

O ATAQUE ÀS LEIS FUNDIÁRIAS E DAS SEMENTES

Quem impõe que
mudanças na África?



Esta terra nos arredores de Maputo, em Moçambique, fornece uma imagem das escolhas agrícolas da África: a alimentação será produzida em pequenas propriedades ou em plantações gigantescas como a da Bananalândia? (Fotografia: National Geographic)

“Os 50 milhões de pessoas que a Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional afirma estar a retirar da pobreza só poderão escapar à pobreza e à fome se abdicarem dos seus direitos e práticas tradicionais e passarem a comprar todos os anos as sementes que lhes permitem a subsistência às empresas que operam sob a égide do G8.”

Movimento da Agricultura Biológica da Tanzânia, membro da AFSA, setembro de 2014

Os recursos africanos — terra, água, sementes, minérios, minerais, florestas, petróleo, fontes de energia renovável — são disputados numa renhida batalha em que a agricultura assume um papel preponderante. Governos, empresas, fundações e agências para o desenvolvimento fazem uma incrível pressão para comercializar e industrializar a agricultura africana.

Os protagonistas são, em boa parte, conhecidos¹ e estão empenhados em contribuir para que o agronegócio se torne o principal produtor de bens alimentares do continente. Para isso, não só financiam projetos para transformar operações agrícolas no terreno, como também alteram as leis africanas para acomodar a agenda do agronegócio

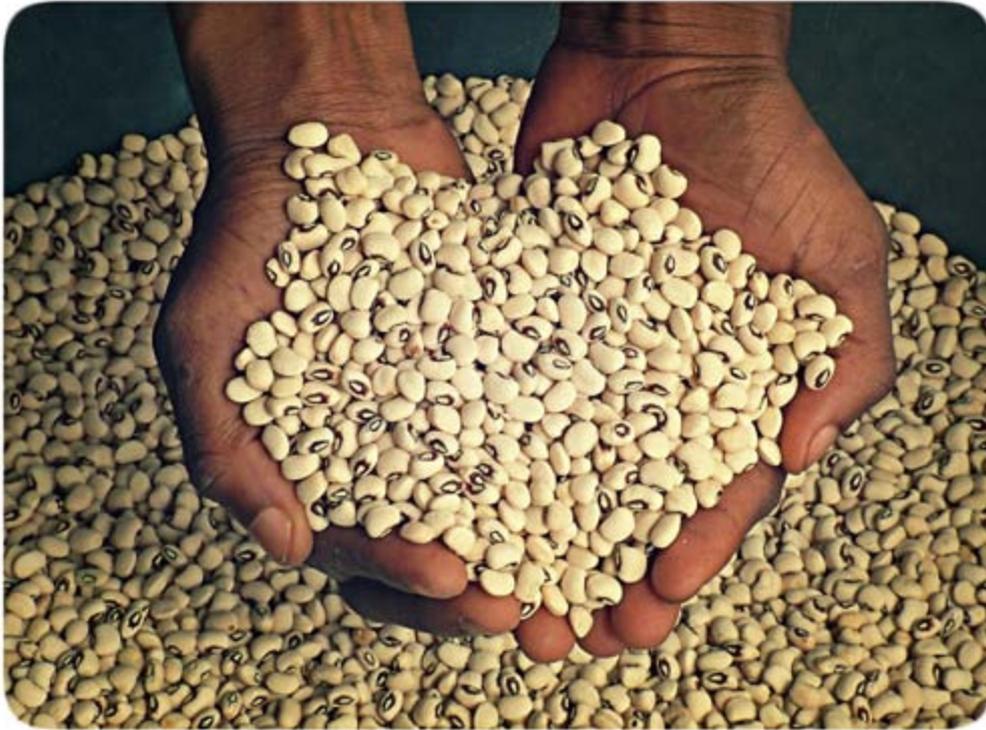
O florescimento do modelo empresarial na África depende da privatização da terra e das sementes. No que se refere à terra agrícola, para que tal aconteça, é preciso levar os governos a demarcar oficialmente as terras e a exigir a apresentação de escrituras das mesmas para legitimar a posse. Para além disso, é preciso permitir que os investidores estrangeiros arrendem ou detenham terras agrícolas a longo prazo. Por outro lado, é preciso que os governos proíbam a comercialização das sementes que não estejam registadas num catálogo

oficial. Isso implica a introdução de direitos de propriedade intelectual sobre as variedades vegetais e a criminalização dos agricultores que os ignorem. Em todo o caso, o objetivo é transformar um bem comum num lucrativo bem empresarial.

Este estudo visa mostrar, em termos gerais, quem está a fazer pressão para fazer que mudanças nestas áreas — dando enfoque não aos planos e projetos, mas aos textos que definem as novas regras em si. Não foi fácil obter essas informações. O Banco Mundial e a Millennium Challenge Corporation (MCC) deixaram muitos telefonemas por atender. A Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) voltou-nos as costas. Nem os oficiais da União Africana quiseram responder às perguntas dos cidadãos africanos que realizaram o inquérito — ou assumir quaisquer responsabilidades perante os mesmos. Isso dificultou muito a tarefa de apresentar uma imagem precisa e correta da situação. Apesar de tudo, apurámos algumas coisas:

- A sociedade civil centra a atenção na Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional, mas há muitos atores a fazerem coisas semelhantes por toda a África. O nosso estudo limitado demonstra claramente que é Washington DC que exerce maior pressão para mudar as leis fundiárias e das sementes — sede do Banco Mundial, da USAID e da MCC.
- O certificado de posse de terra — a ser considerado um passo na direção da escritura formal — é promovido como a melhor forma de «garantir o título» de posse da terra aos pobres. Mas como definimos o termo «titularização da terra»? Como objetivo

1. O Banco Mundial, Banco Africano para o Desenvolvimento, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Grupo dos 8 países mais ricos (G8), a União Africana, a Aliança para a Revolução Verde na África financiada por Bill Gates (AGRA), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Centro Internacional de Desenvolvimento de Fertilizantes (IFDC) e outros.



As mudanças propostas para a política das sementes são soluções inviáveis e demasiado simplistas que acabarão por falhar — embora um grupo de agricultores de elite ainda possa colher alguns benefícios de curto prazo.

apresentado pela maioria das iniciativas referidas neste relatório, pode ser entendido como forma de fortalecer o direito sobre a terra. Muitos pequenos produtores alimentares poderão concluir que os seus direitos histórico-culturais sobre a terra — seja qual for a sua expressão — obterão mais reconhecimento, protegendo-os melhor da expropriação. Mas, para muitos governos e empresas, o termo significa a criação de mercados fundiários de tipo ocidental, baseados em instrumentos formais, como títulos de propriedade e de arrendamento a comercializar. Na verdade, várias iniciativas como a Nova Aliança do G8 referem-se à titularização dos direitos dos «investidores» sobre a terra. Não se trata de modo algum de direitos históricos ou culturais: são mecanismos do mercado. Desse modo, num mundo de jogadores em posições descaradamente desiguais, «titularização» significa mercado, propriedade privada e poder do maior licitador.

- Numa época marcada pela escalada dos conflitos em torno da terra e dos recursos naturais, as iniciativas relativas às leis fundiárias, incluindo as que têm origem na África, tendem a ser abertamente concebidas para acomodar, apoiar e fortalecer tanto os investimentos na terra como os negócios

latifundiários e não para alcançar a igualdade ou reconhecer os direitos históricos ou de longa data das comunidades sobre as terras.

- A maioria das iniciativas para alterar as leis atuais vem de fora da África. Sim, as estruturas africanas como a União Africana e o Parlamento Pan-Africano estão altamente empenhadas em facilitar alterações na legislação dos estados africanos, mas muitas pessoas põem em causa o caráter «indígena» desses processos. É evidente que Washington e em particular a Europa puxam os cordelinhos para alterar a gestão da terra na África.
- No que se refere às leis das sementes, deparamo-nos com o cenário inverso. Os organismos sub-regionais africanos — SADC, COMESA, OAPI e não só — trabalham para criar novas normas relativas à troca e à comercialização das sementes. Mas as receitas que aplicam — restrições sobre a comercialização das sementes e esquemas de proteção das variedades vegetais — são diretamente importadas dos EUA e da Europa.
- As alterações às leis das sementes que a Nova Aliança do G8, o Banco Mundial e outros organismos promovem não se referem nem aos sistemas de sementes camponesas nem aos direitos dos

agricultores. Não se esforçam para consolidar os sistemas agrícolas já em funcionamento. Pelo contrário, propõem soluções simplificadas e inviáveis para resolver problemas complexos, favorecendo apenas um grupo de elite de agricultores com pequenos benefícios a curto prazo.

- Apesar da sua significativa interligação, as relações entre as diferentes iniciativas nem sempre são muito claras para os grupos no terreno. Tentamos aqui demonstrar como uma pequena elite ao serviço dos interesses empresariais globalizados apostados em dominar a agricultura na África tenta impor agendas muito estreitas.
- Com as sementes, que representam uma rica herança cultural das comunidades locais africanas, a pressão para as transformar em propriedade privada geradora de lucros e para marginalizar as variedades tradicionais avança mais no papel do que propriamente na prática. Isso deve-se a diversas complexidades, sendo uma delas a crescente sensibilização e resistência da população aos objetivos da indústria das sementes. Mas não devemos subestimar a determinação de quem tenciona transformar a África num novo mercado global de fornecimento agrícola. O caminho escolhido terá profundas implicações na capacidade dos agricultores africanos para se adaptarem às mudanças climáticas.

Este relatório foi redigido em conjunto pela Aliança pela Soberania Alimentar na África (AFSA) e a GRAIN. A AFSA é uma plataforma pan-africana que reúne redes e organizações de agricultores na defesa da agricultura familiar e de pequena escala africana, baseada em abordagens agroecológicas e indígenas que promovem a soberania alimentar e o sustento das comunidades. A GRAIN é uma pequena organização internacional que visa apoiar pequenos agricultores e movimentos sociais na defesa dos sistemas alimentares baseados na biodiversidade e controlados pelas comunidades.

Mohamed Coulibaly, perito legal do Mali, foi quem iniciou a investigação e a redação deste relatório, com o apoio dos membros da AFSA e do pessoal da GRAIN. Pretende-se que o relatório sirva de recurso para os grupos e as organizações que desejem envolver-se na luta pela justiça fundiária e das sementes em toda a África ou que apenas queiram saber um pouco mais sobre quem impõe que tipo de mudanças nesta zona atualmente.

Iniciativas relativas às leis fundiárias e das sementes



Apanha de feijão-verde na Cooperativa Vegetal de Dodicha, na Etiópia, com o apoio da USAID. Os feijões serão vendidos a um exportador local que, por sua vez, os venderá aos supermercados da Europa. (Fotografia: K. Stefanova/USAID)

Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional²

- Iniciada pelos países do G8: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, RU e EUA
- Período de vigência: 2012-2022
- Implementada em dez países africanos: Benim, Burquina Faso, Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Malawi, Moçambique, Nigéria, Senegal e Tanzânia

A Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional foi lançada em 2012 pelos oito países mais industrializados, com o intuito de mobilizar o capital privado para o investimento na agricultura africana. Para serem admitidos no programa, os governos africanos têm de fazer mudanças importantes nas suas políticas fundiárias e das sementes. A Nova Aliança dá prioridade à atribuição de novas formas de acesso e controlo às empresas nacionais e transnacionais (TNC) sobre os recursos dos países

2. Ver o website da Nova Aliança: <http://www.new-alliance.org/>

participantes, dando-lhes lugar na mesa dos doadores de ajuda e dos governos recetores.³

3. Para informações gerais sobre a Nova Aliança consultar governo dos EUA (<http://feedthefuture.gov/article/new-alliance-food-security-and-nutrition-0>) e do RU (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205885/New_Alliance_progress_report_May_2013.pdf). As organizações da sociedade civil realizaram inúmeras análises e críticas exaustivas. As mais recentes (2014) consultadas para este estudo incluem relatórios do Instituto Transnacional («*The New Alliance for Food Security and Nutrition: A coup for corporate capital?*»), <http://www.tni.org/briefing/new-alliance-food-security-and-nutrition>), ACF/CCFD/Oxfam France («*La faim un business comme un autre*»), <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/rapport-la-faim-un-4750>), WDM («*Carving up a continent: How the UK government is facilitating the corporate takeover of African food systems*»), <http://www.wdm.org.uk/food/more-information>) e Oxfam France («*A qui profite la Nouvelle Alliance ? La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G8 au Burquina Faso*»), <http://www.oxfamfrance.org/rapports/agricultures-paysannes-et-investissements-agricoles-qui-profite-nouvelle-alliance>).

Em julho de 2014, dez países africanos já tinham assinado Acordos-quadro de cooperação (AQC) para implementar o programa da Nova Aliança. Nesses acordos, os governos comprometem-se a fazer 213 alterações nas suas políticas. Cerca de 43 dessas mudanças visam as leis fundiárias, com o objetivo geralmente declarado de estabelecer «direitos sobre a terra claros, seguros e negociáveis» — títulos de propriedade comercializáveis.⁴

A Nova Aliança também visa implementar as Orientações Voluntárias (OV) sobre Posse de Terra Responsável adotadas pelo Comité para a Segurança Alimentar em 2012, por um lado, e os Princípios para o Investimento Responsável na Agricultura definidos pelo Banco Mundial, a FAO, o FIDA e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, por outro.⁵ Isso é especialmente importante, uma vez que a Nova Aliança facilita diretamente o acesso à terra agrícola na África aos investidores. Nesse sentido, em setembro de 2014, o Conselho de Liderança da Nova Aliança, um organismo autônomo composto por representantes do setor público e privado, decidiu criar um único conjunto de orientações para garantir que os investimentos na terra feitos através da Aliança sejam «responsáveis» e não usurpações.⁶

No que se refere às sementes, todos os estados participantes, com a exceção do Benim, aceitaram adotar leis de proteção das variedades vegetais e regulamentos para a comercialização das sementes que favoreçam mais o setor privado. Apesar de mais de 80% da totalidade das sementes da África ainda serem produzidas e disseminadas através de sistemas de sementes «informais» (armazenamento de sementes nas próprias terras e distribuição não regulada entre os agricultores), o programa da Nova Aliança não reconhece a importância dos sistemas camponeses de armazenamento, partilha, troca e venda de sementes.

Os governos africanos são pressionados a rever as suas leis de comercialização das sementes e a promover a implementação das leis de Proteção das Variedades

4. Nick Jacobs, «*Investment as development*», dissertação da Universidade da Antuérpia, 2014. Em ficheiro.

5. As Orientações Voluntárias estão disponíveis online em: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>. E os PRAI [Princípios para um Investimento Agrícola Responsável] em: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx>

6. «*Proposal for development of operational guidelines for responsible land-based investment within the New Alliance and Grow Africa*», Reunião do Conselho de Liderança, 22 de setembro de 2014, http://blogs.oxfam.org/sites/default/files/5_leadership_council_responsible_investment_proposal_september_2014.pdf

Vegetais (PVV). A estratégia consiste em harmonizar as leis que regem a comercialização das sementes, incluindo as medidas de controlo fronteiriço, controlo fitossanitário, sistemas de lançamento das variedades e normas de certificação ao nível regional, numa primeira fase, e harmonizar as leis PVV, numa segunda fase. O efeito é criar maiores mercados únicos de sementes, onde a oferta de sementes se restrinja às variedades comercialmente protegidas. Inibe-se assim o eterno direito dos agricultores de plantar as sementes que armazenam e proíbe-se terminantemente a comercialização das variedades tradicionais.

A privatização das sementes que esta agenda visa e os potenciais impactes que isso poderá exercer sobre os agricultores de pequena escala suscitam muita preocupação. Se, por um lado, os agricultores perdem o controlo sobre as sementes reguladas por um sistema comercial, por outro, o enfoque nas variedades comerciais implica uma significativa perda de biodiversidade.

O Anexo 1 apresenta os planos específicos e as mudanças concretas que cada país conseguiu realizar até agora. A maioria dos países participantes está a criar ou a adotar nova legislação e novos regulamentos relativos à terra, com vista a generalizar os certificados e, em última análise, títulos de posse de terra. No setor das sementes, estão a ser feitas reformas nas políticas, para dar mais predominância ao setor privado e menos poder de intervenção ao estado. Por fim, as terras agrícolas estão a ser entregues a empresas nacionais e estrangeiras, sob a égide das orientações para um investimento responsável na terra do Banco Mundial e da FAO.

O Banco Mundial

O Banco Mundial é um importante motor de catalisação do crescimento e da expansão do agronegócio na África. A sua estratégia consiste em financiar mudanças de políticas e projetos no terreno. Em ambos os casos, visa as leis fundiárias e das sementes, por serem ferramentas que permitem proteger e promover os interesses do setor empresarial.

Em termos de políticas, o Banco trabalha para aumentar a produção e a produtividade agrícola, através de programas intitulados «Operações de Política de Desenvolvimento Agrícola» (OPDAg).

Para além de financiar as OPDAg, o Banco Mundial apoia diretamente projetos de desenvolvimento agrícola. O Anexo 2 apresenta alguns dos grandes projetos do Banco Mundial que incluem componentes de posse de terra, com enfoque nas disposições legais desenvolvidas para disponibilizar terra aos investidores empresariais. Esses projetos são muito mais visíveis do

que as OPDAg e os seus nomes são bem conhecidos em cada país: PDIDAS no Senegal, GCAP no Gana e Bagrépole no Burquina. São programas que disponibilizam fundos avultados para proporcionar aos investidores estrangeiros um acesso alargado à terra agrícola

africana — semelhantes aos projetos da Nova Aliança do G8, mas sem a bagagem política das relações intergovernamentais.

