apenas com a Constituição Federal de 1934 reconheceu-se por lei algum direito à terra para povos indígenas no Brasil. Contudo, a normativa constitucional continha aspectos assimilacionistas e não garantia aos povos indígenas meios para a manutenção do modo de vida tradicional. Assim, embora reconhecesse direitos de povos indígenas à terra, a Constituição de 1934 não tratou da expulsão anterior destes povos de seus territórios tradicionais e da importância central de suas terras para a sua sobrevivência física e cultural. Assim, até a primeira metade do século XX as leis brasileiras tornaram praticamente impossível a camponeses, indígenas e negros obter meios formais de acesso à terra.

A primeira menção jurídica à reforma agrária e à necessidade de combater a crescente concentração de terra foi feita apenas em 1964, quando uma junta militar assumiu o poder depois de um golpe de Estado e promulgou o Estatuto da Terra. Contudo, essa foi uma estratégia da ditadura militar para tentar acalmar a crescente mobilização de movimentos sociais que denunciavam a constante predileção por grandes proprietários de terra e exigiram que fossem reconhecidos direitos à terra para os outros setores da sociedade, entre eles indígenas, camponeses e quilombolas⁸⁹.

Apenas em 1988, após o fim da ditadura militar (1964-1985), com a promulgação da nova Constituição Federal, reconheceram-se direitos territoriais a povos indígenas e quilombolas, bem como se adotou como política de Estado a reforma agrária. Contudo, apesar do compromisso constitucional com a democratização do acesso à terra, a realidade mostra que há um grande abismo entre a lei e a implementação do acesso à terra no Brasil para camponeses, indígenas, quilombolas, entre outros grupos vulneráveis.

89 Quilombolas são grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas e com ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

■ Atual concentração fundiária no Brasil

O Brasil ocupou em 2011 a sexta posição entre as maiores economias do mundo, com um Produto Interno Bruto (PIB) de 2,4 trilhões de dólares. Ao mesmo tempo cerca de 17 milhões de pessoas (11,17% da população) vivem abaixo da linha da pobreza. Em 2006, 1% dos proprietários de terra possuíam cerca de 45% do total de área cultivável, enquanto 37% dos proprietários detinham apenas 1% do total das terras aptas ao cultivo no país. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, o Brasil ocupa a segunda posição entre os países do mundo com maior índice de concentração de terra, perdendo apenas pelo Paraguai⁹⁰. Em 2006, o grau de concentração de terra avançou frente aos índices de 1985 (0.857) e 1995 (0.856). Tai dados revelam um grave cenário de estagnação das políticas de democratização do acesso à terra e a persistência de níveis inaceitáveis de concentração de propriedade da terra no Brasil⁹¹. Acesso à terra é um elemento necessário para assegurar justiça social, erradicar pobreza extrema e reduzir desigualdades sociais.

No Brasil acesso à terra é a principal e mais antiga causa dos movimentos sociais do campo, e são os movimentos os principais responsáveis pelo que até agora ocorreu em termos de democratização do acesso à terra. Em 1985 havia 67 assentamentos para fins de reforma agrária no Brasil, com 117.000 famílias assentadas em um total de 9,8 milhões de hectares de terra. No início de 2012, havia 8.792 destes assentamentos, com 85 milhões de hectares de terra sendo alocados para 921.000 famílias. No período após a promulgação da Constituição de 1988 foram criadas unidades de conservação federais que hoje somam 75.458.800 hectares de terra, além de 50.945.700 hectares de terras em unidades de conservação no âmbito estadual. Um total de 109.741.229 hectares de terras foram oficialmente demarcadas como territórios indígenas e 987.935 hectares de terras foram destinados a comunidades quilombolas. Os números acima mostram que após a Constituição de 1988 ocorreram conquistas significativas na luta pela terra, conquistas essas que, contudo, não foram suficientes para diminuir a concentração fundiária no Brasil.

90 Não obstante a concentração de terras no Brasil, os dados do Censo de 2006 sugerem que agricultura familiar representa 84% das fazendas, embora ocupe apenas 24,03% das terras cultivadas no Brasil. Estas pequenas fazendas consomem 10 vezes menos recursos do que 16% das grandes fazendas. No entanto, agricultura familiar produz cerca de 60% dos alimentos consumidos no mercado interno brasileiro e emprega mais trabalhadores por hectare do que o agronegócio.

91 Censo Agrário, disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/familia_censoagro2006.pdf(último acesso em: 27/7/12)

O modelo dominante de produção agrícola no Brasil, impulsionado pelo agronegócio e baseado na grande produção voltada à exportação, gera uma concentração de riqueza e terra que contribui decisivamente para o aumento da desigualdade social e da concentração fundiária. Assim, a busca por justiça social e efetiva democratização do acesso à terra está intimamente relacionada com a promoção da agricultura familiar e do modo de vida de povos indígenas, inclusive por meio de políticas que promovam o acesso à terra. No entanto, o governo brasileiro tem insistido em promover apenas o modelo de desenvolvimento econômico relacionado com grandes empreendimentos privados do agronegócio.

Atualmente, no Brasil, a política de Estado para o “desenvolvimento” da nação não permite qualquer espaço para a garantia de realização da reforma agrária, titulação de territórios quilombola e demarcação de terras indígenas. Embora o Estado brasileiro, na Constituição, tenha determinado formalmente a realização da reforma agrária, a demarcação de terras indígenas e a titulação de territórios quilombolas, na prática, no entanto, os governos não realizam políticas públicas para atingir tais finalidades. Neste sentido, mesmo considerando que a legislação brasileira prevê direitos de acesso à terra para povos indígenas, comunidades quilombolas, camponeses e outros grupos rurais, bem como afirma a necessidade de se conduzir um processo de reforma agrária, os interesses econômicos dos grandes proprietários restringem a possibilidade de que os direitos destes grupos sejam realmente implementados na prática.

O Estado brasileiro tem sistematicamente alocado recursos insuficientes e demonstrado pouca vontade política para implementar, de maneira concreta, direitos territoriais previstos na Constituição. Os órgãos governamentais responsáveis por executar tais políticas estão em situação de deterioração e carecem de condições necessárias para implementar os direitos de camponeses, quilombolas, indígenas, entre outros. Parte considerável dos recursos públicos são destinados a apoiar a produção de grandes proprietários, com vistas a viabilizar o acesso a mercados de produtos agrícolas produzidos em grande escala, ao invés de promover a produção por parte de pequenos proprietários ou tomar medidas voltadas a superar as desigualdades sociais, econômicas e culturais no país. Grosso modo, numa comparação com o período colonial, a mudança está relacionada mais ao marco legal do que na efetiva posição do Estado em efetivar direitos de ação à terra que não sejam de grandes proprietários.

■ O elo entre desigualdade social e terra no Brasil

Historicamente os movimentos sociais têm desempenhado um papel crucial em promover e manter uma agenda política que reconheça acesso à terra como um direito humano. Suas lutas para impedir maior concentração de terra e agravamento da desigualdade social têm sido travadas em um cenário onde o Estado se empenha em perpetuar a atual estrutura de distribuição injusta do acesso à terra. No entanto, os movimentos sociais no Brasil não estão sozinhos em sua luta por terra como forma de promover igualdade de gênero e justiça social.

No cenário internacional a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) adotou, em 2011, diretrizes voluntárias com o objetivo de promover a governança fundiária e a democratização do acesso à terra como meio necessário para superar graves desigualdades sociais. De acordo com a FAO, “A erradicação da fome e da pobreza, bem como o uso sustentável do meio-ambiente dependem em grande medida de como pessoas, comunidades e outros obtêm acesso à terra, recursos pesqueiros e florestais. A subsistência de muitos, em particular da população rural de baixa renda, depende da segurança, igualdade no acesso e controle sobre estes recursos. Estes recursos também são fonte de alimentação e abrigo, base para práticas sociais, culturais e religiosas, e um fator essencial para o crescimento econômico.”⁹²

Além disso, em 2010, o Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, Olivier de Schutter, também reconheceu explicitamente que acesso à terra é condição necessária para redução da desigualdade. Segundo ele: “Acesso à terra e segurança na posse são aspectos essenciais para assegurar o gozo não apenas do direito à alimentação, mas também do direito ao trabalho, para camponeses sem-terra, e o direito à moradia. Este fato levou o antigo Relator Especial sobre o direito à moradia adequada a concluir que o Conselho de Direitos Humanos deveria ‘assegurar o reconhecimento da terra como um direito humano perante o direito internacional de direitos humanos’. O presente relatório confirma esta conclusão, embora utilizando como ponto de partida o direito à alimentação. Descrevem-se as crescentes mobilizações envolvendo a questão da terra. Em seguida, este relatório discute o direito de usuários da terra à garantia de seu acesso atual a recursos natu-

92 FAO. Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um Contexto de Segurança Alimentar Nacional, iv, PREFÁCIO.

rais, em particular à terra. Ademais, o relatório defende que seja assegurado um acesso mais igualitário à terra.”⁹³

Estas declarações indicam algo que os movimentos sociais no Brasil têm defendido há muitos anos: o modelo de produção do agronegócio no Brasil leva à concentração de riqueza e de terra, ao passo que contribui para aumento da desigualdade social. Modelos alternativo de desenvolvimento, como apoio à agricultura familiar e diversas formas de uso tradicional da terra, deveriam ser seriamente considerados e implementados por meio de políticas públicas.

