



DIRETRIZES VOLUNTÁRIAS SOBRE  
**A GOVERNANÇA  
RESPONSÁVEL**

DA TERRA, DOS RECURSOS PESQUEIROS  
E FLORESTAIS NO CONTEXTO DA  
SEGURANÇA ALIMENTAR NACIONAL



DIRETRIZES VOLUNTÁRIAS SOBRE  
**A GOVERNANÇA  
RESPONSÁVEL**

DA TERRA, DOS RECURSOS PESQUEIROS  
E FLORESTAIS NO CONTEXTO DA  
SEGURANÇA ALIMENTAR NACIONAL

**DILMA ROUSSEFF**  
Presidenta da República

**PATRUS ANANIAS**  
Ministro do Desenvolvimento Agrário

**MARIA FERNANDA RAMOS COELHO**  
Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FALCÓN**  
Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**ONAU RUANO**  
Secretário de Agricultura Familiar

**PATRÍCA DE LUCENA MOURÃO**  
Secretária interina de Desenvolvimento Territorial

**ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA**  
Secretário de Reordenamento Agrário

**SÉRGIO ROBERTO LOPES**  
Secretário de Regularização Fundiária na Amazônica Legal

**CRISTINA TIMPONI CAMBIAGHI**  
Chefe da Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial

**KARLA EMMANUELA RIBEIRO HORA**  
Diretora de Políticas para Mulheres Rurais

**MARIA DE FÁTIMA GOMES BRANDALISE**  
Coordenadora do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

DIRETRIZES VOLUNTÁRIAS SOBRE  
**A GOVERNANÇA  
RESPONSÁVEL**

DA TERRA, DOS RECURSOS PESQUEIROS  
E FLORESTAIS NO CONTEXTO DA  
SEGURANÇA ALIMENTAR NACIONAL

**Copyright 2015 MDA**  
**Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA**

**Equipe editorial**

**Revisão técnica:** Caio Galvão de França, Vicente de Azevedo Marques, Ricardo Garcia França, Thomas Cooper Patriota, João Guilherme Abrahão, Richard Martins Torsiano, Gustavo Chianca e Mauricio Meirelles

**Tradução:** Projeto “Fortalecimento do Diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil – Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO”

**Revisão ortográfica e gramatical:** Cecília Fujita

**Projeto gráfico e diagramação:** Caco Bisol

**Imagem da capa:** Eduardo Aigner

**Tiragem:** 3.000 exemplares

**Produção editorial e gráfica:** Ana Carolina Fleury, Mariana Camargo e Úrsula Andressa Moraes Zacarias

**Impressão:** Gráfica e Editora Ideal

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO** \_\_ 7

**NOTA À VERSÃO BRASILEIRA** \_\_ 11

**PREFÁCIO** \_\_ 13

PARTE 1

**INTRODUÇÃO** \_\_ 19

Objetivos 19

Natureza e escopo 20

PARTE 2

**ASSUNTOS GERAIS** \_\_ 23

Princípios orientadores da governança fundiária responsável 23

Princípios gerais 23

Princípios de implementação 25

Direitos e responsabilidades relacionados à posse da terra 27

Marcos políticos, jurídicos e organizacionais relacionados  
à posse da terra 30

Prestação de serviços 33

PARTE 3

**RECONHECIMENTO JURÍDICO E CESSÃO**

**DE DIREITOS E DEVERES DE POSSE DA TERRA** \_\_ 37

Salvaguardas 37

Terras, áreas pesqueiras e florestas públicas 39

Os povos indígenas e outras comunidades com sistemas  
tradicionais de posse 43

Posse informal 46

PARTE 4

**TRANSFERÊNCIAS E OUTRAS MUDANÇAS**

**NOS DIREITOS E DEVERES DE POSSE** \_\_ 49

Mercados 49

Investimentos 51

Aglutinação de parcelas e outras abordagens de reordenamento 56

Restituição 58

Reformas redistributivas 59

Expropriação e compensação 63

PARTE 5

**ADMINISTRAÇÃO DA POSSE DA TERRA \_\_\_ 67**

Registros dos direitos de posse 67

Avaliação 69

Tributação 70

Ordenamento regulado do território 71

Solução de controvérsias sobre direitos de posse 73

Assuntos transfronteiriços 74

PARTE 6

**RESPOSTAS ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS  
E ÀS SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA \_\_\_ 77**

Mudança climática 77

Desastres naturais 78

Conflitos em relação à posse de terra e  
de recursos pesqueiros e florestais 80

PARTE 7

**PROMOÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO,  
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO \_\_\_ 83**

## APRESENTAÇÃO

As Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT) aprovadas na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012, são um marco histórico. Elas representam o principal documento internacional normativo sobre questões fundiárias consensuado por todos os países membros das Nações Unidas.

É, também, o primeiro documento aprovado após profundo processo de reforma do CSA, concluído em 2009. Um processo que foi influenciado pela experiência brasileira do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reconhecido como pilar de uma estratégia nacional de segurança alimentar e nutricional e de erradicação da fome. Desde então, o CSA se tornou um espaço mais democrático e considerado o mais participativo do sistema ONU, resultado da institucionalização da participação permanente de setores tradicionalmente excluídos e marginalizados em um fórum multilateral de alto nível.