Compreender as OPDAg

Para entendermos as OPDAg, temos de entender as Operações de Política de Desenvolvimento (OPD) frequentemente utilizadas pelos bancos multilaterais de desenvolvimento na assistência aos países. As OPD visam ajudar um país a alcançar uma «redução sustentável da pobreza», através de um programa de políticas e ações institucionais, como o fortalecimento da gestão financeira pública, a melhoria do clima de investimento, a diversificação da economia, etc. Deve representar, por um lado, a rejeição da estabilização macroeconómica de curto prazo e das reformas de liberalização dos mercados das décadas de 1980 e 1990 e, por outro, a adoção de reformas institucionais de médio prazo.¹

A utilização que o Banco faz das OPD num país depende do contexto da Estratégia de Assistência ao País, um documento preparado pelo Banco juntamente com um país membro, descrevendo a intervenção do Banco e os setores em que intervém. O Banco disponibiliza fundos quando o governo alvo de assistência cumpre três requisitos necessários: (1) a manutenção de um quadro de política macroeconómica adequado, tal como determina o Banco com o contributo das avaliações do Fundo Monetário Internacional; (2) implementação satisfatória do programa de reforma global alvo de assistência; e (3) realização de um conjunto acordado de políticas e ações institucionais.

As OPD funcionam como série de ações organizadas em torno de ações prévias, desencadeamentos e padrões de referência. As «ações prévias» são um conjunto de ações institucionais e políticas mutuamente acordadas consideradas essenciais para alcançar os objetivos do programa apoiado por uma OPD. Constituem uma condição jurídica para o desembolso que um país aceita respeitar, antes de o Banco aprovar o crédito. Os desencadeamentos são ações planeadas no segundo ano ou nos anos subsequentes do programa. Os padrões de referência são os marcadores de progresso do programa que descrevem o conteúdo e os resultados do programa governamental nas áreas supervisionadas pelo Banco.

Na África, as OPDAg promovem os Planos de Investimento Nacionais através dos quais os países implementam O Programa Compreensivo de Desenvolvimento Agrícola Africano (PCDAA, adotado em Maputo, em 2003). Em julho de 2014, três países foram aprovados para receberem assistência do Banco Mundial através de OPDAg: o Gana, Moçambique e a Nigéria.



Essai de recherche au Nigeria
(Photo : Vanguard)

1. Ver Banco Mundial, «Development Policy Operations Frequently Asked Questions», novembro de 2009, disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1244732625424/Q&Adplrev.pdf>

Iniciativas que visam as leis fundiárias



Plantação de arroz no Mali: a tendência de inúmeras iniciativas que visam mudar as leis fundiárias é para atribuir títulos que permitam às comunidades e aos pequenos proprietários vender ou arrendar as terras a investidores. (Fotografia: Devan Wardell/Abt Associates)

Iniciativa da política fundiária da União Africana⁷

- Proponentes: União Africana, Comissão Africana das Nações Unidas para a África, Banco de Desenvolvimento Africano
- Financiamento: UE, FIDA, UN Habitat, Banco Mundial, França e Suíça
- Período de vigência: 2006...

Juntamente com o Banco de Desenvolvimento Africano (BDAf) e a Comissão Económica das Nações Unidas para a África (CEA), a União Africana (UA) lidera uma Iniciativa de Política Fundiária (IPF) desde 2006. Financiada pela UE, o FIDA, o UN Habitat, o Banco Mundial, a França e a Suíça, para funcionar sobretudo como resposta à usurpação de terras no continente, a IPF visa consolidar e alterar as políticas e leis fundiárias nacionais. Pretende-se que se torne um Centro Africano de Políticas Fundiárias a partir de 2016.

A IPF visa implementar a Declaração Africana sobre Questões e Desafios da Terra, adotada pela cimeira de chefes de estado da UA em julho de 2009.⁸ Essa

cimeira também promoveu o Quadro e as Orientações sobre Política Fundiária em África (Q&O) anteriormente adotado pelos ministros africanos responsáveis pela agricultura e a terra em março de 2009.⁹ A Declaração proporciona aos estados africanos um enquadramento para abordar as questões da terra num contexto regional, enquanto o Quadro define e promove processos específicos para desenvolver e implementar políticas fundiárias a nível nacional. Nenhum desses documentos chega ao ponto de prescrever que tipo de direitos da terra devem ser promovidos (coletivos ou individuais, consuetudinários ou formais, etc.).

Um empreendimento importante da IPF é o desenvolvimento de um conjunto de Princípios Orientadores sobre Investimentos Latifundiários (POIL), concebido para garantir que a aquisição de terras em África «promova um desenvolvimento inclusivo e sustentável». Os Princípios Orientadores foram adotados pelo Conselho dos ministros da agricultura em junho de 2014 e aguardam aprovação da Cimeira de Chefes de Estado da UA e do governo.

7. Webpage da IPF: <http://www.uneca.org/IPF>

8. União Africana, «Declaration on land issues and challenges in Africa», julho de 2009 <http://www.uneca.org/sites/default/files/>

[uploaded-documents/au_declaration_on_land_issues_eng.pdf](#)

9. Disponível em: <http://rea.au.int/en/sites/default/files/Framework%20and%20Guidelines%20on%20Land%20Policy%20in%20Africa.pdf>

Os Princípios Orientadores têm vários objetivos: orientações para a tomada de decisão nos negócios fundiários (reconhecendo que as aquisições latifundiárias poderão não ser a melhor forma de investimento); uma base para um quadro de controlo e avaliação que acompanhe os negócios fundiários na África; e uma base para a revisão dos contratos latifundiários existentes.¹⁰

Os Princípios Orientadores retiram lições dos instrumentos e iniciativas globais para regular os negócios fundiários, entre os quais as Orientações Voluntárias e os Princípios para um Investimento Agrícola Responsável no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Para além disso, têm em conta instrumentos relevantes de direitos humanos.¹¹

Mas, uma vez que os Princípios Orientadores não são um instrumento vinculativo e carecem de um mecanismo de aplicação, dificilmente se pode saber ao certo de serão mais eficazes do que outros quadros voluntários sobre a terra. São, contudo, largamente aceites e apoiados no continente como a primeira «resposta africana» à questão da usurpação de terras.

CEDEAO (Quadro de Harmonização das Políticas Fundiárias da África Ocidental)¹²

— Proponente: Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

10. Esses princípios incluem a transparência, a incusividade e a participação previamente informada das comunidades afetadas, bem como o respeito pelos direitos humanos das comunidades e das mulheres — entre os quais os direitos fundiários consuetudinários — e o reconhecimento da importância dos agricultores de pequena escala para a segurança alimentar. Para mais informações, ver União Africana, «*Guiding principles on large scale land based investments in Africa*», 2009. http://www.uneca.org/sites/default/files/uploads/guiding_principles_on_lsbi-en.pdf

11. Entre os quais, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (UNESCO, 1972) e o Direito à Alimentação (reconhecido no Artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais).

12. Ver Ernest Aube, Odam Larbi, Hubert Ouedraogo e Joan Kagwanja, «*Framework for harmonized land policies in West Africa: An IPF-ECOWAS partnership*», apresentação na conferência do Banco Mundial sobre a terra e a pobreza em março de 2014, https://www.conftool.com/landandpoverty2014/index.php?page=browseSessions&print=head&abstracts=show&form_session=129&presentations=show

Em 2010, em colaboração com o Secretariado da IPF, a CEDEAO preparou um quadro regional único para harmonizar as políticas fundiárias na África Ocidental. O quadro implementa a Declaração da UA sobre Questões e Desafios da Terra de 2009, tendo em conta outras iniciativas decorrentes na região, sobretudo o observatório da terra rural da UEMAU, as Orientações Voluntárias da FAO e os Princípios da IPF sobre os IBL. Para além disso, promove a carta da terra do Comité Inter-estados de Luta contra a Seca no Sahel (CILSS), uma proposta de quadro político para estabelecer os princípios comuns sobre a governança da terra no Sahel e na África Ocidental, a ser adotada em 2015.¹³

O principal objetivo desta tentativa para harmonizar as políticas fundiárias é a adoção de um Diretiva Regional sobre as Terras Rurais. Esta será um instrumento legalmente vinculativo para os estados membros da CEDEAO que permitirá alguma flexibilidade na implementação. A diretiva cobrirá o desenvolvimento das políticas fundiárias, a gestão dos conflitos sobre a terra, questões transfronteiriças e a promoção dos investimentos fundiários, incluindo os negócios latifundiários. Segundo um relatório da CEDEAO para a Conferência do Banco Mundial sobre a Terra e a Pobreza de 2014, já se fez circular um projeto da Diretiva entre os estados-membro para apreciação.

União Europeia¹⁴

— Novo (2014) programa para consolidar a governança da terra na África
— Dez países alvo: Angola, Burundi, Costa do Marfim, Etiópia, Quênia, Malawi, Níger, Somália, Sudão do Sul e Suazilândia
— Orçamento: 33 milhões de euros
— Aplica-se a 14 estados membro da CEDEAO: Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

Em abril de 2014, a UE lançou um novo programa para melhorar a governança da terra na África Subsaariana, visando aplicar os princípios estipulados pelas Orientações Voluntárias da FAO a nível nacional. Dez países são abrangidos pela iniciativa: Angola, Burundi, Costa do Marfim, Etiópia, Quênia, Malawi, Níger, Somália, Sudão do Sul e Suazilândia. Três (a

13. *Ibid.*

14. Ver FAO, «*New EU programme to strengthen land governance in ten African countries*», 14 de abril de 2014: <http://www.fao.org/partnerships/news-article/en/c/223370/>

Etiópia, o Níger e o Sudão do Sul) também fazem parte das parcerias fundiárias do G8 descritas mais adiante.

O programa será implementado a nível nacional em parceria com a FAO. Segundo o comunicado de imprensa para anunciar o seu lançamento, o programa irá:

- desenvolver ferramentas de registo de terras e técnicas digitais de registo de terra, tais como imagens de satélite;
- apoiar organizações locais e grupos da sociedade civil para «sensibilizar» os agricultores acerca dos seus direitos sobre a terra;
- formalizar direitos fundiários para «legitimar» o uso da terra, especificamente através da disposição de títulos de propriedade e documentação relevante para reconhecer direitos fundiários nos países selecionados.

Como parte da iniciativa, a FAO realizará um estudo exaustivo dos direitos fundiários da Somália e criará estratégias de gestão de terra. Para além disso, fará uma revisão das estratégias, políticas e legislações nacionais necessárias para consolidar as instituições do Quênia.

Assembleia Parlamentar da Francofonia (Assemblée Parlementaire Francophone ou APF)

Associação de parlamentos dos países francófonos, a Assembleia Parlamentar da Francofonia está a trabalhar para promover uma nova invenção chamada «título simplificado seguro» (*titre simplifié sécurisé*, ou TSS) para resolver o problema da falta de clareza quanto aos direitos à terra agrícola ou habitacional na África. O TSS é um título fundiário oficial, mas num formato simplificado, semelhante ao certificado fundiário. Segundo o seu criador, o notário camaronês Abdoulaye Harissou, membro da União Internacional dos Notários, os estados africanos devem rejeitar os princípios da detenção estatal da terra e descentralizar a sua administração e gestão, passando essas responsabilidades às municipalidades. Na sua opinião, o TSS deve coexistir com o sistema formal de registo de títulos fundiários.

O TSS teria uma cláusula excluindo a venda de terra a pessoas de fora da municipalidade onde se situa o terreno. Isso significa, por exemplo, que os agricultores não poderiam vender terra a investidores estrangeiros, exceto (talvez) com a intervenção do governo. Essa cláusula destaca o TSS das alternativas atualmente impostas pelos doadores: a presente tendência é no sentido de atribuir títulos fundiários aos pequenos proprietários e comunidades locais precisamente para lhes permitir vender ou arrendar terrenos a investidores.

Poderá a cláusula da inalienabilidade sobreviver a essa tendência se os estados adotarem o TSS? Essa é uma pergunta muito pertinente.

Na sua 32ª sessão, em julho de 2013, em Abidjan, a APF patrocinou o TSS. A União apoia uma proposta da sua secção africana para estabelecer uma comissão encarregue da redação de uma lei-quadro sobre o TSS.¹⁵ Uma vez instituída, essa comissão apresentará uma lei-quadro no prazo de 18 meses.¹⁶ Então, a Assembleia Parlamentar da Francofonia traçará um plano para levar as duas Comunidades Económicas regionais — a Comunidade Económica da África Central e a União Económica e Monetária da África Ocidental — a adotar a lei, tendo como supremo objetivo levar as legislaturas nacionais de todos os países francófonos a fazer o mesmo. O passo seguinte seria submeter a lei-quadro à aprovação da União Africana em todo o continente.

A Iniciativa para a Transparência Fundiária do G8¹⁷

- Período de vigência: 2013...
- Implementar «parcerias fundiárias» em sete países africanos: Burquina Faso, Etiópia, Níger, Nigéria, Senegal, Sudão do Sul e Tanzânia.
- Plataforma Mundial de Doadores como ponto de acesso à informação.

O G8 lançou a Iniciativa para a Transparência Fundiária em junho de 2013 com o intuito de promover maior transparência nas transações fundiárias, uma governança mais responsável da posse de terra e o desenvolvimento das capacidades que a isso respeitam nos países em vias de desenvolvimento. A iniciativa é implementada através de «parcerias» entre os membros do G8 e os países africanos, juntamente com empresas, agricultores e a sociedade civil. Os documentos da parceria estipulam que também implementarão as Orientações Voluntárias da FAO a nível nacional. Não há mais informação disponível sobre a forma como isso está a ser feito.

Rede composta por 37 instituições financeiras, organizações intergovernamentais e agências de

15. Ver APF, «*Résolution sur les Titres simplifiés sécurisés (TSS)*», Abidjan, 9-12 de julho de 2013 http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2013_07_session_coop_resoltss.pdf

16. M. Abdoulaye Harissou, «*Note sur Le Titrement foncier au service de la paix sociale et du développement de l'Afrique francophone*», http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2013_07_session_coop_titrement.pdf

17. Informação online sobre o a ITF do G8 em: <http://www.donor-platform.org/land-governance/g8-land-partnerships>

desenvolvimento criada em 2003¹⁸, a Plataforma Mundial de Doadores para o Desenvolvimento Rural trata das questões das parcerias fundiárias ligadas à informação e às responsabilidades. Tem três atividades a decorrer no terreno: gerir uma base de dados com mais de 400 projetos fundiários financiados pelos membros, organizar o Grupo de Trabalho sobre a Terra e servir de centro de comunicações para a ITF do G8.¹⁹

A sobreposição entre a ITF do G8 e a Plataforma dos Doadores é significativa. Seis dos oito membros do G8 fazem parte da Plataforma de Doadores: a França (AFD), a Itália (Cooperazione Italiana), o Canadá (Departamentos dos Assuntos Externos), a Alemanha (Ministério Federal da Cooperação e Desenvolvimento Económico), o RU (DFID) e os EUA (USAID). As pessoas ou agências que representam três desses países da Plataforma são as mesmas que lideram as parcerias fundiárias do G8 nos seus países. Mas a Plataforma dos Doadores não é responsável pela ITF: o secretariado apenas fornece informação sobre ela a pedido do G8.

Existe, no entanto, uma clara relação entre a parceria fundiária do G8 e os acordos-quadro da Nova Aliança do G8, no que se refere à sua implementação nos países africanos que fazem parte das duas iniciativas. Essa relação torna-se mais evidente quando o país do G8 é o mesmo país líder para ambos os programas. Na Etiópia, por exemplo, a parceria fundiária é caracterizada como uma «continuação» do compromisso feito ao abrigo da Nova Aliança do G8. A parceria também poderá estar ligada a outras atividades do estado doador no parceiro africano. No Burquina Faso, por exemplo, a parceria com os EUA desenvolve-se com o apoio da MCC para implementar a Lei Fundiária Rural no país.

O secretariado da plataforma e os indivíduos responsáveis pela coordenação de parcerias específicas não disponibilizaram mais informação e muito menos o orçamento.

Millennium Challenge Corporation dos EUA

- Proponente: governo dos EUA
- Formato: programas de cinco anos de luta contra a pobreza nos países com direito a financiamento

18. O website deles é: <http://www.donorplatform.org/>

19. Os membros do grupo são: ADA, AFD, BMELV, BMZ, DFID, EC, GIZ, Ministérios dos Negócios Estrangeiros da Áustria, da Dinamarca, da Finlândia, da França e dos Países Baixos, SDC, SIDA, FAO, JICA, FIDA, MCC, USAID, Departamento dos Assuntos Externos do Canadá, UN-HABITAT, o Banco Mundial e a IFC. A Alemanha (BMZ) é Presidente.

A Millennium Challenge Corporation (MCC) é uma agência de ajuda americana criada pelo Congresso dos EUA em 2004 com um mandato para promover reformas de mercado livre nos países mais pobres do mundo. A MCC trabalha para alcançar esse objetivo, proporcionando bolsas (ou, pelo menos, a perspectiva de bolsas) aos países menos desenvolvidos para grandes projetos que as duas partes identifiquem, em troca da adoção de reformas do mercado livre. Os projetos são implementados e supervisionados por agências conhecidas como Millennium Challenge Account (MCA).

A MCA começa por determinar se um país é ou não elegível para receber ajuda, com base num conjunto de critérios próprios. Em caso de elegibilidade, a MCA e o governam negociam um generoso programa de cinco anos conhecido como Compact. Se um país for considerado inelegível, para conseguir financiamento, o governo tem de implementar várias reformas identificadas pela MCA. Os países que chegam perto de cumprir os critérios da MCA e se comprometem a melhorar o seu desempenho poderão receber bolsas mais pequenas conhecidas como programas limiares.