É neste contexto que a Plataforma Dhesca (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais) se tornou um ator relevante na luta para superar desigualdades sociais e para promover direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais daqueles que dependem da terra para sua sobrevivência. Na seção a seguir será apresentado o mecanismo de relatores nacionais de direitos humanos da Plataforma Dhesca, com o objetivo de identificar de que maneira este instrumento tem sido utilizado para promover direitos humanos e as lutas pelo acesso à terra no Brasil.

93 Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, A/65/281, p. 4

Plataforma Dhesca (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais)

A Plataforma Dhesca é uma articulação nacional de 34 movimentos sociais e organizações da sociedade civil que desenvolve ações de promoção, defesa e efetivação de direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhescas). Seu objetivo principal é contribuir para a construção e fortalecimento de uma cultura de direitos humanos, desenvolvendo estratégias de exigibilidade e justiciabilidade de direitos humanos por meio da implementação participativa de políticas sociais. Para atingir tais objetivos, a Plataforma atua em três frentes de trabalho: o Monitoramento em Direitos Humanos no Brasil; a Integração Regional e as Relatorias Nacionais de Direitos Humanos, sendo este último o mecanismo a ser abordado neste trabalho.

Inspirados pela experiência dos Relatores Especiais da ONU, o Projeto de Relatorias Nacionais de Direitos Humanos da Plataforma Dhesca foi criado em 2002, diante do reconhecimento de que no Brasil havia uma escassez de mecanismos suficientemente influentes para monitorar a promoção, a reparação e a efetivação de direitos humanos. As relatorias da plataforma Dhesca são subdivididas por temas específicos, a saber: direito à cidade; educação; meio-ambiente; saúde sexual e reprodutiva; e terra, território e alimentação. A divisão temática das relatorias não despreza a natureza fundamental da indivisibilidade dos direitos humanos. Assim que, por exemplo, cada relatoria aborda seus temas específicos levando em consideração outros importantes temas como a raça e gênero.

Cada relatoria temática conta com um(a) relator(a), cuja principal responsabilidade é investigar e tornar públicas situações de violações de direitos humanos, recomendando medidas efetivas para superar as situações de violações. Com o trabalho busca-se contribuir para encontrar soluções para problemas concretos em situações específicas, ao mesmo tempo em que se busca resolver os problemas estruturais que geraram a situação abordada pela relatoria. Ao identificar tendências e padrões recorrentes em violações de direitos humanos, as relatorias contribuem para a diminuição das violações de direitos humanos na medida em que criam oportunidades para elaborar políticas públicas voltadas a remediar tendências sistemáticas de violações de

direitos humanos, bem como contestar causas estruturais que levam a violações de direitos humanos. As relatorias da plataforma Dhesca buscam dar destaque às lutas dos movimentos sociais através de uma perspectiva de direitos humanos. Nesse sentido, promovem, por exemplo, o reconhecimento de que as lutas por acesso à terra no Brasil são, de fato, lutas pela efetivação de direitos humanos.

Com base em denúncias apresentadas por organizações locais, associações e movimentos sociais, os relatores, cada um com foco temático, visitam os locais onde violações de direitos humanos ocorrem, investigam as denúncias recebidas, publicam relatórios com recomendações aos setores públicos e privado e monitoraram o cumprimento destas recomendações.

Vale ressaltar que os relatores não assumem toda a responsabilidade por resolver os problemas de cada comunidade ou grupo social onde são realizadas as visitas. Estas missões possuem mais um papel catalisador em relação às medidas técnicas, teóricas e políticas que podem ser tomadas pelas comunidades locais, buscando assim apoiá-los em suas lutas. Assim, os relatores não devem ser vistos como substitutos da mobilização popular, pelo contrário, estes atuam diretamente para superar as situações de violação de direitos humanos ao mesmo tempo em que trabalham para aprimorar as capacidades dos atores locais para lutar por direitos.

■ O trabalho das relatorias nacionais

Para que o trabalho das relatorias tenha efetividade, a plataforma Dhesca busca manter relações com os órgãos públicos que gozam de respeito junto ao Estado e que sejam comprometidos com a realização de direitos humanos, como por exemplo o Ministério Público Federal, e organismos internacionais como o PNUD e a ONU Mulheres. A seleção de cada relator ou relatora é feita por um conselho composto por organizações da sociedade civil, membros⁹⁴ do Estado que efetivamente se comprometem com os direitos humanos e organizações internacionais, o que reforça a legitimidade do mandato das relatorias. Esse processo contribui para dar legitimidade ao trabalho das relatorias.

94 Apesar do Estado ser um dos principais violadores de direitos humanos no Brasil, existem alguns poucos órgãos e funcionários públicos que realmente são comprometidos com os direitos humanos. A participação destes no processo de seleção dos relatores é um elemento importante para legitimar o trabalho das relatorias.

O mandato de cada relator(a) é de dois anos e tem como primeira atividade uma oficina de planejamento, onde as principais questões a serem abordadas são identificadas. Dado o grande número de violações de direitos humanos no Brasil, não é possível analisar cada uma delas de maneira detalhada, porém, as relatorias também buscam influenciar em casos concretos que não serão abordados diretamente. Assim, com base nas denúncias recebidas de autoridades locais, movimentos sociais, organizações e redes, as relatorias apresentam as principais situações de violação de direitos humanos que serão abordadas em cada tema. Em seguida alguns casos específicos são escolhidos com o intuito de contribuir para a avaliação da situação geral de direitos humanos em cada área temática. Os casos selecionados pelas relatorias, em geral, ocupam um lugar de destaque na mídia e no debate público quanto a violações de direitos humanos existentes em todo o país.

Com base na lista de ações prioritárias identificadas nas oficinas de planejamento, as relatorias realizam visitas para avaliar em campo as situações de violações de direitos humanos. Como parte de cada visita realiza-se uma audiência pública que serve de plataforma para defensores de direitos humanos exporem as questões locais por eles consideradas relevantes e reivindicar que as autoridades públicas responsáveis tomem as medidas necessárias. Em geral, como resultado destas audiências, os relatores procuram elaborar acordos com as autoridades públicas para por fim às violações de direitos humanos.

Em estreita parceria com movimentos sociais e outros grupos locais, as relatorias elaboram um documento descritivo e analítico sobre as situações a que tiveram acesso, o qual é em seguida encaminhado para as autoridades públicas competentes. Estes relatórios são considerados ferramentas importantes para o monitoramento do cumprimento, pelo Estado, de seus compromissos assumidos perante as comunidades locais.

Atualmente, uma das principais áreas de trabalho da Relatoria Nacional do Direito Humano à Terra, ao Território e à Alimentação Adequada é relatar violações de direitos humanos derivadas da imposição de um modelo de desenvolvimento que não promove justiça social. Esta relatoria tem afirmado reiteradamente que um dos principais obstáculos para a capacidade de camponeses, povos indígenas e outros grupos rurais gozarem de direitos humanos reside no modelo de produção econômico hegemônico e na forma como o Estado brasileiro promove o uso da terra. O caso descrito a seguir oferece um exemplo dos problemas enfrentados por muitos povos indígenas na região amazônica, cujas lutas para promover políticas de reconhecimento de seus direitos à terra enfrentam a expansão do agronegócio e de outros megaprojetos como seus grandes obstáculos.

O direito à terra e ao território do povo indígena Maró na amazônia brasileira

A Relatoria Nacional do Direito Humano à Terra, ao Território e à Alimentação Adequada têm desempenhado um papel importante na promoção dos direitos humanos dos moradores da Gleba Nova Olinda, localizada no município de Santarém, Estado do Pará, na Amazônia brasileira.