O alvo dos programas da MCC é a terra nas zonas rurais e urbanas. Até à data, já investiu quase 260 milhões de dólares americanos em reformas da política fundiária e direitos de propriedade, através de 13 dos seus 25 Compacts.²⁰

Muitos dos programas de política fundiária da Millennium Challenge Corporation estão estreitamente ligados a grandes projetos de desenvolvimento de infraestruturas — também financiados pela MCC — concebidos para apoiar mercados de produtos agrícolas, como barragens, estradas, irrigação e portos.

Os diversos esforços de reforma fundiária da MCC na África procuraram consistentemente formalizar sistemas fundiários consuetudinários ou informais, definir e dividir terras com recurso a novas tecnologias de cartas cadastrais, atribuir títulos fundiários individuais, simplificar e facilitar a transferência de terras e promover e facilitar o investimento no agronegócio.

A abordagem não consiste em contornar completamente as formas consuetudinárias de gestão de terras ou participação local. Em geral, a MCC integra elementos básicos das práticas locais para identificar e atribuir terras e, depois, estabelece formas transferíveis (ou seja, vendáveis) de títulos. De acordo com a MCC, «a formalização das práticas e regras existentes torna-as

20. Ver CDM, direitos de propriedade e política fundiária: <http://www.CDM.gov/pages/sectors/sector/property-rights-and-land-policy>.

As parcerias fundiárias do G8

Burquina Faso–EUA¹

A parceria do BF visa apoiar a implementação da Lei da Terra Rural de 2009 do Burquina. Desenvolve-se com o programa da MCC no país e é liderado pela MCA Burquina para o governo do Burquina e pelo MCC e a USAID para o governo dos EUA. A parceria também promoverá a adesão aos princípios definidos pelas OV.

As prioridades para 2014 são: conclusão do Quadro de Avaliação da Governança Fundiária para o Burquina Faso, um projeto do Banco Mundial; criação e lançamento de um observatório nacional da terra; finalização de um projeto-piloto para acompanhar e melhorar a transparência das transações fundiárias; provisão de recursos para garantir a equidade dos géneros em todos os esforços; e um diálogo entre os vários interessados. Os resultados esperados são: redução dos conflitos sobre a terra, maior reconhecimento dos direitos fundiários, acesso alargado das mulheres aos direitos fundiários e maior transparência e eficácia nas transações fundiárias.

Etiópia – RU, EUA, Alemanha²

A parceria da Etiópia foi acordada em dezembro de 2013 e tem por intuito dar continuidade ao compromisso feito sob a Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional. Não se disponibiliza mais informação.

Níger – UE³

A parceria fundiária entre a UE e o governo do Níger centrar-se-á tanto na revisão da política fundiária regida pelo Código Rural do Níger, como na harmonização com as Orientações Voluntárias da FAO e o Quadro Africano sobre Política Fundiária.

Nigéria – RU⁴

A parceria da Nigéria visa incrementar, até meados de 2015, a transparência e a fiabilidade da atribuição de títulos fundiários na Nigéria, bem como estimular o investimento na agricultura. O governo do RU proporciona um perito internacional em títulos fundiários e avaliações de posse de terra e facilita os conhecimentos da FAO. Também se fornecem outros recursos, como equipamentos de sistema de informação geográfica e imagens de satélite para se proceder aos trabalhos iniciais de titulação em 2014.

Senegal – França⁵

A parceria do Senegal tem por objetivo ajudar o Senegal «a obter o melhor dos nossos negócios fundiários comerciais». Mais especificamente em 2014 – 2015, a iniciativa apoiará a Comissão Nacional para a Reforma Fundiária (instituída em março de 2013), a criação de um Observatório da Terra, formação em prevenção e resolução de conflitos sobre a terra e ações de sensibilização sobre as Orientações Voluntárias como normas internacionais.

Sudão do Sul – União Europeia⁶

A parceria do Sudão do Sul instituirá um sistema de governança da terra, com a implementação da Política Fundiária com apoio da USAID de 2013, que supostamente se alinha com as Orientações Voluntárias e o Quadro Africano sobre a Política Fundiária. A UE apoiará a redação e a adoção de uma Lei Fundiária e dos

1. Ver notícia do lançamento: <http://usaidlandtenure.net/commentary/2013/06/us-announces-land-governance-partnership-with-Burquina-faso>

2. Ver parceria fundiária da Etiópia: <https://www.donorplatform.org/load/2419/2128>

3. Ver parceria fundiária do Níger: <https://www.donorplatform.org/load/2420/2129>

4. Ver parceria fundiária da Nigéria: <https://www.donorplatform.org/load/2421/2130>

5. Ver parceria fundiária do Senegal: <https://www.donorplatform.org/load/2422/2131>

6. Ver parceria fundiária do Sudão do Sul: <https://www.donorplatform.org/load/2422/2132>

regulamentos necessários para a sua implementação, bem como a criação de um registo fundiário digital no Ministério da Terra. Também se desenvolverá um plano de ação sobre a administração, a regulamentação e a distribuição de terra para investimento agrícola.

Tanzânia – RU⁷

A parceria fundiária visa consolidar a governança da terra na Tanzânia, estimular o investimento nos setores produtivos e reforçar os direitos fundiários para todos os tanzanianos. Espera-se alcançar esses objetivos até meados de 2015. Para além do RU, a parceria da Tanzânia implica o Banco Mundial, a Finlândia, a Suécia, a Dinamarca, a UE, os EUA, representantes das transnacionais (por exemplo, BP, Grupo BG) e a sociedade civil (por exemplo, Oxfam, Concern). A parceria será implementada por meio de uma Unidade de Posse de Terra no Ministério das Terras, da Habitação e do Desenvolvimento da Colonização Humana.

De entre as ações concretas para implementar a parceria da Tanzânia, destacam-se: organização de uma regularização sistemática da posse de terra a nível nacional; criação e operacionalização de sistemas de dados abertos para todos os investimentos fundiários acima dos 50 hectares; desenvolvimento e financiamento de um plano de investimento nacional a cinco anos na distribuição de títulos fundiários.



Suzanne Ouedraogo, agricultora do Burquina Faso: o governo é instado a transformar e a absorver a os sistemas agrícolas e fundiários consuetudinários em mercados de estilo ocidental. Quem beneficiará? (Fotografia: Pablo Tosco/Oxfam)

7. Ver parceria fundiária da Tanzânia: <https://www.donorplatform.org/load/2424/2133>

mais compatíveis com as economias e os sistemas de produção modernos».²¹

Os projetos da MCC funcionam habitualmente a dois níveis: por um lado, com projetos específicos de atribuição e titularização da terra que servem de modelo e, por outro, através de processos de política fundiária, em que a MCC participa muitas vezes diretamente nos processos governamentais de alto nível para reformar a legislação fundiária.

O Anexo 3 apresenta informação sobre o envolvimento da MCC em nove países africanos. O que demonstra é um profundo e forte empenho do governo americano não só em transferir os sistemas consuetudinários de gestão e controlo fundiário para os mercados formais e de propriedade privada, mas até em transformá-los em mercados formais e propriedade privada. Profundo, porque o trabalho da MCC nos próprios países alterou não só as leis, mas também o tecido institucional para melhor acomodar os novos direitos fundiários. E forte, porque tem sido muito eficaz.

No Benim, por exemplo, o trabalho da MCC para reformular a lei fundiária do país a favor de sólidos

títulos de propriedade à custa dos direitos consuetudinários suscitou a resistência das organizações de agricultores e da sociedade civil. Apesar disso, conseguiu alcançar a maioria dos seus objetivos. No Burquina, o trabalho da MCC para transformar os sistemas consuetudinários em mercados de tipo ocidental está a ganhar terreno e a ser aprofundado pelo governo dos EUA no contexto da Iniciativa para a Transparência Fundiária do G8. No Gana e em Moçambique, a MCC tem sido bastante eficiente na distribuição de títulos fundiários para substituir os sistemas tradicionais.

21. Kent Elbow, «*Burquina Faso's Ambitious Experiment in Participatory Land Reform*», *Focus on Land in Africa*, agosto de 2013: <http://www.focusonland.com/fola/en/countries/briefs-Burquina-fasos-ambitious-experiment-in-participatory-land-reform/>

Iniciativas para a introdução de leis das sementes



A tratar dos rebentos no Quênia: futuros prisioneiros das leis de proteção das variedades vegetais? (Fotografia: Tony Karumba/AFP)

Sob a rúbrica de «leis das sementes» há vários tipos de iniciativas legais e de políticas que afetam diretamente o tipo de sementes que os agricultores de pequena escala podem utilizar. Centramo-nos em dois: as leis da propriedade intelectual que concedem monopólios sancionados pelo estado aos obtentores (à custa dos direitos dos agricultores) e as leis da comercialização das sementes que regulam o comércio das sementes (muitas vezes tornando ilegal a troca e a venda das sementes dos agricultores).²²

Proteção das Variedades Vegetais

As leis de proteção das variedades vegetais (PVV) referem-se especificamente aos direitos de propriedade intelectual e visam estabelecer e proteger direitos de monopólio sobre os tipos (variedades) de plantas desenvolvidas pelos obtentores. As PVV derivam do sistema de patenteamento. Todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) são obrigados a adotar uma qualquer forma de lei de PVV, ao abrigo do Acordo

22. Também existem leis de biossegurança que estipulam as condições em que os organismos geneticamente modificados podem ser importados ou lançados num país.

da OMC sobre os Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS). Mas são os governos nacionais que decidem a forma como o fazem.

O projeto de protocolo de PVV da Organização Regional Africana da Propriedade Intelectual (ARIPO)

— Projeto de Protocolo de PVV a ser implementado nos 19 estados-membro da ARIPO: Botswana, Gâmbia, Gana, Quênia, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Serra Leoa, Libéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Somália, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábwe.

Instituída no âmbito do Acordo de Lusaca de 1976, a ARIPO é o equivalente para a África anglófona à Organização Mundial da Propriedade Intelectual das Nações Unidas (OMPI). Em novembro de 2009, o Conselho de Ministros da OMPI aprovou a proposta de criação de uma política e um quadro legal a partir dos quais se pudesse desenvolver o Protocolo para a Proteção das Novas Variedades Vegetais da ARIPO (o Protocolo de PVV). Adotado em novembro

de 2013, o quadro legal foi formulado num projeto de protocolo de PVV em 2014, durante uma conferência diplomática.²³

O projeto de protocolo de PVV institui um quadro único de procedimentos e obrigações para a proteção dos direitos dos obtentores em todos os estados-membro da ARIPO. Esses direitos serão garantidos por uma só autoridade estabelecida pela ARIPO para administrar o sistema em nome dos estados-membro.

O Protocolo baseia-se nas normas contidas na Lei de 1991 da Convenção da UPOV. Assim sendo, institui monopólios legais («proteção») das novas variedades vegetais por 20 a 25 anos, dependendo da cultura. Os agricultores não poderão armazenar e reutilizar as sementes dessas variedades nas suas próprias terras, a não ser em culturas especificamente designadas, dentro de limites razoáveis e mediante o pagamento anual de direitos. Estão terminantemente proibidos de trocar ou vender as sementes das colheitas resultantes dessas variedades.

Em abril de 2014, o projeto de Protocolo de PVV da ARIPO foi submetido à UPOV para análise de conformidade com a Lei de 1991. A UPOV concluiu que «com a adoção do projeto de Protocolo sem alterações e a entrada em vigor do Protocolo», a ARIPO e os seus estados-membro já poderão aderir à UPOV.²⁴

A sociedade civil contesta ardentemente o Protocolo.²⁵ A AFSA, por exemplo, é conhecida por se opor veementemente ao Protocolo de PVV da ARIPO, alegando que este, entre outras coisas, reduz gravemente os direitos dos agricultores e o direito à alimentação. Por outro lado, o processo de elaboração do Protocolo de PVV da ARIPO contou com uma consulta exaustiva das associações industriais. Foram consultados a Comunidade Internacional de Obtentores de Plantas Ornamentais e Frutíferas de Reprodução Assexuada (CIOFORA), a Associação Africana para o Comércio das Sementes (AFSTA), a Associação Francesa de Sementes e Plantas (GNIS) e entidades estrangeiras como o Gabinete das Patentes e das Marcas dos Estados Unidos, o

23. Ver documento ARIPO/CM/XIV/8 em: <http://www.ip-watch.org/weblog/wpcontent/uploads/2013/11/ARIPO-CM-XIV-8-REVISED-DRAFT-ARIPO-LEGAL-FRAMEWORK-FOR-PLANT-VARIETY-PROTECTION.pdf> (descarregada a 30 de julho de 2014)

24. Documento C(Extr.)/31/2, Anexo da UPOV: http://www.upov.int/edocs/mdocs/upov/en/c_extr_31/c_extr_31_2.pdf

25. Ver os inúmeros documentos emitidos pela Aliança para a Soberania Alimentar na África e o Centro Africano para a Biossegurança acolhido peça ACB: <http://www.acbio.org.za/index.php/component/search/?searchword=ARIPO&ordering=&searchphrase=all>

Secretariados da UPOV e o Instituto Comunitário das Variedades Vegetais.

Num workshop regional sobre o Protocolo de PVV da ARIPO, realizado em Harare, no Zimbábue, em finais de outubro de 2014, os estados-membro foram unânimes quanto à necessidade de se realizarem mais consultas a nível nacional e de se submeter o projeto de Protocolo da PVV da ARIPO à análise de um especialista independente, antes da sua eventual adoção.

Acordo de Bangui revisto da Organização Africana para a Propriedade Intelectual (OAPI)

— O Acordo de Bangui revisto (Anexo X) entrou em vigor nos seguintes estados-membro da OAPI em 2006: Benim, Burkina Faso, Camarões, República da África Central, Chade, Comores, Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Guiné, Guiné Bissau, Mali, Mauritânia, Níger, Senegal e Togo.

Estabelecida em 1977 pelo Acordo de Bangui e revista em 1999, para se alinhar com o Acordo dos TRIPS da OMC, a OAPI é uma organização regional para a propriedade intelectual a que pertencem 17 países africanos maioritariamente francófonos. O Acordo de Bangui revisto entrou em vigor em 2006 e fez da OAPI a primeira organização africana a estabelecer um sistema de PVV baseado na UPOV 1991.

O Anexo X do Acordo de Bangui Revisto centra-se na proteção das variedades vegetais. Idêntico ao projeto de Protocolo de PVV da ARIPO, confere aos obtentores o direito exclusivo de «explorar» novas variedades vegetais durante 25 anos. Não obstante, os agricultores podem armazenar e reutilizar as sementes das variedades protegidas nas suas próprias terras — para quaisquer culturas e sem a obrigação do pagamento sucessivo de direitos. Mas tal como todas as leis que seguem o modelo da UPOV, o Acordo de Bangui proíbe os agricultores de partilhar, trocar e vender para o exterior sementes das variedades protegidas que tenham armazenado nas suas terras.

Em junho de 2014, a OAPI tornou-se membro da UPOV²⁶ e, uma vez que o propósito da UPOV é proteger os obtentores da concorrência dos agricultores, isso significa que, no futuro, nos estados-membro da OAPI, os obtentores tenderão a ganhar direitos em detrimento dos agricultores que tenderão a perdê-los.

26. Ver IP Watch, «OAPI joins UPOV», 11 de junho de 2014, <http://www.ip-watch.org/2014/06/11/african-intellectual-property-organization-oapi-joins-upov/>

De notar que atualmente está em cima da mesa uma proposta de fusão da OAPI e da ARIPO para formar uma única Organização Pan-Africana da Propriedade Intelectual (OPAPI)²⁷ — a ter lugar no contexto mais lato da criação de um Acordo de Comércio Livre continental na África.²⁸

Projeto de Protocolo de PVV das Comunidades para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)

— Projeto de Protocolo de PVV a ser implementado nos estados-membro da SADC: Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe.

Tal como o instrumento legal equivalente da ARIPO e da OAPI, o projeto de protocolo de PVV da SADC visa instituir um sistema de proteção com base no modelo da UPOV 1991 na região da SADC. Este protocolo partilha das mesmas características dos da ARIPO e da OAPI, com a exceção da disposição relativa às sementes armazenadas. Os agricultores da região da SADC só poderão armazenar e reutilizar as sementes nas suas terras e mediante o pagamento de direitos. A Tabela 1 compara as três leis regionais.

Tabela 1: os direitos dos agricultores de reutilizar as sementes das variedades protegidas ao abrigo das leis regionais das sementes

	Classificação	Especificações
ARIPO	Pior	Os agricultores só podem reutilizar as sementes nas suas próprias terras, limitados a determinadas culturas e mediante o pagamento de direitos.
SADC	Segunda pior	Os agricultores só podem reutilizar as sementes nas suas próprias terras e mediante o pagamento de direitos.
OAPI	Menos má	Os agricultores só podem reutilizar as sementes nas suas próprias terras

27. Fontes na OAPI: <http://www.oapi.int/index.php/fr/oapi/cadre-juridique/accord-de-bangui> and <http://www.upov.int/export/sites/upov/members/fr/pdf/status.pdf> and <http://www.oapi.int/index.php/fr/propriete-intellectuelle/propriete-industrielle/obtention-vegetale>

28. Ver bilaterals.org sobre COMESA-EAC-SADC: <http://www.bilaterals.org/?-COMESA-EAC-SADC->

Todos os países da SADC, à exceção de Angola, são membros da ARIPO. Isso significa que os protocolos de PVV das duas organizações serão aplicáveis em oito países. Não se sabe ao certo se as empresas de sementes poderão obter dupla proteção sobre as suas variedades no âmbito dos dois instrumentos em simultâneo ou se terão de optar por um deles. As implicações económicas para os agricultores em termos de direito ao armazenamento e à reutilização das sementes serão bastante graves em ambos os casos.

A principal preocupação para os membros da AFSA é que a UPOV 1991, em que assenta o protocolo da SADC, institua um regime legal restritivo e inflexível concedendo direitos de propriedade intelectual extremamente fortes aos obtentores comerciais e minimizando os direitos dos agricultores. Uma tal lei regional irá seguramente aumentar as importações das sementes, reduzir a atividade de produção nacional, facilitar a monopolização dos sistemas locais das sementes pelas grandes empresas e perturbar os sistemas de agricultura tradicional que asseguram a subsistência de milhões de agricultores africanos e as suas famílias.

A AFSA também suscita preocupações sérias acerca da falta de consulta dos pequenos proprietários e da sociedade civil, no que respeita ao modelo do projeto de protocolo de PVV da SADC sobre a UPOV 1991. É verdade que a SADC aceitou incorporar disposições sobre «informação de origem» e «direitos dos agricultores» que já fazem com que o protocolo não observe a UPOV. Os membros da SADC que também são estados-membro da Organização Regional Africana da Propriedade Intelectual (ARIPO), contudo, optarão agora por ratificar o Protocolo de PVV da ARIPO. É revelador o facto de o processo da ARIPO estar a ser financiado, enquanto a SADC dispõe de muito poucos recursos para fazer avançar o seu protocolo.

Os tratados de comércio livre entre os EUA e a Europa

Desde finais dos anos 90 que os EUA e a Europa impõem tratados de comércio livre bilaterais (TCL) na África como ferramentas que proporcionam vantagens de mercado para as suas empresas transnacionais. Isso afeta as sementes. Os TCL bilaterais tendem a instituir normas que ultrapassam as normas globais instituídas, por exemplo, na Organização Mundial de Comércio. O Acordo TRIPS da OMC, a que pertence a maioria dos países africanos, estipula que os seus membros não têm de patentear plantas e animais, mas exige-lhes a implementação de uma qualquer forma de proteção de propriedade intelectual sobre as variedades vegetais, sem estipular nenhuma em concreto.

Não satisfeitos com os termos do Acordo TRIPS, os EUA e a Europa foram mais longe e assinaram acordos comerciais bilaterais com estados africanos, exigindo especificamente aos governos signatários a implementação das disposições da UPOV ou, pior, a adesão à União. Alguns TCL exigem absolutamente o patenteamento industrial das sementes. A tabela que se segue resume a atual situação.

Tabela 2: TCL que privatizam as sementes na África (2014)

Sob TCL com	adesão obrigatória à UPOV	patenteamento obrigatório das plantas
Associação Europeia de Livre Comércio (Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suíça)	<ul style="list-style-type: none"> Egito Marrocos Tunísia 	<ul style="list-style-type: none"> Egito (sem exclusão) Marrocos (sem exclusão)
União Europeia	<ul style="list-style-type: none"> Argélia Egito Marrocos Tunísia 	<ul style="list-style-type: none"> África do Sul
EUA	<ul style="list-style-type: none"> Marrocos 	<ul style="list-style-type: none"> Marrocos

Atualmente, a UE está também a negociar não só Acordos de Parceria Económica (APE) abrangentes com a maioria da África subsaariana, mas também TCL Profundos e Compreensivos com os países do Sul do Mediterrâneo que se espera alargarem mais os direitos de propriedade intelectual das empresas sobre as sementes. Isso significa que irão impor a UPOV e/ou o patenteamento, para assim garantirem que as empresas conseguem o retorno dos seus investimentos, obrigando os agricultores a pagar as sementes — incluindo as que tiverem eles próprios armazenado nas suas terras.

Normas para a comercialização das sementes

A segunda categoria das leis das sementes consiste em normas que regem a comercialização das sementes dentro de cada país e entre os países. Diversas iniciativas visam harmonizar essas normas entre os estados africanos que pertencem à mesma Comunidade Económica Regional. Mas, na realidade, o processo de harmonização encoraja os estados a «liberalizar» o mercado das sementes. Na prática, isso traduz-se, por um lado, na restrição do papel do setor público na produção e na comercialização das sementes e, por outro,

na criação de um espaço e de novos direitos para o setor privado. No processo, os agricultores perdem a liberdade de trocar e/ou vender as suas próprias sementes. Considerando as sementes camponesas inferiores e improdutivas por comparação com as industriais, essa mudança legal visa deliberadamente a sua deslocalização e perda.

Aliança para a Revolução Verde na África (AGRA)

A Aliança para a Revolução Verde na África (AGRA) foi fundada em 2006 pela Fundação Bill e Melinda Gates e a Fundação Rockefeller. É atualmente financiada por vários ministérios do desenvolvimento, fundações e programas, incluindo o DFID, o FIDA e o governo do Quênia. O objetivo da AGRA é «catalisar uma Revolução Verde exclusivamente africana com base nos agricultores de pequena escala para proporcionar autossuficiência e segurança alimentar à África.»²⁹ A AGRA centra-se em cinco áreas: sementes, saúde do solo, acesso ao mercado, política e advocacia, bem como apoio às organizações de agricultores.

No que respeita às sementes, as atividades da AGRA são implementadas através do Programa para os Sistemas de Sementes da África (PSSA). O PSSA aborda a criação, a produção e a distribuição das chamadas «sementes melhoradas». Já no que respeita às políticas e leis das sementes, a ação da AGRA realiza-se através do seu Programa de Políticas cujo objetivo é estabelecer um «ambiente propício», incluindo reformas das políticas fundiárias e das sementes, para fomentar o investimento privado na agricultura e encorajar os agricultores a mudar as suas práticas. Isso implica mais concretamente afastar o setor público da produção e distribuição de sementes.

O trabalho da AGRA nas políticas das sementes tem o intuito de fortalecer as leis e os regulamentos das sementes, reduzir os atrasos no lançamento de novas variedades, facilitar o acesso ao germoplasma público, promover a implementação de leis e regulamentos das sementes regionalmente harmonizados, eliminar as restrições sobre o comércio e estabelecer um Fundo Africano de Investimento nas Sementes para apoiar o negócio das sementes.

No Gana, por exemplo, a AGRA ajudou o governo a rever as suas políticas das sementes com o objetivo de identificar as barreiras que impediam uma maior participação do setor privado. Com o apoio técnico e financeiro da AGRA, reviu-se a legislação das sementes do país e aprovou-se uma lei das sementes pró-empresarial

29. Ver website da AGRA: www.agra-alliance.org

em meados de 2010.³⁰ Entre outras coisas, instituía um registo das variedades que podem ser comercializadas. Na Tanzânia, as conversações entre a AGRA e os representantes do governo facilitaram uma mudança de política significativa tendente à privatização da produção de sementes. No Malawi, a AGRA ajudou o governo a rever as suas políticas de apreçamento e comercialização do milho.³¹

A AGRA também financia um projeto de sementes no valor de 300 000 dólares americanos para a Comunidade da África Austral iniciado em julho de 2014 e a ser implementado nos próximos dois anos. O objetivo é não só levar os agricultores da CAA a mudar para as chamadas sementes melhoradas, como também harmonizar as políticas que regem as sementes e os fertilizantes do Burundi, do Quênia, do Ruanda, da Tanzânia e do Uganda.

Com este projeto da AGRA, a CAA une-se a outras Comunidades Económicas Africanas que se juntaram à festa para harmonizar as normas da comercialização das sementes na África. Tudo isto faz parte de uma ação coordenada por todos estes protagonistas — o Banco Mundial, o G8, a AGRA, a indústria das sementes e os ministérios para o desenvolvimento e a cooperação — que se servem das CER para realizar o seu objetivo de alterar as leis das sementes na África e, assim, instalarem um mercado lucrativo para as empresas privadas envolvidas da produção e na distribuição das sementes e desmantelarem o papel do Estado nos setores das sementes e dos fertilizantes (ver abaixo).

As normas para a harmonização do comércio das sementes do Mercado Comum para a África Austral e Oriental (COMESA)

- A funcionar desde 2013
- O COMESA conta com 20 estados-membro: Burundi, Comores, República Democrática do Congo, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Líbia, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Ruanda, Seicheles, Sudão, Sudão do Sul, Suazilândia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

Os regulamentos do comércio das sementes do COMESA foram redigidos com a ajuda da Associação Africana para o Comércio das Sementes e aprovados em setembro de 2013 pelo Conselho de Ministros do

30. Lei das Plantas e dos Fertilizantes de 2010 (Act 803)

31. Ver: http://agra-alliance.org/what-we-do/program-for-african-seed-systems/#.U19W08vW_IU and http://agra-alliance.org/what-we-do/policy-and-advocacy-program/#.U19W6cvW_IU

COMESA.³² O principal objetivo é facilitar o comércio das sementes entre os 20 estados-membro do COMESA, obrigando-os a adotar as mesmas normas para a certificação das sementes e as medidas fitossanitárias, e estabelecer um catálogo das variedades regionais com a lista das sementes autorizadas para o comércio e a produção na região. As normas promovem um só tipo de obtenção, nomeadamente de sementes industriais com recurso a tecnologias avançadas de obtenção.

À semelhança de outras iniciativas regionais de harmonização das sementes, os regulamentos das sementes do COMESA proibem o movimento transfronteiriço de sementes não registadas. Apenas as variedades aprovadas (que são distintas, uniformes e estáveis, segundo os mesmos critérios utilizados para a PVV) podem circular entre os países. As sementes camponesas, as variedades locais e os materiais tradicionais são excluídos desta rede, sendo por isso marginalizados. Desse modo, os regulamentos terão como efeito aprofundar as proibições existentes em muitos países sobre a comercialização das variedades camponesas e não registadas dentro das fronteiras nacionais.

Os regulamentos do comércio das sementes do COMESA serão implementados por oito estados-membro igualmente pertencentes à SADC que também adotou um conjunto de Acordos Técnicos para a Harmonização dos Regulamentos das Sementes. Este conjunto de Acordos difere dos regulamentos do COMESA em aspetos relacionados com o registo das variedades tradicionais e o registo das variedades geneticamente modificadas (GM). A incompatibilidade entre esses regulamentos poderá suscitar dificuldades de ordem prática e «sem dúvida alguma suscitará muitas anomalias e confusões».³³

Ao abrigo do Artigo 9º do Tratado do COMESA, os regulamentos das sementes são vinculativos para todos os seus estados-membro. Não há, contudo, quaisquer indícios do envolvimento ou da consulta dos países do COMESA, sobretudo os agricultores de pequena escala, apesar dos inúmeros pedidos nesse sentido.

32. Ver o website da AFSA para o contexto: (<http://afsta.org/comesa-harmonized-regulations/>). E os regulamentos adotados: <http://foodtradeesa.com/wp-content/uploads/2013/06/COMESA-Seed-Harmonisation-Regulations.pdf>

33. Declaração da AFSA sobre a Aprovação dos Regulamentos da Comercialização das Sementes do COMESA em: <http://www.modernghana.com/pdf/?f=aHR0cDovL3d3dy5tb2-Rlcm5naGFuYS5jb20vcGRmLzQ5NDAwMS8xL2NvbWVzYS1hcHB3Z3ZhbC1vZi1zZWVvLXRyYWRILXJlZ3VsYXRpb25zLXNwZWxscy1kLmh0bWw=>

Regulamento das sementes da CEDEAO

- Em vigor desde 2008
- Aplica-se aos países da CEDEAO: Benim, Burquina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

Adotado em maio de 2008, em Abuja, na Nigéria³⁴, o regulamento das sementes da CEDEAO harmoniza as regras sobre o controlo da qualidade, a certificação e a comercialização das sementes e das plantas nos seus estados-membro. O principal objetivo é facilitar o comércio das sementes entre os estados-membro. Para conseguir a harmonização, o regulamento estipula princípios e permite que os estados adotem as suas próprias normas com base das normas internacionalmente aceites.³⁵

No âmbito do mercado comum entre os estados-membro, cumprindo as normas aplicáveis, as sementes podem circular livremente na zona da CEDEAO. Essas normas obrigam os estados-membro a certificar as sementes segundo as especificações da CEDEAO e de modelar os regulamentos técnicos de acordo com as normas internacionais. Assim sendo, as sementes lançadas num país, poderão ser livremente comercializadas noutro pertencente ao mercado comum (exceto as sementes GM que só podem ser lançadas a nível nacional, enquanto não se estabelecer um quadro regional de biossegurança).

O regulamento da CEDEAO também estabelece um Catálogo de Espécies e Variedades Vegetais da África Ocidental. Os estados-membro são obrigados a elaborar um catálogo e um comité das sementes nacionais. O catálogo regional contém a lista de todas as variedades registadas nos catálogos nacionais dos estados-membro. Apenas as sementes registadas nesses catálogos podem ser comercializadas no território da CEDEAO.

A partir de 2013, só oito países tinham iniciado o processo de revisão do quadro regulatório das sementes a nível nacional para entrarem em conformidade com as regras comuns da CEDEAO: o Benim, o Gana, o Mali, o Níger, a Nigéria, o Senegal, a Costa do Marfim e o Gâmbia. Por esse motivo, criou-se um outro projeto para promover a sua implementação e melhorar a utilização

34. Disponível em inglês: (www.coraf.org/wasp2013/wp-content/uploads/2013/07/Regulation-seed-ECOWAS-signed-ENG.pdf).

E em francês: (www.coraf.org/wasp2013/wp-content/uploads/2013/07/Reglement-semences-CEDEAO-signé-FR.pdf)

35. Para a comercialização, ver as normas da Associação Internacional do Ensaio de Sementes e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico.

das sementes certificadas na região. Passa-se a descrever esse projeto que conta com o apoio da USAID.

Acordos técnicos para a harmonização dos regulamentos das sementes da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)³⁶

- Em vigor nos estados-membro da SADC desde 2008: Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

Adotados em 2008, os Acordos Técnicos para a Harmonização dos Regulamentos das Sementes da SADC centra-se no lançamento das variedades, na certificação das sementes e nas medidas fitossanitárias para a circulação das sementes. O objetivo dos acordos é facilitar o comércio das sementes nos estados da SADC e aumentar a disponibilidade das chamadas sementes melhoradas do setor privado.

Tal como a CEDEAO e o COMESA, a SADC estabeleceu um catálogo das sementes para reger o lançamento das novas variedades. As sementes das variedades listadas no catálogo podem ser comercializadas sem restrições em todos os estados-membro da SADC. Uma variedade só pode constar do catálogo regional depois de ser lançada a nível nacional em pelo menos dois países da região. Para além disso, terá de cumprir os requisitos tanto de distinção, uniformidade e estabilidade (como na PVV) como de valor para cultivo e utilização.

Para os agricultores habituados a trabalhar com sementes tradicionais de variedades locais, este é um sistema muito complexo. A generalização do uso de sementes uniformes industriais que a harmonização visa põe em risco o sistema informal de sementes praticado pelos agricultores. A SADC pretende efetivamente documentar as variedades tradicionais nas suas bases de dados de sementes, mas os Acordos nada dizem sobre quem tem direito a registar esses materiais e o objetivo do registo.

De notar que os acordos de harmonização da SADC não permitem o lançamento de sementes GM. Essas variedades só poderão ser autorizadas depois de os membros da SADC chegarem a uma posição comum sobre a biossegurança e a utilização de GMO.³⁷

36. Disponível online em: http://www.icrisat.org/Publications/EBooksOnlinePublications/Publications-2008/Seed_harmonization_English_J304_2008.pdf

37. Acordo Técnico da SADC: http://www.icrisat.org/Publications/EBooksOnlinePublications/Publications-2008/Seed_harmonization_English_J304_2008.pdf

Projeto das Sementes da África Ocidental da USAID (WASP)³⁸

- Proponente: Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional
- Período de vigência: 2012-2017
- Orçamento: oito milhões de dólares americanos
- Sete países da CEDEAO: Benim, Burquina Faso, Gana, Mali, Níger, Nigéria e Senegal

O Projeto das Sementes da África Ocidental é uma iniciativa a cinco anos financiada pela USAID e implementada pelo Conselho da África Ocidental e Central para a Investigação e o Desenvolvimento Agrícola com a finalidade de ajudar os países a implementarem os regulamentos das sementes da CEDEAO. Visa mais especificamente aumentar a utilização de sementes certificadas (em vez das sementes tradicionais armazenadas por cada agricultor nas suas terras) do atual nível de 12% para 25% até 2017.³⁹ Centra-se em sete países da CEDEAO (Benim, Burquina Faso, Gana, Mali, Níger, Nigéria e Senegal) e as atividades de políticas abrangem todos os estados da CEDEAO mais dois países do CILSS, o Chade e a Mauritânia.

O WASP procura desde logo reestruturar o setor das sementes na África Ocidental. Criará uma Aliança para a Indústria das Sementes na África Ocidental (AISAO) e um Comité das Sementes da África Ocidental (WASC/COASem). Estes dois organismos serão instituídos em 2014.⁴⁰ A AISAO promoverá a distribuição e a comercialização das sementes industriais na região. O WASC, por sua vez, supervisionará a implementação das normas das sementes da zona da CEDEAO, tal como já se referiu.

O segundo objetivo do WASP é melhorar a implementação das normas das sementes da CEDEAO para impulsionar o comércio das sementes na África Ocidental e incrementar a participação do setor privado na indústria das sementes. Visa mais concretamente assistir na revisão das leis nacionais, para as alinhar com a C/Reg.4/05/2008 e criar um comité das sementes que desenvolverá um catálogo das sementes para os sete países da implementação. As sementes listadas nesse catálogo poderão ser produzidas e vendidas por qualquer país.