A área em questão tem aproximadamente 87.500 hectares e oficialmente é terra pública pertencente ao estado do Pará. Nesta área próxima ao rio Amazonas, vivem catorze comunidades ribeirinhas, das quais três são comunidades indígenas cuja subsistência depende essencialmente do extrativismo, da pesca, caça e agricultura. Este modelo tradicional de vida requer uma floresta intacta. Contudo, há uma forte pressão econômica para destinar estas terras para extração de madeira, cultivo da soja, prática da pecuária extensiva e mineração, entre outros projetos. Isto tem intensificado o conflito fundiário na região. Vale ressaltar que as atividades econômicas que hoje afetam estas comunidades expõem um forte conflito entre dois modelos opostos de desenvolvimento. Esse conflito se verifica em toda região da Amazônia brasileira, e se expressa no embate entre um modelo baseado no modo de vida tradicional das populações locais e outro estritamente atrelado aos interesses puramente econômicos de grandes empresas e do próprio Estado brasileiro.

Há muito tempo comunidades da região amazônica têm lutado pela criação de projetos de conservação ambiental, assentamentos para fins de reforma agrária e demarcação das terras indígenas como forma de preservar seu modo tradicional de vida frente à invasão destes megaprojetos. Estas estratégias buscam restringir a destinação de terras para extração de madeira, para monoculturas de soja, mineração e pecuária em grande escala. Contudo, na Gleba Nova Olinda o chamado “desenvolvimento” afetou de forma as populações locais, dado que o Estado brasileiro destinou estas áreas formalmente para extração de madeira.

Raramente os impactos negativos dos projetos impulsionados pelo Estado são monitorados de maneira adequada, tampouco são reconhecidos os direitos à terra de todos os moradores desta região antes da concessão das terras para exploração de madeira. Muitas empresas se aliaram ao Estado para promover, na Gleba Nova Olinda, a denominada

extração sustentável da madeira, muito embora diversos membros das comunidades tenham denunciado que as empresas madeireiras têm extraído madeiras em nível muito acima do limite permitido por lei e em áreas não autorizadas para a extração⁹⁵. Por conta dos efeitos destas concessões para empresas madeireiras houve um aumento da insegurança alimentar entre a população local, uma vez que a extração de madeira impossibilitou que grandes áreas de floresta fossem utilizadas para atividades tradicionais relativas à produção de alimentos, incluindo, por exemplo, a caça, a coleta e a pesca. Esta situação com frequência opõe membros das comunidades locais e madeireiros, o que muitas vezes leva a episódios violentos. Em geral estas concessões são emitidas sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas, mesmo quando estas concessões dizem respeito a terras reivindicadas por estes povos. Além disso, ainda que existam requisitos legais para que a extração madeireira seja conduzida de maneira supostamente sustentável, o lucro tende a justificar atividades que, muitas vezes, excedem o limite legal de extração de madeiras. Da mesma forma, a construção de infraestrutura para a extração da madeira, de moradias para madeireiros e o uso de maquinário pesado geram sérios danos ambientais que dificultam a capacidade das comunidades locais garantirem uma alimentação adequada. O modelo de concessão pública para extração de madeira por empresas foi imposto às comunidades locais, em clara oposição às formas tradicionais de uso da terra, gestão dos recursos naturais e busca de subsistência pelas comunidades residentes na região.

A intervenção da relatoria teve início em 2009, após uma série de denúncias terem sido encaminhadas pelo Movimento em Defesa da Vida e da Cultura do Rio Arapiuns (MDVCA). As denúncias apontavam que líderes locais estavam sendo vítimas de represálias, inclusive por meio da criminalização de suas atividades de defesa de suas terras e modo de vida. O governo brasileiro foi acusado ainda de demorar a identificar as terras destinadas ao Projeto de Assentamento Vista Alegre e para demarcar as terras dos povos indígenas do Maró, ambas localizadas dentro da área chamada de Gleba Nova Olinda.

Ao reconhecer que este se trata de um grave conflito social, emblemático das muitas situações relativas a reivindicações dos direitos à terra na região amazônica, a relatoria decidiu intervir diretamente. Neste sentido, a relatoria estabeleceu um diálogo próximo com movimentos locais e deu início à coleta de dados sobre a situação dos direitos humanos na região, como preparação para sua primeira visita à área do conflito.

De acordo com a informação coletada pelo relator, a situação era extremamente

95 Movimento em Defesa da Vida e da Cultura do Rio Arapiuns.

grave e, as tensões estavam se intensificaram rapidamente. Cerca de vinte e cinco dias antes da primeira visita conduzida pelo relator aproximadamente mil pessoas das comunidades afetadas bloquearam a passagem de uma balsa contendo madeira ilegalmente extraída da Gleba Nova Olinda. De acordo com o representante da população local, esta medida representava uma resposta à contínua omissão das autoridades públicas em atender as suas reivindicações.

Como preparação para a visita, o relator também iniciou contatos com representantes do Estado no local. Juntamente com organizações e movimentos sociais da região, o relator agendou reuniões com as principais autoridades públicas responsáveis por garantir os direitos da população local. O relator também convidou todos a participar de uma audiência pública sobre o caso.

Entre quatro e nove de novembro de 2009 ocorreu a primeira visita, em um contexto tenso, logo após o bloqueio da balsa contendo madeira extraída da Gleba Nova Olinda. As primeiras atividades do relator foram visitar a área em conflito, com a participação de autoridades públicas locais. Esta visita ajudou a esclarecer os principais pontos controversos e contribuiu para a formulação de uma estratégia de ação para os próximos dias de visitas.

Durante a missão foram realizadas audiências órgãos responsáveis por implementar as políticas públicas reivindicadas pelas comunidades afetadas, e o relator apresentou suas recomendações a cada uma destas autoridades. Para a audiência pública realizada no último dia de visita todos os atores envolvidos foram convidados a participar. Durante os trabalhos da relatoria ficou claro que os problemas enfrentados pelos movimentos locais somente seriam solucionado por meio de medidas concretas a serem implementadas pelos órgãos de Estado. Contudo as autoridades públicas locais, por mais que quisessem solucionar os problemas, não tinham acesso aos recursos necessários para atender a estas demandas, em especial dada a falta de vontade política no âmbito do governo. Tal fato evidenciou que o problema das violações de direitos humanos na Gleba Nova Olinda depende muito mais da vontade política dos detentores do poder do que do comprometimento de alguns órgãos públicos locais com o problema. A visita do relator desempenhou um papel importante em conscientizar as autoridades locais e o público em geral sobre a essência do problema, ao relacionar este caso à questão dos direitos humanos.

Diante do impasse na busca por solução estrutural do problema, os moradores da região, exaustos diante dos abusos diários e da persistente impunidade, se revoltaram com a ineficácia do Estado na defesa de seus direitos. Em um ato motivado por frustração e protesto, um grupo de moradores locais ateou fogo nas balsas que conti-

nham madeira extraída da Gleba Nova Olinda e o caso ganhou destaque nacional.

Dois anos após à primeira visita a relatoria recebeu a informação de que defensores de direitos humanos estavam sendo ameaçados de morte e que as concessões para extração de madeira sofreram um aumento neste período. Diante destas novas denúncias, a relatoria decidiu realizar uma nova visita para acompanhar a implementação das recomendações feitas às autoridades públicas. Esta visita foi realizada entre 14 e 17 de agosto de 2011. Nesta visita, a relatoria aprofundou sua análise sobre a natureza interdependente dos direitos humanos. Assim, durante a visita, a relatoria pôde também avaliar as alegações de violações do direito à educação e do direito à saúde.

Durante a visita de monitoramento observou-se que o Estado de fato tomou algumas medidas para atender às reivindicações da comunidade e implementar as recomendações feitas pela relatoria em sua visita anterior. Ficou claro que uma parte das autoridades públicas locais se interessou em providenciar uma solução a esta situação, mas não possuíam os meios necessários para tanto. Igualmente, observou-se que estas autoridades públicas que demonstraram um interesse em contribuir para a implementação dos direitos da população local são vinculadas à administração federal e que para a solução dos problemas dependem de decisões políticas de governo. Isto somente veio a corroborar com o entendimento de que os problemas verificados no local são estruturais por natureza e levaram o relator a afirmar que estes problemas são sistemáticos e não uma realidade isolada.⁹⁶

96 Relatório da segunda visita da Relatoria, disponível em: http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=500:2011-terra-missao-terra-indigena-maropa&catid=135:relatorios&Itemid=160.

Resultados obtidos e lições aprendidas

Uma das principais contribuições do trabalho da relatoria foi mapear, de maneira geral, os aspectos políticos e econômicos relativos a violações de direitos humanos na Gleba Nova Olinda, a partir de um contexto mais amplo de violações de direitos humanos na região amazônica. Desta forma, a conjugação de medidas tomadas por grupos locais e pela relatoria, juntamente, com autoridades públicas realmente comprometidas com os direitos humanos, representou um amplo esforço para efetivar os direitos destas comunidades. A questão foi definida como um conflito diretamente relacionado com os modelos de desenvolvimento propostos para a região.

Esta estratégia desmistificou qualquer visão de que se tratam apenas de problemas burocráticos e isolados, o que teria impossibilitado articular este debate a partir de uma perspectiva estrutural mais ampla. Ficou claro o fato de que grandes atores econômicos tendem a ditar as prioridades do Estado, sob o pretexto de que eles apoiam o desenvolvimento local. A partir da informação que foi coletada e analisada pela relatoria, foi possível revelar que o Estado brasileiro favorece um modelo de “desenvolvimento” para a Amazônia que se revela incompatível com os direitos humanos, em especial o direito à terra, ao território e à alimentação das populações locais.

O trabalho da relatoria situou os desafios apresentados pelas comunidades locais dentro do marco das lutas por direitos humanos. A atuação deste mecanismo nacional indicou que o problema principal que aflige as comunidades afetadas não decorre, num primeiro plano, da ineficácia das políticas públicas, mas sim, de maneira mais ampla, do modelo de “desenvolvimento” que direciona as ações do Estado em detrimento da efetivação e respeito aos direitos humanos das comunidades locais. Isto é em especial o caso da região amazônica, onde a abundância de recursos naturais tem motivado a realização de megaprojetos na região, como a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, grandes monoculturas de soja e políticas de extração de minérios e de madeira. Neste sentido, o trabalho das relatorias contribuiu para contextualizar os desafios, tais como aqueles enfrentados pela comunidade indígena de Maró, a partir dos modelos e prioridades de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que revelou a clara ausência de benefícios às populações locais quando da implementação dos megaprojetos mais ligados às leis de mercado do que à necessidade das populações locais.

O modelo de desenvolvimento promovido pelo Estado brasileiro tem como foco principal o crescimento econômico. No entanto, esse crescimento é extremamente con-

centrado e está longe do alcance das comunidades locais, o que em última análise agrava a situação de direitos humanos das comunidades afetadas diretamente pelos projetos. Os maiores beneficiários de projetos de extração madeireira, produção de soja, mineração e pecuária são, em geral, um grupo seletivo de grandes empresas. As populações locais são deixadas de lado sob condições deploráveis de trabalho e destruição ambiental.

Comunidades locais têm defendido que o desenvolvimento na região não deveria estar atrelado apenas ao desenvolvimento econômico dos grandes projetos. A relatoria reiterou esta posição endossando o argumento de muitas comunidades afetadas, segundo as quais seu modo de vida tradicional deveria ser estimulado pelo Estado como a melhor maneira de promover desenvolvimento sustentável na região. Embora uma solução estratégica para os problemas enfrentados na Gleba Nova Olinda, e em grande parte da região Amazônica, ainda estejam distantes de serem resolvidos, certos avanços já podem ser verificados.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), organização responsável por demarcar terras indígenas no Brasil, publicou em 10 de outubro de 2011 seu parecer referente às terras dos povos indígenas do Maró, recomendando que estas sejam reconhecidas como tais e assim demarcadas. Além disso, após a primeira visita da Plataforma Dhesca à região, agentes policiais realizaram uma das maiores apreensões de madeira ilegal da história do Brasil, com cerca de cem mil metros cúbicos de madeira apreendidas. Por fim, a empresa madeireira Rondobel, uma das maiores da região, encerrou suas atividades na Gleba Nova Olinda. Isto levou também a uma redução significativa das represálias contra defensores de direitos humanos da região, principalmente os que lutam pela demarcação da terra indígena Maró. Logo, ainda que seja necessário realizar uma mudança estrutural na política de desenvolvimento para a plena efetivação de direitos humanos no caso, algumas importantes vitórias podem ser conquistadas sem que a mudança estrutural aconteça.

Assim, é possível dizer que por meio das atividades desenvolvidas pelas Relatorias Nacionais de Direitos Humanos no Brasil é possível erguer um espaço político legítimo, quando necessário, para tornar possíveis ações para promover direitos humanos e aprimorar políticas públicas. Por meio do trabalho das relatorias, várias comunidades, organizações e movimentos sociais foram capazes de identificar as causas estruturais de seus problemas e identificá-las como violações de direitos humanos.

As relatorias são instrumentos importantes para enfrentar a uma grande variedade de denúncias de violações de direitos humanos no Brasil, analisar em que medida estas violações são sistemáticas, bem como identificar possíveis soluções. O trabalho das relatorias nacionais contribuiu significativamente para a antiga luta sobre qual seria o modelo, ou modelos, de desenvolvimento mais adequado para o Brasil, ao mesmo tempo em que impulsiona a atual batalha para superar profundas desigualdades estruturais.

Caso 4



O processo de elaboração e adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas⁹⁷

Kofi Annan e representantes dos povos indígenas comemorando a adoção da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas

⁹⁷ Este estudo de caso foi desenvolvido por meio de várias entrevistas com Joji Cariño of Tebtebba, Centro Internacional dos Povos Indígenas para a Pesquisa e Educação sobre Políticas (*Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education*), entre novembro de 2011 a março de 2012.

Direitos humanos e direitos dos povos indígenas

Povos indígenas mantêm uma profunda relação social, cultural e espiritual com as terras e territórios por eles tradicionalmente ocupados, embora seus direitos a estas terras sejam, em geral, ignorados em processos oficiais.

Muitos territórios indígenas estão em, locais onde se encontram em abundância recursos naturais economicamente atrativos para exploração, sendo que ao longo do tempo as terras indígenas têm sido invadidas por projetos de mineração, construção de grandes barragens, extração madeireira e outras atividades. Esse tipo de “desenvolvimento econômico” é cada vez mais impulsionado pelos governos, os quais facilitam a aquisição, por terceiros, de terras pertencentes a povos indígenas. À medida que cresce a demanda global por acesso a recursos naturais expandem a extração desses recursos. Cada vez mais comunidades indígenas têm sido destituídas de suas terras, tendo seus modos de vida obstruído, ao passo que agentes financeiros e grandes empresas transnacionais têm obtido lucros consideráveis. Diante dessas forças econômicas poderosas, fica cada vez mais evidente que durante as duas últimas décadas do século XX as comunidades indígenas não tiveram proteção adequada de seus direitos, fato que deveria ser objeto de preocupação da comunidade internacional. Empresas transnacionais são parte ativa dos projetos de “desenvolvimento econômico” que afetam território de povos indígenas, assim como Estados nacionais.

Nesse contexto internacional de pressão sobre os territórios, líderes indígenas passaram a exigir “que fossem adotados parâmetros internacionais, e não apenas soluções no âmbito local⁹⁸.” Em grande medida foi esta ideia que impulsionou o surgimento de um movimento global de direitos dos povos indígenas no final dos anos 70 e início dos anos 80, buscando superar anos de discriminação e marginalização, bem como estabelecer as condições necessárias para que povos indígenas possam promover sua própria agenda de desenvolvimento⁹⁹.

Não eram poucos os obstáculos para que este objetivo pudesse ser alcançado. Líderes indígenas observaram que várias lacunas deveriam ter sido preenchidas para

98 Entrevista com Joji Cariño, 18 de outubro de 2012.

99 Apresentação feita por Joji Cariño durante a Terceira Visita em Solidariedade e Oficina de Aprendizado Mútuo em Direitos Humanos do Grupo de Trabalho sobre Movimentos Sociais da Rede DESC, Brasil, Novembro de 2010.

que os direitos dos povos indígenas fossem integralmente protegidos, isso, em grande medida, pela existência de um arcabouço jurídico confuso e contraditório que dava às empresas e governos o poder de obter as terras de povos indígenas e explorar seus recursos naturais mesmo sem o seu consentimento.

Ademais, eles ressaltam que, muitas vezes, foi negada aos povos indígenas a possibilidade de participar das decisões referentes a suas terras e territórios, além de terem sido privados de qualquer proveito destas transações. Da mesma forma, líderes indígenas chegaram à conclusão de que normas e parâmetros internacionais relativos aos direitos de povos indígenas, e em particular quanto ao território e recursos naturais, deveriam ser reforçados no sistema formal de direito internacional¹⁰⁰.