Uma terceira finalidade é reforçar o envolvimento do setor privado no setor das sementes da África Ocidental. O WASP tenciona consolidar as capacidades das

Associações Nacionais para o Comércio das Sementes, proporcionando formação. Os grupos do setor privado envolvidos no programa estabelecerão lotes tanto para a produção como para a demonstração de sementes onde apresentarão as novas variedades. Serão organizadas visitas ao terreno e ações de formação nas novas técnicas para os agricultores. O WASP e os seus parceiros privados também formarão agricultores de pequena escala na produção de novas sementes. Esses agricultores participarão em contínuas ações de formação sobre as novas técnicas, farão experiências de obtenção de sementes híbridas e contribuirão com ideias para o alargamento da rede de produtores. O plano do WASP é fazer desses agricultores «pessoas que os outros agricultores procuram para se aconselharem sobre as novas variedades de sementes, o seu cultivo e a sua acessibilidade.»⁴¹

Esta abordagem é muitíssimo semelhante às ações da AGRA no setor das sementes na África. O WASP refere-se à AGRA como uma das organizações parceiras na implementação dos seus planos de ação. Não temos acesso a mais informação sobre a «forma» dessa parceria. Não será surpreendente ver a AGRA participar na implementação do WASP, sobretudo no desenvolvimento da ASIWA e no esforço para envolver o setor privado na produção e distribuição das sementes.

Isto torna-se mais importante, porque a AGRA já está a implementar projetos nalguns países do WASP. No Mali, por exemplo, a AGRA está a tentar convencer os agricultores a utilizar os fertilizantes e as sementes ditos melhorados para aumentarem a produtividade.⁴²

38. Ver http://www.coraf.org/wasp2013/?page_id=17

39. CORAF, «A consortium meeting held in Ouagadougou», 7 de janeiro de 2014, <http://www.coraf.org/wasp2013/?p=342>

40. Ver «Plano de Ação da WASP para 2014».

41. Fontes sobre a WASP: http://www.coraf.org/wasp2013/?page_id=17 and <http://usaid.coraf.org/documents/WASP-PROGRESS-REPORTING-Feb-2013.pdf> and http://usaid.coraf.org/en/wasp_activities.php

42. Ver mais informações no website da AGRA: <http://www.agra.org/media-centre/news/agra-has-invested-over-us-175-million-in-over-40-projects-in-mali/#.U-i6FON5Muc>

Anexo 1: G8 planos e impactes da Nova Aliança até à data



Colheita de amendoim num posto de investigação agrícola do Malawi: o governo comprometeu-se a implementar os regulamentos de harmonização das sementes até 2015 e a identificar 200 000 ha de terra para a agricultura comercial em grande escala até 2018. (Fotografia: Swathi Sridharan/Wikicommons)

Benim⁴³

O governo aceitou alargar o plano de posse da terra rural (*Plan Foncier Rural* ou PFR), já em vigor na legislação, para cobrir o país inteiro, até dezembro de 2018. O PFR é um instrumento que alguns países da África Ocidental introduziram (Benim, Burquina Faso e Costa do Marfim) nos finais da década de 80 do século xx para formalizar a posse de terra. Introduce o levantamento topográfico e cartográfico dos campos agrícolas, o registo dos direitos consuetudinários de posse da terra (lista formal de proprietários), bem como a criação e o arquivamento de documentos escritos de transações fundiárias (contratos de venda, de arrendamento e utilização subordinada) em todas as aldeias⁴⁴. Em setembro de 2014, já se tinha chegado a 386 aldeias em 45 comunas.

Sob a Nova Aliança, o Benim não assumiu qualquer compromisso para mudar as suas leis das sementes.

Burquina Faso⁴⁵

Quanto às sementes, o governo do Burquina Faso prometeu reformular a legislação nacional relativa às sementes para definir claramente a participação do setor privado na obtenção, produção e comercialização de sementes certificadas até dezembro de 2014. Segundo o Relatório de progressos de maio de 2013, os regulamentos e a Lei

43. Ver QC do Benim: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224984/Cooperation-framework-Benin.pdf

44. Ver William Valetta, «Rural land tenure security and food supply in southern Benin», in *Knowledge and Innovation Network*, Volume II, Número I, Primavera/Inverno 2012-2013.

45. Ver QC do Burquina Faso em inglês: http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Burkina%20Faso%20Coop%20Framework%20ENG%20Final%20w.cover_.pdf and in French http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Burkina%20Faso%20Coop%20Framework%20FRE%20Final%20w.cover_.pdf

das Sementes do Burquina Faso estavam em processo de revisão para entrarem em conformidade com as normas regionais, como as leis e os regulamentos adotados pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO).

Os regulamentos das sementes da CEDEAO estabelecem regras para a certificação e o registo das sementes modeladas de acordo com a lei europeia. As sementes não listadas no catálogo oficial de variedades registadas não podem ser comercializadas além-fronteiras nos estados da CEDEAO. O Burquina já terá instituído o mesmo sistema ao nível nacional. Como membro da Organização Africana de Propriedade Intelectual (OAPI), o Burquina também está sujeito ao novo sistema da proteção das variedades vegetais (PVV), tal como estipula o Acordo de Bangui revisto. Essa nova lei segue o modelo da convenção da União para a Proteção das Novas Variedades Vegetais (UPOV) que é uma espécie de sistema de patenteamento de plantas igualmente proveniente da Europa.⁴⁶

Quanto à terra, estão a ser preparadas várias medidas para formalizar a posse e documentar os direitos fundiários:

- O governo aceitou empreender ações de esclarecimento das condições para o desenvolvimento, a ocupação e a utilização de terras desenvolvidas pelo Estado ou as autoridades locais. Em setembro de 2012 aprovaram-se três decretos para regulamentar a ocupação e a utilização da terra para fins de agricultura pluvial, lotes familiares e agricultura comercial.
- O governo também se comprometeu a adotar até dezembro de 2013 um quadro de políticas para a relocação dos agricultores afetados por projetos de desenvolvimento. A Millennium Challenge Account (MCA), a agência de implementação do programa da MCC no Burquina, sugeriu utilizar a Política de Relocalização Involuntária do Banco Mundial⁴⁷ como base. De acordo com o Relatório de Progressos da Nova Aliança de maio de 2013, a sugestão foi aceite e seria aplicada no Polo de Crescimento de Bagré, um projeto apoiado pelo Banco Mundial.
- Um outro compromisso implica acelerar a implementação da lei N° 034-2009 e dos seus decretos sobre posse de terra rural e a entrega de certificados fundiários a nível da aldeia. Estão a ser tomadas três medidas: um comité nacional sobre posse de terra rural funciona a par de 13 comités regionais; estão a ser montadas agências de terra rural nos 302 distritos rurais do país (operações-piloto em 66 municipalidades); e estão a ser estabelecidas comissões de terras municipais (1171 até agora) e comissões de conciliação de terras municipais (419 até à data) a nível nacional. Essas comissões são instituídas nas áreas onde a MCC Burquina opera.
- Por fim, o acordo do G8 obriga o governo do Burquina Faso a elaborar procedimentos para o acesso à terra estatal até dezembro de 2014; a demarcar e a registar as áreas de terra desenvolvida; e a emitir documentos de direitos de utilização da terra em todas as zonas desenvolvidas. O Relatório de Progressos declara que se trata de um processo a decorrer no Pólo de Crescimento de Bagré financiado pelo Banco Mundial, onde, em julho de 2014, o governo tinha atribuído 13 023 hectares de terra a 108 investidores (5% estrangeiros).

Costa do Marfim⁴⁸

No âmbito da Nova Aliança do G8, o governo da Costa do Marfim comprometeu-se a acelerar a demarcação das terras municipais e a emissão de certificados fundiários ao abrigo da sua Lei da Terra Rural até junho de 2015. Para além disso, aceitou alargar e operacionalizar o sistema de informação sobre as terras em todo o país e adotar medidas específicas para aumentar o acesso à terra nas zonas rurais a mulheres e jovens. Outro compromisso foi a adoção de uma lei sobre transumância até dezembro de 2013 que em julho de 2014 já estava redigida mas ainda não tinha sido adotada.

Em janeiro de 2013 o governo anunciou que, no âmbito da sua parceria com o G8, concedia à gigante francesa do agronegócio, Louis Dreyfus Commodities (LDC), 100 000 a 200 000 hectares no norte do país para o cultivo de arroz. O governo sublinhou que essa terra não seria retirada a agricultores, pois a lei marfinense não permite

46. Uma UPOV é um sistema legal muito semelhante ao patenteamento. Promove altos níveis de uniformidades genética nos campos agrícolas e proíbe os agricultores de armazenar, trocar, vender ou reutilizar as sementes que colherem das variedades protegidas.

47. Banco Mundial, «Relocalização involuntária» <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFE/OL/0,,contentMDK:20543978-menuPK:1286647-pagePK:64168445-piPK:64168309-theSitePK:584435,00.html>

48. Ver Quadro de Cooperação da Costa do Marfim em inglês: http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Ivory%20Coast%20Coop%20Framework%20ENG_Final%20w.%20cover.pdf. E em francês: http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Ivory%20Coast%20Coop%20Framework%20FR%20FINAL%20w.cover_.pdf

que os estrangeiros possuam terra agrária (só a podem arrendar ao estado). Em vez disso, os agricultores trabalhavam como assalariados da LDC. Em junho de 2014, a LDC informou de que abandonaria o projeto, alegando que o governo não cumpria a sua promessa.⁴⁹

Abidjan também aceitou adotar uma nova lei das sementes em linha com a legislação regional elaborada através da UEMAO e da CEDEAO, bem como simplificar os procedimentos para a aprovação e o registo das variedades vegetais no catálogo oficial.

Etiópia⁵⁰

Para a Nova Aliança do G8, o governo etíope comprometeu-se a aprovar uma nova lei das sementes para aumentar a participação do setor privado no desenvolvimento, na multiplicação e distribuição das sementes. Nesse sentido, em janeiro de 2013, adotou-se um novo édito das sementes e o Ministério da Agricultura redigiu o projeto dos regulamentos a implementar.⁵¹ Apesar de instituir regras para a certificação e a comercialização das sementes, não se aplica às sementes armazenadas ou trocadas pelos agricultores. De notar que tanto o G8 como a Fundação Bill e Melinda Gates apoiaram este processo.

Relativamente à posse de terra, o governo da Etiópia comprometeu-se a conceder a certificação fundiária a todos os proprietários rurais, centrando-se inicialmente nas zonas anfitriãs de Programas de Crescimento Agrícola. Segundo o Relatório de Progressos da Nova Aliança de maio de 2013, quase 90% dos lares nessas zonas foram registados e mais de 70% receberam certificados de posse de terra de primeiro nível.⁵² De acordo com o relatório de progressos de 2014, o governo emitira certificados a 98% dos lares rurais nas quatro regiões principais com éditos fundiários (Amhara, Oromiya, SNNPR e Tigray). Em 2014, começou-se a emitir certificados fundiários de segundo nível em oito woredas das mesmas regiões.

O governo prometeu tomar muitas outras medidas para fortalecer os direitos fundiários dos investidores. Adis aceitou rever a lei fundiária até dezembro de 2013 para estimular o arrendamento a longo prazo e consolidar a aplicação de contrato às terras agrícolas. Adotado em 2005, o édito federal sobre administração fundiária (456/2005) estabelece as regras para a detenção e o arrendamento de terra na Etiópia.⁵³ Essa lei já foi utilizada nas quatro regiões supracitadas para desenvolver os éditos regionais. Segundo a Nova Aliança, três outras regiões (Afar, Gambella e Somali) também emitiram leis fundiárias regionais baseadas no novo estatuto.

A Etiópia aceitou igualmente desenvolver e implementar orientações para a responsabilidade empresarial na posse de terra e o investimento agrícola responsável. O relatório de progressos de 2014 declara que o governo prevê a adoção das Orientações Voluntárias da FAO sobre a posse de terra para esse fim. Através das agências alemãs BMZ e GIZ, a UE explora o potencial de prestar assistência a esse respeito à Agência Etíope para o Investimento Fundiário.

Gana⁵⁴

No seu acordo-quadro da Nova Aliança do G8, o Gana comprometeu-se a adotar políticas que estimulassem o setor privado a desenvolver e comercializar as chamadas sementes melhoradas. Para isso, o governo aceitou criar regulamentos para implementar a nova legislação das sementes adotada em 2010. Desse modo, seria possível estabelecer um sistema de registo de sementes; desenvolver protocolos para o ensaio, o lançamento e o registo das variedades; autorizar a realização de inspeções ao terreno, de mostras e ensaios de sementes; e testar as normas de classificação e certificação das sementes.

49. «Louis Dreyfus en stand-by à Abidjan», *La Lettre du Continent*, 6 de julho de 2014.

50. Ver Quadro de Cooperação da Etiópia: <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/EthiopiaCooperationFramework.pdf>

51. Édito 782/2013 online em: <https://chilot.files.wordpress.com/2014/09/proclamation-no-782-2013-seed-proclamation.pdf>.

52. Os certificados de primeiro nível assentam no reconhecimento da parte dos vizinhos e em demarcações básicas dos lotes para identificar as propriedades. Os certificados de segundo nível utilizam medidas mais sofisticadas. Segundo indicam os relatórios, as comunidades ficam satisfeitas com os certificados de primeiro nível, mas o governo prefere os certificados de segundo nível porque estes lhes permitem fazer negócio com os investidores.

53. Disponível online em: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/eth95459.pdf>

54. Ver o Quadro de Cooperação do Gana em: http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Ghana_web.pdf

Para além disso, o governo prometeu adotar uma nova política de insumo agrícola que definiria especificamente o papel do governo na comercialização das sementes e o papel do setor privado na obtenção das sementes. De notar que nas Operações de Política de Desenvolvimento Agrícola do Banco Mundial (OPDAg) do Gana se afirma claramente que o governo se afastará do processo de produção e distribuição das sementes.

Quanto à terra, o governo aceitou apoiar o setor privado, estabelecendo uma base de dados de terras adequadas para os investidores. A base de dados deveria registar 1000 hectares até dezembro de 2013, 4500 hectares até dezembro de 2014 e 10000 até dezembro de 2015. Serão desenvolvidos contratos de arrendamento segundo um modelo piloto para 5000 ha de negócios fundiários até dezembro de 2015. Esses contratos irão centrar-se sobretudo em esquemas de produção e agricultura sob contrato.

Para as terras de posse tradicional incluídas na base de dados, o governo realizará «os devidos procedimentos» e atividades de «sensibilização» nas comunidades próximas, para esclarecer os direitos e as obrigações dos titulares de direitos consuetudinários ao abrigo dos contratos de arrendamento que terão o «direito» de assinar com os investidores.

É importante notar que os compromissos fundiários do governo para com os investidores também se incluem no Projeto para a Agricultura Comercial do Gana (GCAP) financiado pelo Banco Mundial e a USAID, independentemente da Nova Aliança do G8. Financiada pelo Banco Mundial, a OPDAg do Gana também estipula a concessão de acesso à terra dos investidores privados através do GCAP.

Malawi⁵⁵

Com a Nova Aliança do G8, o governo do Malawi comprometeu-se a conceder aos investidores privados melhor acesso à terra, à água, ao insumo agrícola e a infraestruturas básicas. Para isso, adotará um novo projeto-lei fundiário e realizará uma sondagem para identificar a terra desocupada sob posse consuetudinária e sob arrendamento, bem como para determinar a adequabilidade dos cultivos, com vista a dedicar 200 000 hectares à agricultura comercial em grande escala até 2018. O Relatório de Progressos de 2014 sobre o Malawi confirma que o parlamento aprovou um novo projeto-lei⁵⁶ mas que após a sua submissão a consulta da sociedade civil, o presidente a devolveu ao parlamento para revisão, optando por não a promulgar. O relatório diz que se estabeleceram esquemas de investimento piloto e que o setor privado defende o seu escalonamento como base para a totalidade dos 200 000 ha.

Quanto às sementes, o Malawi prometeu implementar as Normas para a Harmonização das Sementes das Comunidades para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e do Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) até 2015. Para isso, seria preciso promulgar uma lei de proteção das variedades vegetais (o Projeto-Lei dos Direitos dos Obtentores de Plantas do Malawi foi concluída e aguarda promulgação), emendar a legislação fitossanitária (Lei da Proteção Vegetal do Malawi, 1969), rever o sistema nacional de certificação das sementes (Lei das Sementes, 1996) e rever a atual Lei dos Pesticidas.

Segundo o Relatório de Progressos de 2014 da Nova Aliança, o projeto-lei dos Direitos dos Obtentores de Plantas será debatido na próxima sessão parlamentar. A Lei da Proteção Vegetal emendada foi submetida ao conselho de ministros para aprovação, antes de ser aprovada pelo parlamento. No que respeita à certificação das sementes, espera-se uma nova Lei das Sementes redigida com a assistência do setor privado até finais de 2014 ou princípios de 2015. A Lei dos Pesticidas com revisão prevista para junho de 2014 foi revista e a proposta do projeto-lei já está na posse do Ministério da Justiça.

Moçambique⁵⁷

No âmbito da Nova Aliança, o governo de Moçambique comprometeu-se a adotar políticas e normas que promovam o papel do setor privado nos mercados de insumos agrícolas. Para além da revisão da sua política das sementes, o governo prometeu «interromper sistematicamente a distribuição de sementes gratuitas e não melhoradas, à

55. Ver o Quadro de Cooperação do Malawi em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208059/new-alliance-progress-report-coop-framework-malawi.pdf

56. O Relatório de Progressos do Malawi de 2014 encontra-se disponível online em: http://www.eeas.europa.eu/delegations/malawi/documents/press_corner/20140807_1_malawi_g8_new_alliance_for_food_security_and_nutrition_annual_progress_report_en.pdf

57. O Quadro de Cooperação de Moçambique está disponível em: <http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Mozambique%20Coop%20Framework%20ENG%20FINAL%20w.cover%20REVISED.pdf>

exceção de colheitas de base pré-identificadas, em situações de emergência». Outro compromisso foi o de implementar normas aprovadas da lei PVV até junho de 2013 e alinhar a legislação nacional sobre a produção, a comercialização, o controlo de qualidade e a certificação de sementes com as normas da SADC até novembro de 2013.