Ao tempo em que este movimento ganhava força, praticamente não havia mecanismos disponíveis para assegurar a proteção dos direitos de povos indígenas nas Nações Unidas e, em geral, no sistema internacional de direitos humanos. As salvaguardas concedidas aos povos indígenas, na melhor das hipóteses, eram muito fracas. Tradicionalmente povos indígenas têm sido tratados como invisíveis e a eles não é dada voz ativa nos tratados internacionais e no processo de elaboração do direito internacional, negligenciado constantemente a relação especial que estes povos mantêm com suas terras e territórios. No processo de descolonização e na luta ideológica da Guerra Fria, a política predominante priorizava uma visão liberal (individualista) de direitos de propriedade, e os recorrentes princípios de soberania e integridade territorial deixavam pouca margem de abertura para abordar as problemáticas e reivindicações de povos indígenas. Quando estas questões eram debatidas no cenário internacional, em geral isto era realizado por mecanismos criados para promover os direitos de minorias, trabalhadores e outros grupos, e não por meio de um instrumento especificamente estruturado para lidar com questões afetas aos povos indígenas¹⁰¹.

Em 1957, em reação a denúncias sistemáticas de trabalho forçado e discriminação contra povos indígenas, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma agência das Nações Unidas, adotou a Convenção No 107 sobre Povos Indígenas e Tribais. Este foi um importante passo inicial para estabelecer o reconhecimento inter-

100 STANDARD-SETTING ACTIVITIES: EVOLUTION OF STANDARDS CONCERNING THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLE: Documento de Trabalho formulado pela Presidente-Relatora, Sra. Erica-Irene A. Daes, sobre o conceito de “povos indígenas” (Documento da ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add. 4)

101 Claire Charters e Rodolfo Stavenhagen, eds. “Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples” (Copenhague, Dinamarca: International Work Group for Indigenous - Affairs, 2009).

nacional dos direitos dos povos indígenas. No entanto, ao mesmo tempo, nota-se que tanto o processo de elaboração desta Convenção, quanto seu conteúdo tem alguns problemas. Em primeiro lugar, povos indígenas não participaram da redação deste instrumento ou de sua negociação. Em segundo lugar, a Convenção No 107 da OIT tem sido amplamente considerada um instrumento paternalista e assimilacionista. Com o objetivo de promover a igualdade entre povos indígenas e não indígenas, este instrumento internacional exige que povos indígenas abandonem seus traços e características peculiares, o que, em última análise, os distingue como povos.

Após a adoção desta convenção, tornou-se cada vez mais evidente que povos indígenas necessitam de um instrumento negociado por eles mesmos, na condição de sujeitos de direitos. Este instrumento deveria promover o respeito às características dos povos indígenas e reconhecer os fundamentos específicos de seus direitos, bem como as obrigações dos Estados decorrentes destes direitos¹⁰².

102 Victoria Tauli-Corpuz. "How the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Got Adopted", disponível em: <http://www.tebtebba.org/index.php/all-resources/category/20-un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples> (Último acesso em: 30/7/12)

Um lugar para os direitos dos povos indígenas na agenda internacional

Ao longo da década de 60, organizações de povos indígenas nas Américas começaram a pressionar para que o sistema de direitos humanos das Nações Unidas abordasse especificamente questões referentes aos povos indígenas. Entre elas, a questão do acesso e uso das terras tradicionais ocupa lugar de destaque na agenda internacional.

Em 1971, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, na sigla original em inglês) autorizou o Subcomitê sobre Racismo, Discriminação Racial, Apartheid e Descolonização a realizar um estudo sobre “a problemática da discriminação contra populações indígenas.” Durante o auge da Guerra Fria, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas ocupou-se superficialmente dos direitos de minorias, e questões envolvendo povos indígenas foram incorporadas ao arcabouço referente aos “direitos de minorias”. Contudo, organizações de povos indígenas e parceiros intensificaram seu trabalho para estabelecer um diálogo com delegações diplomáticas na ONU e ganhar a atenção dos Estados para a sua causa. Em setembro de 1997, o Subcomitê da ONU sobre Racismo, Discriminação Racial, Apartheid e Descolonização realizou uma Conferência Internacional de ONGs sobre Discriminação Contra Populações Indígenas. Cerca de 400 pessoas participaram da conferência, inclusive cerca de 100 representantes de povos indígenas, a maioria deles proveniente das Américas. Neste encontro, os delegados redigiram uma declaração, a qual requer a criação de um órgão das Nações Unidas para analisar a questão de violações dos direitos humanos de povos indígenas¹⁰³.

A Subcomissão de Prevenção contra a Discriminação e Proteção das Minorias das Nações Unidas finalmente atendeu a estes pedidos e encomendou um estudo posteriormente apresentado em 1986 pelo Relator Especial da Subcomissão, Jose R. Martinez Cobo. No histórico “Estudo sobre o Problema da Discriminação contra Populações Indígenas”, Martinez Cobo destacou o elo especial que povos indígenas mantêm com suas terras, e recomendou que as Nações Unidas estabelecesse um órgão responsável para

103 Victoria Tauli-Corpuz. “How the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Got Adopted.” Disponível em: <http://www.tebtebba.org/index.php/all-resources/category/20-un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples> (último acesso em: 30/7/12)

lidar com as questões referentes à capacidade de povos indígenas de efetivar seus direitos humanos¹⁰⁴. Desta forma, o movimento indígena foi capaz de abrir espaço para que reivindicações referentes aos direitos humanos de povos indígenas começassem a ser tratadas pelo sistema intergovernamental.

Em 1982, a Comissão de Direitos Humanos da ONU estabeleceu o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas (WGIP, na sigla original) formado por especialistas independentes com o mandato de rever os avanços referentes aos direitos de povos indígenas e contribuir para a elaboração de parâmetros internacionais. Em sua fase inicial, as reuniões realizadas pelo WGIP concentraram-se especificamente em casos específicos de violações e serviram principalmente como um fórum para que povos indígenas exponham suas queixas e compartilhem seus testemunhos. No entanto, este foco inicial evoluiu, em grande medida, impulsionado por apelos apresentados na Conferência de Povos Indígenas, realizada em 1985 com o objetivo de pressionar início do processo de elaboração de parâmetros internacionais. Victoria Tauli-Corpuz, Diretora Executiva da organização Tebtebba com sede nas Filipinas, uma líder indígena altamente respeitada de origem Kankana-ey Igorot, e expresidente do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas, explicou: “O WGIP traz para nós, povos indígenas, a oportunidade de nos reunir não somente para fazer declarações em um Grupo de Trabalho, mas para consolidar nosso próprio movimento no cenário global¹⁰⁵”.

Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho adotou a Convenção No 169, considerada um passo histórico para a promoção de direitos indígenas, dado o reconhecimento do direito de povos indígenas à consulta, de participar e de “escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma”¹⁰⁶. Esta Convenção também reconheceu explicitamente a importância especial para os povos indígenas de sua relação com suas terras, bem como a relevância desta relação para sua capacidade de subsistência do ponto de vista econômico e cultural.¹⁰⁷ A Convenção No 169 da OIT representou um marco fundamental para o reconhecimento de uma perspectiva de

104 O Estudo Martínez-Cobo, Documento da ONU E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.4, pp. 50-75

105 Victoria Tauli-Corpuz. “How the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Got Adopted.”, p. 2 Disponível em: <http://www.tebtebba.org/index.php/all-resources/category/20-un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples> (último acesso em: 30/7/12),

106 Conforme art. 7 da Convenção 169 da OIT

107 Artigo 6º, 1 (a) e (b), e Artigo 7º (1), entre outros.

direitos humanos aplicada a reivindicações trazidas por povos indígenas. Trata-se também de uma melhoria significativa em relação à Convenção N° 107 da OIT, uma vez que os últimos avanços nesta seara abandonaram o tom assimilacionista verificado no instrumento anterior. Dito isto, vale notar que este instrumento ainda traz algumas limitações importantes. Em primeiro lugar, o documento adotado pela OIT foi negociado por Estados, empresários e sindicatos, mas não por povos indígenas.¹⁰⁸ Este foi ratificado por apenas 20 países – entre eles, apenas dois países asiáticos e um africano, o que restringe o escopo internacional desta convenção. Ao final, embora a Convenção N° 169 da OIT represente um passo no caminho certo, o movimento internacional sobre direitos indígenas decidiu continuar sua luta para promover uma declaração universal sobre os direitos de povos indígenas perante o mais alto escalão possível do sistema internacional.

108 Ver neste link a lista de organizações e instituições que possuem status consultivo perante a OIT: <http://www.ilo.org/part-dev/partnershipsand-relations/civil-society/ngos-with-general-consultative-status/lang-en/index.htm>

Como povos indígenas utilizam o sistema das Nações Unidas

O primeiro estágio de redação e elaboração de uma Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas ocorreu entre 1985 e 1992, no Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas. Em suas reuniões, representantes indígenas deram seu testemunho sobre a situação de direitos humanos em suas terras e territórios, e defenderam a necessidade de maiores proteções dos direitos humanos de seu povo. Para povos indígenas, o objetivo era promover o desenvolvimento de novos parâmetros internacionais para respeitar, proteger e efetivar os direitos de povos indígenas, incluindo reconhecimento dos elos únicos que eles mantêm com suas terras, territórios e recursos naturais. As organizações e indivíduos, que participaram nesta fase inicial, “ingressarem neste processo com claro objetivo” de se fazer ouvidos e reconhecidos no cenário internacional¹⁰⁹. Isto deu início ao árduo processo de elaboração de um instrumento de direitos de povos indígenas.

■ O processo de redação de uma futura declaração no Conselho de Direitos Humanos da ONU

Inicialmente, o processo de redação foi amplamente participativo, envolvendo centenas de representantes de povos indígenas, os quais finalmente concordaram com uma linguagem comum refletida no esboço da Declaração. Em 1993, o projeto foi apresentado à Subcomissão de Prevenção contra a Discriminação e Proteção das Minorias das Nações Unidas. Em 1994, este projeto foi adotado e encaminhado à Comissão de Direitos Humanos, a qual estabeleceu o Grupo de Trabalho sobre o Projeto de Declaração (WGDD, na sigla original em inglês) em 1995¹¹⁰. O Grupo de Trabalho foi um órgão instituído sem prazo definido de duração, que se reunia entre as sessões

109 Apresentação feita por Joji Cariño durante a Terceira Visita em Solidariedade e Oficina de Aprendizagem Mútuo em Direitos Humanos do Grupo de Trabalho sobre Movimentos Sociais da Rede DESC, Brasil, Novembro de 2010.

110 Comissão de Direitos Humanos, Resolução 1995/32 de 3 de março de 1995.

da Comissão com o objetivo de redigir a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Isso, com base em um projeto que havia sido apresentado à Comissão de Direitos Humanos. Este Grupo de Trabalho também serviu como um espaço de negociações intensas e prolongadas, tanto entre povos indígenas e Estados, quanto entre os próprios povos indígenas.

A primeira tarefa do Grupo de Trabalho foi adotar as suas regras de procedimento. Inicialmente, Estados se recusaram a conceder o direito de fala aos povos indígenas durante o processo de negociação do texto da Declaração. Representantes de povos indígenas, por sua vez, consideraram esta recusa inaceitável e abandonaram a primeira sessão em protesto. Isto impôs às delegações de Estados uma decisão difícil: continuar a negociar o texto da Declaração sem a presença dos povos indígenas diante da rejeição do processo por estes povos, ou tomar a decisão sem precedentes de conceder o direito de fala a estes povos no processo. Finalmente, os representantes dos governos cederam e os povos indígenas receberam o direito de fala sobre questões envolvendo o processo de elaboração da Declaração, em pé de igualdade com os Estados. Este foi um avanço extremamente importante. “Pela primeira vez na história do direito internacional, os sujeitos de direitos, neste caso os povos indígenas, assumiram um papel central no processo de negociação do conteúdo destes direitos¹¹¹,” e suas vozes foram escutadas como parte de um esforço para melhor definir seus direitos, de acordo com o direito internacional¹¹².

■ Obstáculos políticos e uma perigosa indisposição para negociar

Após a inclusão de povos indígenas no debate da ONU, o processo entrou numa longa fase de negociação com os Estados entre 1995 e 2005. Os principais pontos controversos entre Estados e defensores dos povos indígenas versaram sobre o direito à autodeterminação, direitos relativos à terra e o direito de povos indígenas a consentimento

111 Claire Charters e Rodolfo Stavenhagen, eds. “Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples” (Copenhague, Dinamarca: International Work Group for Indigenous - Affairs, 2009)

112 Victoria Tauli-Corpuz. “How the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Got Adopted,” p. 2, disponível em: <http://www.rebtebba.org/index.php/all-resources/category/20-un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples> (último acesso: 30/7/12)

livre, prévio e informado. Em geral, os receios demonstrados por representantes dos Estados incendiaram o debate e foram vistos pelos povos indígenas como uma ofensa. Por outro lado, alguns representantes expressivos da Bancada dos Povos Indígenas (Caucus) relutaram em aceitar quaisquer alterações no projeto apresentado, o que foi visto em alguns círculos diplomáticos como uma postura pouco razoável.

Alguns governos simpatizantes ofereceram a linguagem de integridade territorial na tentativa de evitar um impasse e superar os obstáculos políticos existentes no processo de negociação. Apesar destas tentativas, o movimento dos povos indígenas teve de enfrentar o grande desafio de tentar salvar o processo de negociação, tanto do desejo dos Estados de negociar mudanças ao texto de 1993, quanto da posição cada vez mais intransigente de “não mudança” na proposta de texto defendida por alguns membros da bancada dos Povos Indígenas. Preocupados com a possibilidade de que estas divergências poderiam inviabilizar todo o processo de negociação, alguns líderes da Bancada dos Povos Indígenas começaram a reivindicar uma postura mais moderada e pragmática, a qual pressupunha, como ponto de partida, a disposição para negociar.

Portanto, estes líderes levaram a questão para a Bancada dos Povos Indígenas por meio de uma consulta formal, onde eles perguntaram se negociações sobre possíveis mudanças no texto proposto seriam permitidas ou não. Depois de consultar cada um das bancadas regionais, decidiu-se que a Bancada dos Povos Indígenas continuaria disposta a revisar e aprimorar o projeto apresentado, bem como defendê-lo contra tentativas de atenuar os parâmetros ali contidos.

De fato, foi um grande desafio equilibrar, de um lado, o direito de cada organização a emitir sua própria posição sobre os temas debatidos e, de outro lado, a necessidade de que a Bancada dos Povos Indígenas defendesse uma posição comum. Em março de 2005, em uma ruptura brusca do modelo de negociação coletiva adotado até então, o Conselho Internacional de Tratado Indígena (*International Indian Treaty Council*) tomou a iniciativa unilateral de enviar uma correspondência para o Presidente da Comissão de Direitos Humanos solicitando que seja adotado o texto apresentado pela Subcomissão ou que seja imposto um recesso. Com receio de que esta carta poderia ser vista como indicativa da posição de toda a Bancada Indígena, organizações indígenas de várias regiões do mundo se mobiliaram para esclarecer que se tratava apenas de uma posição entre muitas outras. Representantes de povos indígenas de outras regiões enviaram cartas para o Presidente da Comissão de Direitos Humanos, exortando que o WGDD continue seu trabalho.

Em 2006, após um lobby intenso por parte de povos indígenas com cada um dos 47 Estados membros do Conselho de Direitos Humanos, finalmente a Resolução

2006/2 foi aprovada.¹¹³ Por meio desta resolução, o Conselho adotou o projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas e recomendou a sua adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

■ Lobby junto aos estados

A última fase do processo que levou à adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas consistiu em um intenso lobby junto aos principais responsáveis por tomar as decisões dentro do processo intergovernamental, ou seja, os representantes dos Estados, blocos regionais e até mesmo os facilitadores do processo de negociação.

Nesta fase, houve uma mudança fundamental de estratégia do movimento de direitos indígenas, dado que muitas organizações indígenas que haviam concentrado suas atividades no âmbito das Nações Unidas passaram a atuar junto a seus respectivos Estados para que estes apoiassem o projeto da declaração. Em algumas regiões, como na Ásia, Estados votaram cada um de acordo com a sua própria posição individual sobre o tema, portanto defensores dos direitos de povos indígenas retornaram para os seus países de origem para pressionar internamente os seus respectivos governos. De modo geral, é possível afirmar que os Estados da América Latina apoiaram a Declaração, o que demandou, portanto, menos esforços para influenciar o voto destas delegações. Os Estados africanos haviam decidido votar em bloco, o que exigiu dos defensores uma estratégia de lobby em âmbitos diferentes. Isso se tornou um grande desafio, em especial dada a recusa dos Estados africanos de negociar diretamente o texto com os povos indígenas, o que tornou necessário, entre outras coisas, atuar junto a outros Estados para pressionar o bloco africano.