O Relatório de Progressos da Nova Aliança, publicado em junho de 2014, declara que o governo aprovou o Decreto 12/2013 que estabelece o quadro normativo para a produção, a comercialização, o controlo da qualidade e a certificação das sementes em linha com a SADC. Também está em curso o processo de desenvolvimento de uma lei de proteção das variedades vegetais e do enquadramento normativo correspondente. Espera-se que assim se criem condições que permitam a participação das empresas de sementes internacionais no mercado das sementes nacional. Uma análise realizada pela USAID, porém, sugere que o projeto de norma PVV não será eficaz a curto e médio prazo, porque 90% dos agricultores moçambicanos são produtores de pequena escala para a própria subsistência e 91% da produção e do comércio das sementes no país ocorre no setor informal.⁵⁸

Em termos de terras, o governo moçambicano aceitou reformar o sistema dos direitos de utilização da terra e acelerar a emissão de certificados de utilização da terra (DUAT) para promover a «segurança» tanto dos pequenos proprietários como do investimento do agronegócio. De entre as ações específicas a empreender, destacam-se a redução do tempo processual e do custo para a obtenção dos direitos de utilização da terra (até março de 2013) e a aprovação de normas e procedimentos para permitir que as comunidades estabeleçam parcerias através de arrendamentos ou subarrendamentos (até junho de 2013). De acordo como primeiro Relatório de Progressos (maio de 2013), os procedimentos para as áreas com menos de 10 hectares já tinham sido redigidos e estavam a ser ensaiados em comunidades-alvo. O Ministério da Agricultura também elaborou e publicou uma declaração (em agosto de 2012) sobre a simplificação da transferência dos DUAT nas zonas rurais.

No que respeita a permitir que as comunidades arrendem e subarrendem as suas terras, o Relatório de Progressos de 2014 diz que se redigiram normas que estão a ser analisadas pelas partes interessadas, antes de se proceder à legislação. Devido às eleições de outubro de 2014, contudo, não se contava apresentar a legislação ao conselho de ministros antes de finais de 2014.

Nigéria⁵⁹

A Nigéria prometeu aprovar e implementar uma nova lei das sementes que promova a participação do setor privado no desenvolvimento, na multiplicação e na venda das sementes, atribuindo ao setor público uma mera função reguladora em conformidade com a lei das sementes da CEDEAO. Isso foi possível com a emenda da Lei Nacional das Sementes Agrícolas em 2011 e a adoção de uma política das sementes em 2012. Também se adotou um plano de implementação em 2013 que ainda não foi realizado.

O governo aceitou igualmente tomar novas medidas respeitantes à posse de terra. Comprometeu-se a adotar, entre dezembro de 2013 e junho de 2014, um quadro regulatório de Registo Sistemático e Certificação dos Direitos de Uso (SLTR) que «respeite» as Orientações Voluntárias CSA sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pesca e Florestas (OV). Não se dão mais informações sobre a forma como o SLTR o fará, mas pode-se deduzir que os princípios-chave das OV serão incluídos no quadro regulatório do SLTR. O SLTR será alargado a todos os estados nigerianos até 2016.

De referir que no âmbito da Nova Aliança do G8, o governo também se comprometeu a estabelecer e operar Zonas de Cultivo de Alimentos Básicos (SPCZ). As SCPZ são zonas de cultivo intenso de produtos agrícolas, onde as empresas do agronegócio seriam incentivadas a montar instalações de processamento. Um total de 14 SCPZ serão criadas em toda a Nigéria para a produção de mandioca, arroz, sorgo e outros grãos, para a pesca, a horticultura e o gado. O governo pensa desenvolver um Plano Mestre para estimular o investimento do setor privado nas SCPZ até abril de 2014. Em fevereiro de 2014, foi lançada a primeira SCPZ no Estado de Kogi mas ainda não temos informação sobre a forma como a terra será disponibilizada aos investidores nas zonas.

58. Ver Programa SPEED da USAID, «2014 New Alliance progress report», junho de 2014: <http://www.speed-program.com/wp-content/uploads/2014/03/2014-SPEED-Report-008-New-Alliance-Progress-Report-EN.pdf>

59. O Quadro de Cooperação da Nigéria está disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208216/new-alliance-progress-report-coop-framework-nigeria.pdf

Senegal⁶⁰

Ao abrigo na Nova Aliança, o governo do Senegal comprometeu-se a facilitar o acesso à terra aos investidores privados e implementar a legislação nacional sobre as sementes a favor das empresas privadas. Para isso definirá e implementará medidas de reforma fundiária para aumentar o investimento do setor privado, o que se traduzirá muito provavelmente na redefinição dos direitos à terra no Senegal.

Tanzânia⁶¹

A Tanzânia comprometeu-se a adaptar as suas políticas das sementes para encorajar uma maior participação empresarial nos mercados das sementes a nível nacional e regional. De destacar que a sua lei das sementes foi revista em novembro de 2012 para alinhar com a legislação nacional sobre os obtentores com a Lei da Convenção para a Proteção de Novas Variedades Vegetais de 1991 (UPOV). O governo também trabalhou com o Zanzibar na aprovação de legislação semelhante para aderir à UPOV. O Secretariado da UPOV recomendou a adesão da Tanzânia ao Conselho.⁶²

Segundo a AFSA, a nova Lei PVV da Tanzânia irá muito provavelmente aumentar as importações das sementes, reduzir a atividade de obtenção a nível nacional, facilitar a monopolização dos sistemas de sementes locais pelas empresas estrangeiras e perturbar os sistemas agrícolas tradicionais de que dependem milhões de agricultores de pequena escala e as suas famílias para subsistir. Todo o processo de redação dessas leis foi um processo não participativo que excluiu os próprios agricultores que as leis alegadamente beneficiarão. Nem as organizações de agricultores nem as organizações relevantes da sociedade civil foram consultadas acerca destas leis.⁶³

Sob as normas da Organização Mundial do Comércio, os Países Menos Desenvolvidos estão isentos da aplicação de leis PVV até julho de 2021. Se ratificar a Convenção da UPOV 1991, a Tanzânia será o único PMD no mundo vinculado à UPOV 1991.

Quanto à terra, a Tanzânia prometeu incrementar os direitos fundiários — concedidos ou consuetudinários, tanto para os pequenos proprietários como para os investidores — com a emissão de certificados. Nesse sentido, todas as terras municipais em Kilombero deveriam ser demarcadas até agosto de 2012 e todas as terras no Corredor de Crescimento Agrícola da Tanzânia (SAGCOT), até junho de 2014.

O governo tanzaniano também prepara um banco de terras, através do qual concederá terras ao Centro de Investimento da Tanzânia (TIC) que, depois, as arrendará por meio de «direitos derivados» aos investidores por um período específico de tempo não superior a 99 anos.⁶⁴ É uma questão importante, porque na Tanzânia é proibido conceder terras a estrangeiros — a atribuição de direitos derivados pelo TIC é agora a única forma que os investidores têm para obter acesso à terra.⁶⁵

O TIC serve como agente governamental na gestão das terras atribuídas aos investidores. Único organismo com autoridade para emitir títulos fundiários, o Ministério das Terras está a desenvolver orientações para o acesso à terra e a trabalhar com agências de desenvolvimento para esclarecer e implementar a sua política de «*land for equity*» [terra por capital] que permitiria o acesso dos investidores à terra com a concessão de ações do governo (por terras estatais) ou das comunidades quando as terras lhes pertencem.⁶⁶

60. Encontra o Quadro de Cooperação do Senegal em francês: http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/new_alliance_cooperation_framework_senegal_french.pdf. E em inglês: <http://new-alliance.org/resource/senegal-new-alliance-cooperation-framework>

61. O Quadro de Cooperação da Tanzânia encontra-se disponível em: http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Tanzania_web.pdf

62. Ver os documentos relevantes no website da UPOV: http://www.upov.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=33384

63. AFSA, «*The G8 New Alliance on Food Security and Nutrition (NAFSN) and seed policy reform in Africa*», documento para debate interno, novembro de 2014, 26 pp.

64. Ver acordo modelo aqui: <http://www.tic.co.tz/media/DERIVATIVE%20RIGHT.pdf>

65. Para mais informações sobre o acesso à terra para investimento na Tanzânia ver Amalia S. Lui, «*Foreigners' Land Rights in Tanzania - are they there?*», maio de 2014.

66. Saiba mais sobre a «terra por capital» em: <http://www.plaas.org.za/sites/default/files/Parallel7%20Duncan.pdf>

Anexo 2: Programas nacionais e impactes do Banco Mundial

OPDAg do Gana⁶⁷

A OPDAg do Gana foi criada como programa de três anos (três subvenções de 25 milhões de dólares cada) para apoiar a Política de Desenvolvimento do Setor Alimentar e Agrícola do país, a partir de 2008. Os objetivos de desenvolvimento das subvenções eram, por um lado, aumentar o contributo da agricultura para o crescimento e a redução da pobreza e, por outro, melhorar a gestão do solo e dos recursos hídricos.

A «ação prévia» ou condição para a OPDAg3 (2011) do Gana era a aprovação de uma nova lei das sementes que permitisse a implementação do regulamento de harmonização regional das sementes da CEDEAO de 2008. Com a OPDAg1, o parlamento já tinha aprovado um projeto-lei nacional sobre as plantas em junho de 2010 (Lei das Plantas e dos Fertilizantes do Gana). Acomodando o regulamento de harmonização das sementes da CEDEAO de 2008, o Acordo Sanitário e Fitossanitário da OMC e a Convenção Internacional para a Proteção das Plantas, essa lei permite a introdução de novas tecnologias das sementes. O Banco Mundial concluiu que «se espera que a implementação da nova legislação torne o Gana atrativo para os investimentos das empresas internacionais de sementes».

As ações a tomar antes da OPDAg4 (desencadeamentos) eram as seguintes: o estabelecimento e a operacionalização do quadro institucional para a implementação da lei das sementes (Conselho Nacional das Sementes, Conselho de Consultoria de Proteção das Plantas e Conselho Nacional para os Fertilizantes) e a criação de um programa que promova a utilização de fertilizantes em conjunto com sementes certificadas.

Esses dois desencadeamentos também foram cumpridos. Financiados pelo orçamento de 2012, os três Conselhos de Consultoria foram estabelecidos em 2011 para supervisionar o desenvolvimento de um novo quadro técnico regulatório. O desenvolvimento e a implementação de regulamentos exigem a facilitação de uma nova política de insumos, a organização de reuniões do conselho e do comité, bem como a conclusão de um novo laboratório de sementes. O governo também transformou o seu programa existente de subsídio dos fertilizantes num programa compreensivo de apoio ao insumo agrícola que abriu à indústria da semente e aos prestadores de serviços. Daí resultará o fornecimento de tecnologia da semente com fertilizantes e agroquímicos, como pacote para os agricultores, por meio de uma rede do setor privado consistindo em mais 2900 de comerciantes de insumo agrícola formados pela AGRA e o IFDC.

No âmbito da OPDAg4 (2012), esperava-se que o governo lançasse iniciativas locais de bancos de terra que lhe permitissem identificar terras para investimentos em concessões agrícolas com o objetivo de integrar os agricultores de pequena escala em cadeias de valor comercial. Uma vez que essa ação e os subsequentes sistemas de agricultura a contrato e por concessão se sobrepõem com as atividades da Ação Mundial de Luta contra a Pobreza (GCAP) no âmbito fundiário, a conceção das atividades do banco de terras e o quadro dos investimentos em concessões agrícolas deverão necessitar da assistência técnica da GCAP e do Projeto de Administração Fundiária do Banco Mundial.

Outra ação a ser implementada antes da OPDAg5 centrava-se na adoção de uma Política de Insumo Agrícola que se refletiria em programas subsequentes de apoio ao insumo. A política de insumo visa esclarecer, por um lado, o papel do setor privado no desenvolvimento da tecnologia, multiplicação e distribuição das sementes, bem como da transferência do conhecimento relativo às sementes e, por outro, especificar o papel do governo no que respeita ao ambiente regulatório, aos programas promocionais como os programas promocionais de subsídio aos fertilizantes e sementes.

67. Pode consultar as OPDAg 3 e 4 do Gana em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/05/03/000386194_20110503005826/Rendered/PDF/598430PGD0P1221OFFICIAL0USE0ONLY191.pdf and http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/24/000350881_20120424103018/Rendered/PDF/655400PGD0P1220osed0402401200SIMULT.pdf respectively.

Para isso, é necessário adotar um plano de reforma institucional do Conselho para a Investigação Científica e Institucional do Gana e do Painel dos Cereais e Legumes que lhes reflita os novos mandatos no âmbito da nova lei das sementes. As duas agências públicas abdicarão da sua participação na obtenção e na produção de sementes de base, de modo a dar espaço a uma maior intervenção do setor privado que foi, segundo o Banco, «sufocado por esse monopólio público».

OPDAg de Moçambique⁶⁸

A atual OPDAg de Moçambique (OPDAg2) foi aprovada em março de 2013 com um orçamento de 50 milhões de dólares americanos. Com a finalidade de promover o crescimento agrícola movido pelo setor privado para alcançar a segurança alimentar e nutricional, articula-se em torno dos pilares da estratégia africana para a agricultura do Banco Mundial, em que se dá preponderância à terra e às sementes. A OPDAg2 apoia a estratégia de redução de pobreza do país e alinha-se com o plano de investimento a médio prazo no setor agrícola (PNISA) recentemente desenvolvido no âmbito do CAADP Compact do país e que o governo assinou em dezembro de 2011.

O governo de Moçambique aceitou implementar várias ações prévias no quadro das políticas, cumprindo a condição jurídica para a aprovação do crédito. De entre essas ações destaca-se a aprovação dos regulamentos nacionais das sementes em linha com a SADC que regulam a produção, a comercialização, o controlo de qualidade e a certificação das sementes, bem como a adoção de regulamentos respeitantes ao setor dos fertilizantes, concluídos em fevereiro de 2013. Uma terceira ação foi a publicação de agosto de 2012 — nos jornais nacionais — de novas regras para simplificar e acelerar a transferência de direitos de utilização da terra rural (DUAT) para parcelas com menos de 10 hectares.

Em 2013, o governo visava implementar mais ações como desencadeamentos para a OPDAg3. Quanto às sementes, o desencadeamento é a implementação do decreto sobre os direitos dos obtentores. Tal como se refere na secção sobre a Nova Aliança do G8, Moçambique está a desenvolver uma legislação de PVV e um quadro regulador correspondente. Relativamente à terra, o desencadeamento é a adoção de procedimentos operacionais para as comunidades que procuram entrar em acordo com terceiros sobre a utilização de terras cujos direitos de uso pertencem à comunidade. Os regulamentos a esse respeito já foram redigidos e foram submetidos à análise das partes interessadas para poderem passar a legislação⁶⁹.

As ações a implementar em 2014 no âmbito da OPDAg3 são, entre outras, a revisão dos textos oficiais que regem a participação e a responsabilidade do Comité Nacional das Sementes e uma lista atualizada das variedades autorizadas para lançamento.

OPDAg da Nigéria⁷⁰

A OPDAg da Nigéria foi aprovada em junho de 2013. Começou por ser a primeira de duas operações de políticas e alinha-se com a Agenda da Transformação Agrícola do Governo Federal da Nigéria (ATA). A ATA representa o compromisso do governo em desenvolver o setor agrícola — o principal setor económico depois do setor do petróleo — no quadro do CAADP a que o país aderiu em 2009.

Segundo o documento do programa aprovado pelo Conselho de Administração do Banco Mundial, a orientação geral da ATA e da agenda de reformas políticas das OPDAg 1 e 2 é promover e desenvolver o investimento do setor privado em «cadeias de valor» comercialmente viáveis.

Para obter a aprovação e o financiamento da OPDAg1, o governo da Nigéria teve de empreender várias reformas políticas, incluindo no setor das sementes e dos fertilizantes. Essas reformas visavam não só transferir a responsabilidade pela produção e distribuição dos insumos agrícolas para o setor privado, como também afastar fisicamente o governo da adjudicação de contratos, distribuição e participação no mercado para se centrar no planeamento e na regulamentação do setor.

A primeira ação centrou-se na aprovação de uma nova política das sementes que passa o desenvolvimento tecnológico e a multiplicação e comercialização das sementes para as mãos do setor privado e atribui ao setor público

68. A OPDAg de Moçambique está disponível em:

<http://www.banquemondiale.org/projects/P129489/mz-first-agriculture-development-policy-operation-agdpo-1?lang=en&tab=overview>

69. De acordo com o Relatório de Progressos da Nova Aliança do G8 de 2014.

70. Encontra a OPDAg da Nigéria aqui: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/06/10/000445729_20130610114511/Rendered/PDF/778100PGD0P130010Box377322B00OUO090.pdf

a tarefa da regulamentação. A Nigéria concluiu essa tarefa. Em 2011, o parlamento aprovou um projeto-lei de emenda da Lei Nacional das Sementes Agrícolas de 1992. A emenda retirava o monopólio estatal sobre a produção de sementes de base e de obtenção, por um lado, e promovia o investimento privado na produção, multiplicação e distribuição das sementes, por outro. Para apoiar a implementação do projeto-lei de emenda, em abril de 2012, o governo adotou uma nova política das sementes que se alinha com os Regulamentos das Sementes da CEDEAO de 2008, estabelecendo as funções do setor público e do setor privado e referindo-se aos textos jurídicos relevantes.

Como desencadeamentos para a OPDAg2, a primeira OPD do governo da Nigéria visou resolver a questão da débil coação regulamentar e acelerar a adoção das tecnologias das sementes. Para tal, o governo adotou em 2013 um plano de implementação que reflete a Lei das Sementes emendada e a Política das Sementes, com o enfoque tanto na disseminação da tecnologia das sementes e nas campanhas de sensibilização como na regulamentação da produção e distribuição das sementes.

Apesar de dar muita ênfase às sementes, a OPDAg nigeriana não faz grande menção da terra. Para compreender bem as questões fundiárias da Nigéria, é preciso olhar para os planos das Zonas de Cultivo de Alimentos Básicos promovidos pela Nova Aliança do G8.

Projet de Développement Durable et Inclusif de l'Agro-industrie au Sénégal [Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo da Agroindústria no Senegal] (PDIDAS)⁷¹

- País: Senegal
- Período de vigência: 2014-2019
- Orçamento: 86 milhões de dólares

Vulgarmente conhecido como PDIDAS, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo da Agroindústria no Senegal tem por finalidade desenvolver uma agricultura comercial e «inclusiva» e uma gestão fundiária sustentável em áreas específicas do Senegal. Isso será possível com investimentos e infraestruturas (a irrigação muito em particular), assistência técnica às instituições públicas (sobretudo, às comunidades rurais) e apoio ao setor privado (incluindo aos agricultores de pequena escala) na cadeia de valor do agronegócio.

O PDIDAS centra-se em duas zonas: o Vale do Ngalam e o Lac de Guiers, nas regiões de Saint Louis e Louga. Essas zonas foram selecionadas por terem solos férteis, acesso à água, parcelas de terra de 15 000 e 40 000 hectares alegadamente disponíveis e adequadas para a agricultura comercial, bom acesso aos mercados internos e externos (Porto de Dakar) e uma forte procura do setor privado.

O investimento do projeto na irrigação possibilitará a exploração de 10 000 ha de terra divididos em 20 lotes de 500 ha cada. O projeto foi concebido de forma a permitir que sejam as próprias comunidades rurais a tomar as decisões relativas à atribuição de terras e a negociar diretamente com os investidores. O Banco afirma estar assim a cumprir os Princípios do Investimento Agrícola Responsável que criou em conjunto com a CNUCD, o FIDA e a FAO e a evitar que o projeto seja encarado como usurpação de terras⁷². Mas a atual legislação fundiária do Senegal não permite a venda ou o arrendamento diretos de terra pelas comunidades rurais aos investidores, pelo que o governo se viu obrigado a encontrar a melhor solução possível para entregar o controlo da terra aos investidores.

Tal como a maioria da terra agrícola senegalesa, a terra escolhida para o projeto é do domínio nacional que representa mais de 95% da área do país. Segundo a lei de 17 de junho de 1960 sobre o domínio nacional, essas terras são geridas pelas comunidades rurais (através dos seus organismos de governação que são os Conselhos Comunais) e são distribuídas aos «membros das comunidades». Essa distribuição confere um direito de uso mas não de propriedade sobre a terra.

Depois de avaliar as diferentes opções disponíveis «nos parâmetros da lei», o governo escolheu uma abordagem de «subarrendamento». Com esse sistema, converte a terra identificada e selecionada pelas comunidades rurais de «domínio nacional» em «domínio estatal privado», ou seja, a terra passa a pertencer ao estado. Nessa altura,

71. O documento do projeto PDIDAS encontra-se disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2013/12/03/000442464_20131203101925/Rendered/PDF/PAD2360P124018010Box379877B000UO090.pdf

72. Ver o comunicado de imprensa do Banco, anunciando o projeto a 13 de dezembro de 2013: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/19/world-bank-senegal-agribusiness-sahel>. Ver também os próprios PRAI em: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx>

o governo arrenda a terra à comunidade rural com um contrato a longo prazo e a comunidade subarrenda-a ao investidor. O direito que o investidor passa a ter sobre a terra confere-lhe todos os privilégios de um vulgar proprietário — à exceção do direito de a vender — durante o período do subarrendamento. Os habitantes locais que utilizam atualmente a terra passam por um «processo de deslocalização» para a disponibilizar aos investidores no PDIDAS. Com esse procedimento pretende-se salvaguardar os interesses de todos os envolvidos: o governo, as comunidades rurais e os seus membros, bem como os investidores.

O PDIDAS também inclui uma componente de apoio ao processo de gestão fundiária no Senegal. Com efeito, Para além dos esquemas de investimento, o projeto apoiará uma revisão dos quadros político, jurídico e institucional que regem o uso e a atribuição de terra rural com respeito ao investimento no agronegócio. Assim, abrangerá a revisão das leis e práticas relevantes, tendo em conta «orientações das melhores práticas», tais como as Orientações Voluntárias da CSA sobre a Governança da Posse de Terra e o Quadro Fundiário do próprio projeto; identificará as reformas necessárias nessas leis; e desenvolverá instrumentos específicos, como arrendamentos-modelo, plataformas para a transparência da divulgação pública relativa aos investimentos, à administração fundiária local e a ferramentas cartográficas, etc.

No seio das comunidades rurais participantes, o projeto também promoverá um levantamento cartográfico atualizado da terra agrícola, a preparação de um plano cadastral apresentando a atribuição de direitos fundiários aos investidores e membros da comunidade, bem como a criação e implementação de um mecanismo para divulgar publicamente a informação relativa aos investimentos fundiários.

Projeto de Agricultura Comercial do Gana (GCAP)⁷³

- Proponentes: Banco Mundial & USAID
- País: Gana
- Período de vigência: 2012-2017
- Orçamento: 145 milhões de dólares americanos (Banco Mundial: 100 milhões; USAID: 45 milhões)

O Projeto de Agricultura Comercial do Gana foi aprovado pelo Conselho de Administração do Banco Mundial em fevereiro de 2012, com o objetivo de aumentar o acesso à terra, ao financiamento e aos mercados do setor privado, através de parcerias público-privadas na agricultura comercial em duas zonas: as Planícies de Acra e a zona SADA (norte do Gana).

O GCAP centra-se na facilitação do acesso à terra para fins de investimento na agricultura comercial, incluindo em esquemas de concessão. Uma determinada quantidade de terras já foi, em termos gerais, identificada como adequada para o investimento comercial, através de um modelo de parceria público-privada, por meio de um banco de terras — também prometido no âmbito da Nova Aliança do G8 e da OPDAg, como já se referiu — com informação técnica detalhada sobre topografia, hidrologia, solos, infraestrutura e cálculos de viabilidade económico-financeira publicamente disponíveis para os potenciais investidores. Essa base de dados será complementada pelo apuramento dos direitos existentes, o desenvolvimento de um modelo de contrato de arrendamento baseado nas chamadas melhores práticas, a capacitação das comunidades para a negociação de arrendamentos e contratos com os investidores e a criação de um quadro nacional para esquemas de concessão e acordos de agricultura a contrato.

A implementação do projeto será orientada pelos Princípios para o Investimento Agrícola Responsável do Banco Mundial que também foram observados na sua criação. De acordo com o documento do projeto, o principal objetivo da utilização desses princípios é fomentar investimentos «socialmente inclusivos» que beneficiem todos: os investidores, os proprietários, as comunidades locais e o país.

Ao facilitar a aquisição de terras para a agricultura comercial, o projeto opta por não utilizar os poderes do governo de aquisição obrigatória para reunir terra destinada ao investimento privado e esquemas de concessão associados. Dada a predominância de posse consuetudinária não só na zona do projeto, mas também no Gana em geral, os contratos de arrendamento diretos entre os proprietários consuetudinários e os investidores comerciais

73. Ver o documento do projeto GCAP: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/03/05/000350881_20120305092319/Rendered/PDF/664990PAD0P1140losed030501200SIMULT.pdf. Ver também GCAP website: <http://www.gcap.org.gh>

são o único mecanismo que permite disponibilizar a terra para o investimento comercial. Essa negociação direta, contudo, está sujeita à supervisão e orientação do governo. E nos casos em que a terra pertença ao estado, os investidores assinarão o contrato de arrendamento com o governo.

Do mesmo modo, o apoio do GCAP aos investimentos nos latifúndios será condicionado pela vontade dos investidores em seguir um modelo de investimento que torne os pequenos proprietários em produtores sob contrato de concessão. Nessa modalidade, os pequenos proprietários participantes poderão continuar a utilizar a sua própria terra ou mudar para um novo lote preparado com o apoio dos investidores e/ou do GCAP (especialmente no caso de terra irrigada). Para esse fim, será criado um processo de atribuição de pequenos lotes irrigados nas áreas do projeto e concedido a todos os pequenos agricultores um documento que lhes certifica os direitos à utilização sustentável da terra adquirida no âmbito do esquema de investimento.⁷⁴

Projeto do Polo de Crescimento de Bagré⁷⁵

- País: Burquina Faso
- Proponente: Banco Mundial
- Período de vigência: 2011-2017
- Orçamento: 115 milhões de dólares americanos

O Polo de Crescimento de Bagré é um projeto de desenvolvimento agrícola iniciado pelo governo do Burquina Faso que foi readaptado, melhorado e financiado pelo Banco Mundial com o objetivo de aumentar o investimento privado, o emprego e a produção agrícola na região de Bagré — 50 000 hectares onde vivem mais de 40 000 pessoas⁷⁶.

O projeto atribuirá terras na zona e intervirá tanto na demarcação e no registo como na concessão de direitos de utilização das terras e de títulos fundiários. Para além disso, promoverá o arrendamento das terras aos investidores privados.

As questões da terra serão abordadas no quadro jurídico nacional (incluindo a Lei da Terra Rural de 2009) e de acordo com a política de realocização involuntária do Banco Mundial (OP 4.12).⁷⁷ Dado esperar uma atribuição maciça de terras aos investidores privados por meio de acordos de arrendamento, o projeto refere os Princípios para um Investimento Agrícola Responsável do Banco Mundial e afirma dar às comunidades e aos agricultores afetados a «oportunidade» de serem incorporados no esquema do projeto como beneficiários.

O projeto começa por visar terras com custos reduzidos de manutenção e operação, a serem prioritariamente atribuídas aos agricultores de pequena escala, pescadores e pastores que vivam nessas áreas e que receberão títulos de propriedade. A segunda categoria centra-se nos pequenos e médios empreendimentos e nas grandes empresas do agronegócio. Essas áreas serão dotadas de transporte, água e energia. Inicialmente, os novos agronegócios só poderão obter contratos de arrendamento provisórios de três anos, de modo a apurar a sua capacidade para desenvolver a terra, passando depois a poder fazer contratos de longo prazo, com a duração de entre 18 a 99 anos.

Projeto de Competitividade do Setor Privado⁷⁸

- País: Tanzânia
- Proponente: Banco Mundial
- Orçamento: 60 milhões de dólares americanos
- Período de vigência: 2014-2015

74. Documento do projeto GCAP, pp 11-114.

75. Ver o documento do projeto Bagré em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/06/10/000370910_20110610091213/Rendered/PDF/IDA0R20110020102.pdf

76. Oxfam, «À qui profite la Nouvelle alliance ? La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G8 au Burkina Faso», Quadro 1, 2014, <http://www.oxfam.org/fr/cultivons/policy/%C3%A0-qui-profite-la-nouvelle-alliance>

77. Ver Realocização involuntária do Banco Mundial em: <http://go.worldbank.org/ZDIJXP7TQO>

78. Ver documento do PCSP em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/12/10/000442464_20131210103738/Rendered/PDF/824830PJPROP14010Box379877B000UO090.pdf

Em dezembro de 2013, o Conselho de Administração do Banco Mundial aprovou um Financiamento Adicional para o Projeto de Competitividade do Setor Privado (PCSP, aprovado em 2005). O objetivo desse projeto revisto é reforçar o ambiente dos negócios na Tanzânia, incluindo a reforma da administração fundiária.

As novas atividades do PCSP foram criadas para melhorar o registo fundiário, a planificação do uso da terra e a regularização dos direitos de posse. Para isso é preciso intervir no quadro jurídico da Tanzânia, mais especificamente, rever, preparar e processar legislação, como o Projeto-lei da Aquisição e Indemnização e o Projeto-lei da Avaliação da Propriedade, bem como implementar regulamentos para essas leis. As atividades do projeto tentarão igualmente tanto descentralizar a administração fundiária e o registo da terra municipal como consolidar os tribunais fundiários por todo o país.⁷⁹



79. Fontes sobre o PCSP da Tanzânia em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/12/18625410/tanzania-additional-financing-private-sector-competitiveness-project-restructuring>

Anexo 3: Programas e impactes nacionais da MCC

Benim

O Compact da MCC com o Benim (2006-2011) incluía um ambicioso protejo fundiário⁸⁰. A Lei da Terra Rural do Benim de 2007 considerava os direitos consuetudinários sobre a terra equivalentes aos direitos de propriedade do direito civil, instituindo documentos escritos — planos fundiários rurais (*plans fonciers ruraux* ou PFR) e certificados de posse de terra rural — como instrumentos reconhecidos para a determinação e a proteção dos direitos fundiários. Apesar de contar com um apoio generalizado, a lei suscitava uma dissensão entre quem, como a organização de agricultores Synergie Paysanne, via na lei um meio para fortalecer a gestão consuetudinária das terras e quem estava envolvido no projeto da MCC que encarava os certificados fundiários e os PFR como rampa de lançamento para os direitos de propriedade privada e os mercados fundiários.

O contratante da MCC no Benim, a empresa de titulação americana Stewart Global, conhecida por desenvolver regimes de propriedade privada na América Latina e nas Caraíbas, foi chamado para produzir uma Carta-branca inicial, da autoria de «peritos» fundiários nacionais que serviria de base para uma política fundiária nacional. Aprovada pelo governo em 2010, a política levou ao subsequente processo de desenvolvimento de um código fundiário nacional. A MCC desempenhou aqui um papel fundamental, orientando consistentemente a política e o novo código fundiário para regimes de propriedade privada baseados em títulos e mercados fundiários e não em certificados fundiários e sistemas de gestão da terra pela comunidade local. Para além disso, interveio diretamente na organização de consultas nacionais e precipitou a aprovação de um projeto de código nacional ferozmente contestado, tornando-o condição indispensável para uma segunda ronda de financiamento — que não passou, supostamente pelo facto de o Benim não ter abordado a questão da corrupção. O novo código favorece títulos fundiários rurais e não reflete as verdadeiras reivindicações da sociedade civil por restrições apertadas sobre a concentração e a usurpação de terra.⁸¹

Através da MCA-Benim, a MCC também participou diretamente no desenvolvimento de PFR. No término do Compact do Benim, a MCA-Benim já desenvolvera PFR para 294 aldeias (num total nacional de 386 PFR em março 2012), proporcionando certificados fundiários transmissíveis a mais de 900 cidadãos rurais.⁸²

Burquina Faso

O Compact do Burquina (2008-2014) implementa um programa com quatro componentes, uma delas sobre governança da terra.⁸³ O projeto fundiário visa aumentar o investimento na terra, entre outras coisas, através de reformas jurídicas e intervenções de posse da terra em municipalidades específicas.

Pouco antes de assinar o Compact com a MCC, o Burquina Faso adotou uma lei da terra rural (2009). O Compact visa definir os regulamentos da implementação da lei, revendo elementos da legislação Agrária e de Reorganização Fundiária do país e implementando a lei de descentralização de 2004. No âmbito dessas atividades, a MCC promoveu a criação de 17 cartas fundiárias locais para formalizar e «remodelar as regras consuetudinárias, tornando-as empresas orientadas para o lucro».⁸⁴ As cartas introduziam uma nova estrutura de governança fundiária, através

80. See CDM Compact with Benin: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/benin-Compact>

81. Camille Saiah. «Le plaidoyer du syndicat béninois Synergie Paysanne sur les questions foncières», 2013: <http://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00948184>

82. Fontes sobre a MCA-Benin: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/benin-Compact>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/081606beninCompact.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/reports/qsr-2012002101702-benin.pdf>, <http://www.CDMbenin.bj/projet/foncier>

83. Ver Compact da MCC com o Burquina Faso: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/Burquina-faso-Compact>

84. «Burkina Faso's Ambitious Experiment in Participatory Land Reform», Focus on Land in Africa, <http://www.focusonland.com/fola/en/countries/briefs-Burkina-fasos-ambitious-experiment-in-participatory-land-reform/>

de comités de gestão que a MCC descrevia como «o casamento entre a autoridade consuetudinária e o espírito de empreendimento económico».⁸⁵

A MCC também se centrou na promoção de uma outra forma nova de direito de propriedade, introduzida com a lei de 2009 — o Certificado de Posse de Terra Rural (APFR). Segundo o especialista da MCC em direitos fundiários e de propriedade, Kent Elbow, «o APFR reconhece e protege os direitos fundiários individuais informais e empresariais existentes, desde que tenham sido rigorosamente analisados e aprovados pela comunidade local. O titular de um APFR pode ir mais longe e candidatar-se a um título fundiário. É por de mais evidente que a adoção generalizada do conceito do APFR pelas populações rurais acabaria por conduzir a um sistema predominantemente formal de posse de terra e à desintegração da posse de terra consuetudinária».⁸⁶ O Burquina Faso começou a implementar seriamente os APFR em 2013.⁸⁷

Ao abrigo da Iniciativa para a Transparência Fundiária do G8, o Burquina Faso assinou um acordo de parceria com o governo dos EUA. Discutida mais a fundo neste relatório, a parceria assentará diretamente no Projeto de Governança da Terra da MCC.⁸⁸

Cabo Verde II

Cabo Verde assinou um segundo Compact da MCC em fevereiro de 2012 por cinco anos, com uma componente fundiária intitulada Gestão Fundiária para o Investimento⁸⁹ que procura aperfeiçoar o ambiente jurídico, procedimental e institucional; desenvolver e instituir um sistema de informação sobre a terra; e esclarecer os direitos e os limites nas ilhas visadas.