A região africana talvez tenha constituído o principal desafio nesta fase, por diferentes razões. Em primeiro lugar, muitos governos africanos não participaram ativamente do processo de elaboração da Declaração no âmbito do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas (WGIP) e no Grupo de Trabalho sobre o Projeto de

113 Resolução 2006/2. Grupo de trabalho da Comissão de Direitos Humanos com a tarefa de elaborar um projeto de declaração de acordo com parágrafo 5o da Resolução 49/214 da Assembleia Geral das Nações Unidas adotada em 23 de dezembro de 1994.

Declaração (WGDD). Isto pois por considera que o conceito de “povos indígenas” formulado tornava este debate mais pertinente ao contexto regional americano. Para os Estados africanos o termo “povos indígenas”, tal como fora definido no projeto de Declaração, não se aplicava exatamente ao contexto regional africano. Além disso, Estados africanos se orgulhavam da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, e tinham receio de declarações ou medidas provenientes de fora da região africana, as quais poderiam rebaixar os padrões adotados no continente africano ou limitar o exercício da soberania destes países.

Em outubro de 2006, Peru copatrocinou e apresentou uma resolução na Assembleia Geral que propunha a adoção da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A proposta foi recebida com resistência pelo bloco africano, o qual, representado pela Namíbia, buscou adiar o debate sobre o tema. Em geral, os Estados africanos indicaram cinco pontos preocupantes, a saber: a) a definição de povos indígenas; b) a questão da autodeterminação; c) a questão da propriedade da terra e exploração de recursos naturais; d) a criação de instituições políticas e econômicas autônomas; e e) a questão da integridade nacional e territorial.¹¹⁴ Diante desta resistência, Peru retirou a resolução da pauta do Conselho e, em 28 de novembro de 2006, o Terceiro Comitê da Assembleia Geral decidiu (por 82 votos a favor, 67 contra e 25 abstenções) adiar o debate sobre a Resolução até que novas consultas fossem realizadas¹¹⁵.

■ Reinício de um processo desgastado, em busca de soluções criativas

Este foi um momento de baixas expectativas para os defensores dos direitos de povos indígenas. Depois de muitos anos de trabalho para promover a adoção da Declaração, desafios diplomáticos pareciam intransponíveis. Ademais, foi um momento em que se tornaram ainda mais evidentes alguns diferenças entre os grupos de direitos indígenas. Em certa ocasião, algumas ONGs com acesso às Missões Permanentes das

114 Maiores detalhes no Memorando: “African Group: Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,” Nova Iorque, 9 de novembro de 2006, disponível em: www.ipacc.org.za/uploads/docs/Africanaidememoire.pdf (último acesso em: 15/3/212).

115 Seigfried Weissner, “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,” disponível em: http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga/ga_61-295/ga_61-295.html (último acesso em: 15/3/12).

Nações Unidas abordaram diretamente delegações de países do bloco africano. Isto representou uma violação do acordo entre as organizações de somente negociar coletivamente com os Estados, além de ter intensificado a postura hostil do bloco africano, agravando ainda mais sua oposição ao projeto.

Finalmente, a solução encontrada foi, ao mesmo tempo, criativa e eficaz. Os líderes do processo de negociação entre os povos indígenas concluíram que a melhor forma de vencer a resistência do bloco africano seria elaborar um parecer de um especialista com alta credibilidade e afirmar que a Declaração não viola padrões africanos. A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP ou Comissão Africana) aceitou esta tarefa e, em sua 41ª sessão ordinária realizada em maio de 2007, em Accra, Gana, produziu uma Opinião Consultiva, segundo a qual a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas não viola a Carta Africana, recomendando que os Estados Africanos debatam uma posição conjunta para incorporar uma perspectiva africana à Declaração. Neste sentido, a Comissão Africana expressou seu apoio à “adoção célere da Declaração”¹¹⁶

Após esta Opinião Consultiva, os Estados Africanos propuseram uma série de emendas à Declaração em maio de 2007. Embora isto dê a impressão de que Estes estados estavam abertos para dar seguimento ao processo de negociação, para os defensores de direitos dos povos indígenas esta estratégia foi vista como uma tentativa de prolongar o processo e enfraquecer a linguagem de alguns artigos chaves do texto da Declaração. Portanto, a Bancada Africana de Povos Indígenas (Caucus) decidiu trazer especialistas do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Comissão Africana e representantes de alguns grupos indígenas para influenciar a posição dos Estados Africanos em suas missões permanentes em Nova Iorque. Líderes indígenas do continente africano concentraram-se nas delegações de seus respectivos países de origem para influenciar a posição com relação à Declaração, em especial aqueles governos que apoiaram a resolução outrora apresentada pela Namíbia para adiar a decisão sobre a Declaração.

Ademais, estes grupos buscaram persuadir a Presidente da Assembleia Geral para facilitar a aprovação da Declaração, o que permaneceria para a posteridade como um legado de sua presidência, pelo qual povos indígenas seriam eternamente gratos. A presidente foi receptiva a esta reivindicação e nomeou o Embaixador Hilario Davide, de Filipinas, como facilitador para buscar um consenso entre os Estados. Representantes de povos indígenas, os quais puderam até este momento acumular um grande conheci-

116 Opinião Consultiva da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos a respeito da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, disponível em: <http://www.achpr.org/mechanisms/indigenous-populations/un-advisory-opinion/>.

mento sobre as negociações da ONU, buscaram influenciar diretamente o facilitador do processo de negociação.

O facilitador propõe um questionário para avaliar a aceitabilidade de quaisquer emendas ao texto proposto. As questões eram: a) se a emenda representa uma tentativa genuína de abordar algum problema específico; b) se a emenda contribui (ao invés de comprometer) os trabalhos e resultados da Comissão de Direitos Humanos e do Conselho de Direitos Humanos da ONU neste sentido; c) se a emenda em questão respeita o objetivo último da Declaração como um todo; e d) se a emenda assegura que a Declaração não rebaixe os atuais parâmetros de direitos humanos. Estas questões auxiliaram os Estados a concentrar o debate nas propostas de emendas mais importantes, ao mesmo tempo em que diminuí o risco de que os resultados já obtidos fossem revertidos. Neste sentido, o facilitador abriu espaço dentro do processo de negociação para que as questões e preocupações levantadas pelos Estados africanos fossem plenamente consideradas e abordadas. Dado este espírito aberto ao diálogo construtivo, a vontade política no sentido de debater a Declaração aumentou entre as delegações de governos africanos, juntamente com o seu receio de serem vistos como os principais impedimentos em um processo de negociação cada vez mais promissor.

Em 30 de abril de 2007, o principal negociador da delegação do México explicou à Victoria Tauli-Corpuz, então Presidente do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas, que os Estados envolvidos nas negociações seriam incapazes de chegar a um consenso sobre o projeto. O Preâmbulo da Declaração previa o seguinte trecho: “Reconhecendo que povos indígenas possuem direito em condições iguais aos demais de determinar livremente sua relação com Estados em espírito de coexistência, vantagem mútua e pleno respeito.” Esta linguagem foi considerada problemática pelo Reino Unido, cujo representante chamou atenção para o fato de que esta linguagem poderia ser interpretada como reconhecimento dos direitos de povos não indígenas a direitos coletivos similares àqueles contidos na Declaração. A esta altura, Sra. Tauli-Corpuz já tinha acumulado experiência suficiente na arte de negociação e de fazer concessões quando necessárias. Ela também tinha a certeza de que as reivindicações mais importantes em matéria de direitos humanos dos povos indígenas já tinham sido incorporadas propriamente em outras partes do texto da Declaração. Neste sentido, ela sugeriu a retirada do trecho “em condições iguais aos demais”. Esta intervenção se mostrou estratégica, e no dia seguinte pelo começo da tarde um acordo havia sido alcançado¹¹⁷.

117 Victoria Tauli-Corpuz. “How the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Got Adopted.”, disponível em: <http://www.tebtebba.org/index.php/all-resources/category/20-un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples> (último acesso em: 30/07/12).

Resultados obtidos e lições aprendidas

Em 13 de setembro de 2007, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DDPI), com 143 votos a favor, 4 contra e 11 abstenções. Isto representou um acontecimento histórico para o movimento de direitos de povos indígenas, e uma grande contribuição para o avanço de parâmetros internacionais de direitos humanos relativos a questões de terras, territórios e processos de desenvolvimento. Este momento também marcou o fim de um processo de negociação no qual aqueles que reivindicam seus direitos humanos desempenharam o papel central no processo para assegurar o reconhecimento de tais direitos. “Pela primeira vez na história do direito internacional, os sujeitos de direitos, neste caso os povos indígenas, assumiram um papel central no processo de negociação do conteúdo destes direitos.”¹¹⁸

Declarações adotadas pela Assembleia Geral da ONU são vistas como uma promessa, e não como um instrumento juridicamente vinculante. No entanto, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas é um dos instrumentos internacionais que servem de referência para o Mecanismo de Revisão Periódica Universal, o qual reforça os dispositivos contidos em vários instrumentos de direitos humanos. Além disso, a Declaração tem sido mencionada também no trabalho dos órgãos de tratado e relatores especiais da ONU, bem como pelos sistemas regionais de direitos humanos. Neste sentido, as normas definidas na Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas têm contribuído, de diversas formas, para a crescente jurisprudência internacional relativa aos direitos de povos indígenas, e muitos de seus dispositivos já estão possivelmente incorporados ao direito internacional consuetudinário.

Ao mesmo tempo em que estabelece o direito de povos indígenas a direitos iguais e proteção perante a lei, sem qualquer discriminação, a Declaração contribui para o reconhecimento de povos indígenas como um grupo distinto, afirma que povos indígenas possuem tanto direitos coletivos, quanto individuais, e esclarece que os direitos especificamente aplicáveis aos povos indígenas diferem substantivamente dos direitos de minorias. A Declaração reconhece ainda o direito de povos indígenas à autodeterminação

118 Claire Charters e Rodolfo Stavenhagen, eds. “Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples” (Copenhagen, Dinamarca: International Work Group for Indigenous - Affairs, 2009)

quanto a seus assuntos políticos, sociais e culturais, bem como ressalta a relação única que povos indígenas mantêm com suas respectivas terras e territórios. A Declaração também assegurou o direito de povos indígenas a um consentimento livre, prévio e informado, o que constitui um parâmetro já adotado por sistemas regionais e nacionais e por políticas elaboradas no âmbito das principais organizações internacionais. Por fim, a elaboração da Declaração reconhece a importância da terra como um direito interdependente e indivisível frente a outros direitos humanos¹¹⁹.

O caminho adotado pelo movimento de direitos indígenas ao longo de várias décadas de luta pelo reconhecimento de seus direitos traz lições e ideias importantes. Vale ressaltar, primeiro, a necessidade vital para um movimento social ter clareza sobre seu objetivo geral desde o início de um processo desta natureza. Os membros de um movimento devem compartilhar uma visão comum sobre seu objetivo e de que forma este objetivo determinará seu método de trabalho. Neste caso específico, o objetivo foi criar um novo instrumento normativo global em sua natureza e que deveria avançar de maneira significativa o reconhecimento de certos direitos humanos de povos indígenas, a saber: direitos referentes às suas terras, territórios, recursos naturais e uma série de questões correlatas.

Esta experiência também ressalta a necessidade de que movimentos sociais tenham um entendimento claro a respeito da estratégia a ser adotada e entrem em um acordo a respeito. Negociar com Estados é uma estratégia consideravelmente diferente da defesa de direitos dentro de um processo marcado pelo contraditório, ou ainda distinto de mobilização popular para realização de manifestações públicas. Para que possam promover de maneira eficiente a adoção de uma Declaração perante a Assembleia Geral da ONU, defensores devem, em primeiro lugar, inserir o seu tema na agenda deste órgão. Estes movimentos devem entender como funciona o processo intergovernamental e quais são as posições defendidas por cada estado, e estarem abertos ao diálogo com os governos. Esta perspectiva pressupõe que os Estados possam atuar, em certas ocasiões, como aliados e, portanto, quando necessário deve-se abordar questões específicas com alguns Estados em particular. “Todo o processo da ONU consiste em continuar a dialogar até que um acordo seja alcançado”¹²⁰. Isto exigiu que a postura padrão deveria ser de continuar, de boa fé, aberto a negociar. Uma disposição para continuar o diálogo, ser maleável e, quando possível, realizar concessões são características essenciais para aqueles que participam de um processo de negociação com Estados membros da ONU.

119 Ver, por exemplo, a Constituição da Bolívia, a Constituição do Equador, a decisão no caso Enderois pela Comissão Africana, e o Fundo Voluntário da ONU para as Populações Indígenas, entre outros.

120 Entrevista com Joji Cariño, 17/10/2011.

É também muito importante compreender as metas do processo de mobilização, a organização e as formas de tomada de decisões destes processos. Dialogar com os Estados exige certa familiaridade com as posições por eles defendidas e até mesmo com as personalidades de seus representantes nas delegações. No caso da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em alguns fóruns foi possível verificar a existência de algumas peculiaridades regionais fortes como, por exemplo, o voto em bloco dos países africanos. Tal aspecto exigiu que o movimento de direitos humanos adaptasse as suas estratégias de acordo com este cenário e aprendesse a incidir em um contexto onde o foco principal não está mais no aspecto regional, mas sim em países específicos e na Assembleia Geral como um todo.

A alta complexidade deste processo e o fato de que o movimento de direitos indígenas possuía capacidades limitadas, muito mais restritas do que aquelas dos Estados, levou à necessidade de racionalizar suas energias e escolher quais batalhas seriam travadas. Por exemplo, durante as negociações envolvendo o Projeto da Declaração, o Conselho dos Povos Indígenas decidiu não concentrar seus esforços nos Estados com posições mais intransigentes, como Canadá, Austrália, Federação Russa e Nova Zelândia. Ao invés disso, eles direcionaram suas energias para os Estados africanos, uma vez que vislumbraram a possibilidade de conseguir o voto de todo o bloco africano, ao mesmo tempo em que apostaram na receptividade de Estados do Oriente Médio e Ásia.

Raramente negociações são céleres, e o processo de elaboração e adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos de Povos Indígenas exigiu mais do que vinte anos de trabalho contínuo. Para manter o apoio de seus membros para o envolvimento no processo, organizações de povos indígenas que participaram do processo elaboraram relatórios e informes atualizados para seus membros, consultando-os periodicamente e, em geral, asseguraram que eles continuassem envolvidos e interessados no resultado final. As atividades necessárias para manter a participação e a colaboração do movimento de povos indígenas ao longo deste processo exigiram diversas qualificações importantes no que diz respeito à capacidade das organizações envolvidas, e muitas delas foram chamadas para contribuir com recursos em certos momentos cruciais. Parceiros antigos, como o *International Working Group for Indigenous Affairs* (IWGIA), a ONG espanhola Almaciga, o *Indigenous Peoples' Center for Documentation, Research and Information* (DOCIP), e o *Netherlands Centre for Indigenous Peoples* (NCIV), e outras organizações, deram apoio valioso para esta causa no que diz respeito à logística, comunicação, e facilitação de reuniões.

Participar de uma negociação intergovernamental exige certas aptidões, desde experiência com redação de instrumentos internacionais até habilidades diplomáticas. Isso requer estrito cumprimento de prazos e capacidade de impulsionar de maneira contínua um determinado processo de acordo com um cronograma razoável. Fica claro que ne-

nhum tópico de direitos humanos permanecerá como prioridade na agenda das Nações Unidas por tempo indeterminado e, portanto, defensores envolvidos em tal processo de negociação devem ser capazes de avançar de maneira eficiente em direção a seus objetivos. Um dos aspectos favoráveis foi conquistar aliados em posições influentes, capazes de endossar os principais argumentos formulados pelo Conselho dos Povos Indígenas. A presença de especialistas ligados a instituições pertinentes ao tema, como James Anaya, Relator Especial da ONU sobre os direitos dos povos indígenas, Vicky Tauli-Corpuz, Presidente do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas, serviu ainda mais para reforçar a importância da Declaração. Estes especialistas conseguiram adicionar o peso de seus respectivos escritórios às atividades dos defensores de direitos dos povos indígenas, o que encorajou ainda mais os estados a alcançar seriamente um acordo.

O longo caminho percorrido para elaborar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e sua adoção ao final, constituiu a primeira vez em que pessoas cujos direitos humanos foram ameaçados se tornaram agentes centrais na redação de um novo instrumento normativo para sua proteção. O processo foi longo e, por vezes, entediante. Ele exigiu que o movimento indígena desenvolvesse novas formas de trabalho e fosse bem criativo em suas atividades para superar os obstáculos que surgiram ao longo do caminho. Embora o desafio tenha sido impressionante, o processo que se seguiu trouxe lições valiosas para movimentos sociais de todo mundo que lutam para reivindicar direitos e promover o reconhecimento destes no cenário internacional.



TERRA DE DIREITOS
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

www.terradedireitos.org.br



ESCR-Net
Red-DESC
Réseau-DESC

www.escr-net.org

ISBN 978-85-62884-08-5



9 788562 884085