Gana

Assinado em agosto de 2006 e concluído em 2012, o Compact da MCC do Gana incluía um Projeto de Desenvolvimento Agrícola com atividade de facilitação da posse de terra.⁹⁰ O objetivo da atividade fundiária era melhorar a segurança da posse aos utilizadores existentes e facilitar o acesso à terra dos cultivos comerciais em três zonas de intervenção. O projeto alinhava-se com o Projeto de Administração Fundiária apoiado por uma rede múltipla de doadores que o governo implementara para abordar a questão da governança e dos direitos fundiários através de uma reforma sistemática do quadro político e institucional. Segundo a Food Sovereignty Ghana, membro AFSA, «o PAF do Gana orienta-se sobretudo para a privatização ou a entrega expressa de terras estatais a investidores estrangeiros, sem ter em consideração os agricultores locais ou, até a burguesia local, com vista à geração de lucros. Por exemplo, no norte do Gana, os agricultores estão a ser expulsos de vastos terrenos que são depois entregues a investidores chineses para o cultivo de pinhão-manso».⁹¹

De acordo com a MCC, o projeto conseguiu o seguinte: estabelecer uma reforma jurídica e institucional em 2008; desenvolver uma base de dados de informação sobre o mercado fundiário; fazer o inventário e a formalização dos direitos fundiários; realizar a demarcação formal dos limites das parcelas e a emissão de títulos fundiários registados; e melhorar a capacidade dos tribunais para processar as disputas fundiárias.⁹² Visto do terreno,

85. *Ibid.*

86. Kent Elbow, «Burkina Faso's Ambitious Experiment in Participatory Land Reform», Focus on Land in Africa, agosto de 2013: <http://www.focusonland.com/fola/en/countries/briefs-Burkina-fasos-ambitious-experiment-in-participatory-land-reform/>

87. MCC, «Burkina Faso Monitoring and Evaluation Plan: Revision 2», julho de 2013: http://www.CDM.gov/documents/data/Burkina_ME_Plan_Revision_2013-Final.pdf

88. Fontes sobre a MCA-Burquina: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/Burkina-faso-Compact>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/Compact-Burkinafaso.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/qsr-2013002125904-Burkina-faso.pdf>, http://www.CDMBurkina.org/public/sec_foncier.php, <http://www.state.gov/e/enr/rls/ot/210630.htm>

89. Ver Compact da MCC com Cabo Verde: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/cape-verde-Compact-ii>

90. Ver página da MCC no Gana: <http://www.CDM.gov/pages/countries/overview/ghana>

91. Food Sovereignty Ghana, comunicação pessoal, 11 de novembro de 2014.

92. Fontes sobre a MCA-Gana: <http://www.CDM.gov/pages/countries/overview/ghana>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/080106ghanaCompact.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/Compact-ghana-amended-and-restated-schedules-1-3.pdf>, <http://mida.gov.gh/oldSite/documents1/NEW%20WEBSITE/CP%20Reports/CPReportCompactQ92009.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/reports/countrybrief-2013002125101-ghana.pdf>

contudo, «o projeto só serviu para escancarar as portas com instrumentos jurídicos que garantiam a atribuição de terras aos investidores apoiados pela Nova Aliança do G8»⁹³.

Lesoto

O Lesoto assinou um Compact da MCC em julho de 2007. Concluído em setembro de 2013, esse programa incluía uma componente fundiária para reformar o quadro institucional, jurídico e político da governança da terra no país⁹⁴. Em 2010, aprovou-se uma nova lei fundiária, instituindo um quadro simplificado para a formalização sistemática da terra, o registo da terra nas zonas urbanas e a melhoria dos processos de atribuição da terra rural. Até à data, esta lei já resultou na formalização e no registo dos direitos sobre 14 389 parcelas⁹⁵.

Libéria

Em 2010, a MCC assinou uma convenção de subvenção do Programa Limiar com a Libéria.⁹⁶ O programa tem uma componente fundiária com três atividades principais: o desenvolvimento de uma estratégia de reforma abrangente para a política e a lei fundiária; o aperfeiçoamento da capacidade técnica da Libéria para a administração da terra e o levantamento topográfico; e a melhoria do registo e da gestão das transações fundiárias.⁹⁷

Mali

Assinado em novembro de 2006, o Compact do Mali teve um fim precoce, em agosto de 2012, devido ao golpe de estado que depôs o governo civil.⁹⁸ O Compact incluía um projeto fundiário e de irrigação no Office du Niger, conhecido como o Projeto de Irrigação Alatona que desenvolveria lotes de terra irrigada para atribuir a agricultores de pequena, média e grande escala. Todos os beneficiários do projeto receberam títulos fundiários que terão de pagar num período de 15 a 20 anos⁹⁹.

Tratou-se do primeiro caso de atribuição de direitos de propriedade privada do Office du Niger e «o primeiro ato significativo de posse formal de terra rural no país»¹⁰⁰. O projeto poderia funcionar à margem do sistema de governança fundiária do Office com um «*cahier des charges*» revisto — o documento regulador que estipula os direitos e responsabilidades dos utilizadores da terra. Ao abrigo deste conjunto de regras, os detentores de títulos fundiários na zona do projeto da MCC obtiveram o direito não só de vender ou arrendar as suas terras, mas também de cultivar outros produtos, para além do arroz.¹⁰¹

Moçambique

O Compact de Moçambique foi assinado em julho de 2007 e concluído nos finais de setembro de 2013.¹⁰² À semelhança de outros Compacts da MCC, a componente fundiária incluía a «regularização da posse de terra» com

93. *Ibidem*

94. Ver página da MCC no Lesoto: <http://www.CDM.gov/documents/agreements/Compact-lesotho.pdf>

95. Fontes sobre a MCA-Lesoto: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/lesotho-Compact>, <http://www.CDM.gov/documents/press/action-2012002110701-policy-reforms-in-land-administration-stimulate-private-sector-investment.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/qsr-2013002126604-lesotho.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/Compact-lesotho.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/reports/countrybrief-2013002144701-lesotho.pdf>

96. Ver acordo da MCC com a Libéria: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/liberia-threshold-program>

97. Fontes sobre o programa limiar da Libéria: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/liberia-threshold-program>, http://www.CDM.gov/documents/agreements/liberia_threshold_program_assistance_agreement.pdf

98. Ver Compact da MCC com o Mali: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/mali-Compact>

99. Fontes sobre a MCA-Mali: <http://www.CDM.gov/pages/countries/program/mali-Compact>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/Compact-111306-mali.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/reports/qsr-2013002126801-mali.pdf>, <https://www.CDM.gov/pages/povertyreductionblog/entry/blog-013114-seeking-a-fair>

100. Leonard Rolfes Jr. e Alfousseyni Niono, «*Strengthening land rights and food security in Mali*», MCC, Knowledge and Innovation Network, Inverno/Primavera 2012-2013, <http://www.CDM.gov/documents/press/pub-2013001132901-kin-volume-two-number-one-mali.pdf>

101. MCC, «*Seeking a fair way to allocate land in Mali*», 31 de janeiro de 2014: <https://www.CDM.gov/pages/povertyreductionblog/entry/blog-013114-seeking-a-fair>

102. Ver Compact da MCC com Moçambique: <http://www.CDM.gov/documents/agreements/Compact-mozambique.pdf>

a emissão de títulos numa área destinada ao investimento do agronegócio e um projeto de política que implicava processos de alto nível para transformar a política fundiária nacional. O projeto de título fundiário realizado no norte de Moçambique registou mais de 200 000 parcelas (municipais e distritais em conjunto) e concedeu mais de 144 000 títulos fundiários (DUAT) a residentes municipais e 10 000 DUAT a residentes rurais/distritais.¹⁰³

No que se refere à política, a MCC concentrou uma boa parte dos seus esforços na alteração dos procedimentos de transferência dos direitos de uso da terra. Uma das condições impostas pelo Compact da MCC ao governo de Moçambique era a revisão da legislação e dos procedimentos administrativos para permitir uma emissão e uma transferência mais céleres e económicas dos direitos de uso da terra rural. Para orientar uma mudança de políticas nessa direção, a MCC criou um organismo consultivo para a terra, o Fórum de Consultas sobre Terra (FCT). Que foi instituído por decreto governamental em outubro de 2010 e que acabaria por aprovar um novo regulamento de transmissibilidade em 2013. Segundo um estudo realizado para o Instituto de Desenvolvimento Ultramarino do RU, «apesar de se ter reunido várias vezes a nível nacional e regional, o FCT suscitava várias dúvidas. As preocupações eram, nomeadamente, que limitasse a participação da sociedade civil, não tivesse uma capacidade decisória efetiva, tendesse a ser demasiado cerimonioso e apresentasse objetivos e conclusões preestabelecidos»¹⁰⁴.

Senegal

Em setembro de 2009, o Senegal assinou um Compact de seis anos com a MCC (2009-2015)¹⁰⁵ que inclui um Projeto de Gestão de Recursos Hídricos e Irrigação (GRHI), através do qual a MCC financia a construção de estradas, pontes e obras de irrigação para expandir a área agrícola irrigada no Vale do Rio Senegal e atrair o investimento externo para a região. Uma importante componente do projeto é a Atividade de Segurança da Posse de Terra (LTSA) que procura formalizar os direitos fundiários e reatribuir e redistribuir terras nas zonas visadas pelo projeto, de Delta e Podor.¹⁰⁶ De acordo com a CMM, «o perfil dos atuais titulares de direitos fundiários terá de ser adaptado para tirar partido das novas páticas agrícolas mais intensivas proporcionadas pelas melhorias do GRHI».

A LTSA recorre a um processo participativo gerido pela MCA-Senegal que formaliza a posse da terra e estabelece critérios para a atribuição de terra. Os selecionados para a atribuição de terras recebem certificados fundiários (*titres d'affectation*). Embora os conselhos rurais e comunitários locais continuem a ser responsáveis pela atribuição dos certificados fundiários, a LTSA também criou o Comité Técnico de Apoio à Segurança da Posse da Terra composto tanto por oficiais do governo central e representantes do setor privado como por organizações da sociedade civil que funciona como agência consultiva para as autoridades locais e supervisiona as atribuições de terras.

A LTSA foi criada como um modelo a ser ampliado e aplicado por todo o Senegal. O governo está atualmente a aplicá-la a um projeto latifundiário controverso da empresa italiana Senhuile e ao projeto PDIDAS financiado pelo Banco Mundial que já referimos neste relatório.¹⁰⁷ A MCA-Senegal participa nesses dois projetos:

*As etapas de preparação para cada projeto seguem o modelo da LTSA e são implementadas com o apoio da MCA-Senegal, incluindo: seleção do local das atividades do projeto negociada localmente; criação e implementação de um processo consultivo público; proposta e validação dos princípios e procedimentos que regem o uso da terra; identificação e reconhecimento dos compromissos, responsabilidades e expectativas da parte das populações locais, dos investidores e do governo; aprovação e aceitação pública das decisões de gestão da terra; e formalização dos compromissos e acordos entre os parceiros por escrito.*¹⁰⁸

103. Anna Locke, «Mozambique land policy case study», ODI, março de 2014: http://dx.doi.org/10.12774/eod_hd.march2014.locke

104. Anna Locke, «Mozambique land policy case study», ODI, março de 2014: http://dx.doi.org/10.12774/eod_hd.march2014.locke

105. Ver Compact da MCC com o Senegal: <http://www.CDMsenegal.org/CDM/securisation-fonciere>

106. O contrato para a LTSA foi concedido a um consórcio de consultores francês – Fit Conseil, Sonede Afrique e CIRAD.

107. Kent Michael Elbow e Alain Diouf, *Achieving Fair and Transparent Land Allocation of High-Value Agricultural Lands in the Senegal River Valley: The Delicate. Question of Selecting Project Beneficiaries*, MCC, 2013: <https://www.CDM.gov/documents/reports/paper-2013001132001-world-bank-fair-allocation.pdf>

108. Kent Michael Elbow e Alain Diouf, *Achieving Fair and Transparent Land Allocation of High-Value Agricultural Lands in the Senegal River Valley: The Delicate. Question of Selecting Project Beneficiaries*, MCC, 2013: <https://www.CDM.gov/documents/reports/paper-2013001132001-world-bank-fair-allocation.pdf>

Lançada em março de 2013, a segunda fase da LTSA dará seguimento à formalização da posse da terra no Vale do Rio Senegal. O governo solicitou que a MCA-Senegal presidisse a um grupo de trabalho dedicado à criação de mecanismos legislativos e de políticas (por exemplo, para reformar a legislação existente sobre a posse da terra) para reproduzir esses esforços à escala nacional.¹⁰⁹

109. Fontes sobre Compact do Senegal: <http://www.CDM.gov/documents/agreements/Compact-senegal.pdf>, <http://www.CDM.gov/documents/agreements/qsr-2013002127504-senegal.pdf>, <http://www.CDMsenegal.org/CDM/securisation-fonciere>

Acrónimos

AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento
BAD – Banco Africano de Desenvolvimento
AFSA – Aliança para a Soberania Alimentar na África
AFSTA – Associação Africana para o Comércio das Sementes
OPDAg – Operações de Política de Desenvolvimento no sector agrícola
AGRA – Aliança para a Revolução Verde na África
APFR – Certificado de Posse de Terra Rural (Burquina)
ARIPO – Organização Regional Africana da Propriedade Intelectual
ASIWA – Aliança da Indústria de Sementes na África Ocidental
ATA – Agenda para a Transformação Agrária (Nigéria)
UA – União Africana
BF – Burquina Faso
BMZ – Ministério Federal para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (Alemanha)
PCDAA – Programa Compreensivo de Desenvolvimento Agrícola Africano
AQC – Acordo(s)-quadro de cooperação
CSA – Comité da Segurança Alimentar Mundial
CILSS – Comité Permanente Inter-Estados de Luta Contra a Seca no Sahel
CIOPORA – Comunidade Internacional de Obtentores de Plantas Ornamentais e Frutíferas de Reprodução Assexuada
COMESA – Mercado Comum para a África Austral e Oriental
DFID – Departamento para o Desenvolvimento Internacional
DPO – Operações de Política de Desenvolvimento
DUAT – Certificados de Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (Moçambique)
CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
APE – Acordo de Parceria Económica
UE – União Europeia
Q&O – Quadro e Orientações
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
ACL – Acordo de Comércio Livre
G8 – Grupo dos Oito
Nova Aliança – Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional
GCAP – Projeto de Agricultura Comercial do Gana
GIZ – Empresa Federal Alemã para a Cooperação Internacional
(O)GM – (Organismo) Geneticamente Modificado
GNIS – Associação francesa de sementes e plantas
FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
IFDC – Centro Internacional de Desenvolvimento de Fertilizantes
GIRH – Projeto de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos

FCT - Fórum Consultivo de Terras
PMD - Países Menos Desenvolvidos
LDC - Louis Dreyfus Commodities
IPF - Iniciativa de Políticas Fundiárias
IL - Investimento nos Latifúndios
ITF - Iniciativa para a Transparência Fundiária
LTSA - Atividade para a Segurança da Posse de Terra
MCA - Millennium Challenge Account
MCC - Millennium Challenge Corporation
METASIP - Plano de Investimento de Médio Prazo no Setor Agrícola
OAPI - Organização Africana de Propriedade Intelectual
PAIPO - Organização Pan-Africana de Propriedade Intelectual
PASS - Programa para os Sistemas de Sementes da África (AGRA)
DO - direito de obtentor (o mesmo que a PVV)
PDIDAS - Projeto de Agronegócio Sustentável e Inclusivo no Senegal
PFR - plano fundiário rural
PNISA - plano nacional de investimento no sector agrícola
PCSP - Projeto de Competitividade no Sector Privado
PVV - Proteção das Variedades Vegetais
SADC - Comunidades para o Desenvolvimento da África Austral
SAGCOT - Corredor de Crescimento Agrícola do Sul da Tanzânia
SLTR - Registo sistemático e certificação dos direitos de uso
SPCZ - Zonas de Cultivo de Alimentos Básicos
TIC - Centro de Investimento da Tanzânia
TNC - Empresas Transnacionais
TRIPS - Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual (OMC)
TSS - título simplificado seguro
ONU - Organização das Nações Unidas
CNUCD - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
CENUA - Comissão Económica das Nações Unidas para a África
UPOV - União para a Proteção das Novas Variedades Vegetais
USAID - Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional
OV - Orientações Voluntárias para uma Posse de Terra Responsável
UEMAO - União Económica e Monetária da África Ocidental
WASC - Comité da África Ocidental para as Sementes
OMPI - Organização Mundial da Propriedade Intelectual (ONU)
OMC - Organização Mundial do Comércio



A GRAIN é uma pequena organização internacional sem fins lucrativos que visa apoiar os agricultores de pequena escala e os movimentos sociais nas suas lutas por sistemas alimentares controlados pelas comunidades e baseados na biodiversidade. Os vários relatórios que a GRAIN publica todos os anos, são documentos com base nas investigações substanciais e exaustivas que realiza, fornecendo informações de fundo e análises sobre diversos temas relevantes.

Para a coleção completa dos relatórios da GRAIN, consulte o website em:

www.grain.org/article/categories/14-reports

GRAIN,
Girona 25 pral., 08010 Barcelona, Espanha
Tel: +34 93 301 1381, Fax: +34 93 301 16 27
Email: grain@grain.org
www.grain.org