A aprovação das novas Diretrizes pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial é o resultado de um processo iniciado ainda na Cúpula Mundial da Alimentação convocada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) em 1996. Naquele momento, boa parte dos movimentos sociais do campo organizados em redes internacionais e regionais colocaram, entre as suas principais reivindicações, a necessidade de reposicionar a pauta da reforma agrária no centro da agenda da segurança e soberania alimentar nos países em desenvolvimento.

A crescente mobilização e organização dos movimentos sociais agrários nos fóruns internacionais, intensificada com a criação do Comitê Internacional de Planejamento para a Soberania Alimentar (CIP) em 2001, e apoiada nos fóruns multilaterais por governos progressistas, permitiram que a questão agrária fosse recolocada no centro da pauta internacional relativa à alimentação e agricultura. Assim, a Conferência Internacional para a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural (CIRADR), realizada pelo governo brasileiro em Porto Alegre, em março de 2006, também foi uma etapa fundamental para o reposicionamento do tema na esfera internacional.

Ainda que as Diretrizes sejam um documento de aplicação voluntária, o documento faz referência constante aos Direitos Humanos e às “obrigações existentes dos Estados dentro do direito internacional”. De fato, apesar de não haver um direito à terra, consolidado internacionalmente, o Pacto sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), tratado internacional vinculante adotado por 160 países, trata no Artigo 11o do “Direito a um nível de vida adequado”, o que inclui “alimentação adequada, roupas e moradia”. Da mesma forma, as Diretrizes Voluntárias em apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, aprovadas pela FAO em 2004, recomendam que os Estados “deveriam considerar estabelecer mecanismos legais e de políticas (...) que avancem a reforma agrária para potencializar o acesso para os pobres e para as mulheres.”

A FAO, assim como outras organizações e governos, tem tomado uma série de iniciativas em várias regiões do mundo para difundir e promover a implementação das diretrizes. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem contribuído para este esforço. Uma das iniciativas é a disseminação e sensibilização sobre a importância da implementação das diretrizes, por meio da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) e da Aliança para a Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e do Caribe.

Apesar do avanço histórico que representa a aprovação do primeiro marco internacional sobre governança fundiária, ainda não se definiu uma metodologia clara e consensual para a implementação dos documentos aprovados pelo Comitê. O documento de reforma do CSA já apontava, em 2009, para a necessidade do comitê “ajudar países e regiões” a avaliar se os objetivos estão sendo atingidos. Isto implicaria em “desenvolver um mecanismo inovador, inclusive a definição de indicadores comuns, para monitorar o progresso rumo aos objetivos acordados e ações que levem em consideração lições aprendidas de tentativas prévias de monitoramento por parte do CSA e de outros”.

O Brasil desempenha um papel importante neste processo. Um documento elaborado pelo MDA e o INCRA propõe orientações para implementar as DVGT no Brasil (“Proposta de Método de Análise da Implementação no Brasil das Disposições das DVGT”). O estudo sugere organizar o processo tanto a partir de relatórios como com a ampla divulgação destes relatórios e sua submissão a consultas públicas. Isto condiz com o próprio texto das Diretrizes, no seu sétimo e último capítulo referente à “Promoção, implementação, monitoramento e avaliação”.

Nesse contexto, a presente tradução das Diretrizes para a língua portuguesa permite que o documento seja lido, debatido e utilizado de forma sistemática. A ideia é que sirva como instrumento de reivindicação e de controle social, assim como de monitoramento e de avaliação para um amplo conjunto de marcos legais, programas e políticas públicas relativos

à governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais, e para a garantia e plena realização dos direitos fundiários da população brasileira. O que consideramos fundamental para a construção de um Brasil rural com gente feliz.

## NOTA À VERSÃO BRASILEIRA

**E**m conformidade com a orientação das DVGT, de estabelecer o seu vínculo com outros compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais e com os sistemas jurídicos nacionais e suas instituições, entende-se que as Diretrizes devam ser interpretadas e aplicadas de acordo com as obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional, especialmente aquelas relacionadas aos direitos humanos.

A FAO conceitua *land tenure* como “a relação, definida na forma jurídica ou consuetudinária, entre pessoas, enquanto indivíduos ou grupos, com respeito à terra”, entendida em sentido amplo para outros recursos naturais, como a água, a flora e a fauna.

Nesta versão foram empregados os termos à luz de uma interpretação específica do Código Civil nacional (Lei 10.406, de 2002), que reconhece outros direitos reais, além da propriedade, e distingue a “posse” da “propriedade”.

Segundo essa norma, considera-se possuidor todo aquele que “tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Já a propriedade é considerada um direito real sobre as coisas, que atribui ao seu titular o poder pleno de exercê-lo em face de quem quer que seja, impondo a todas as pessoas o dever de respeitar o seu exercício, ou seja, embora na legislação brasileira “posse” e “propriedade” sejam fenômenos jurídicos autônomos, nas abordagens que enfatizam os direitos humanos é possível igualá-las hierarquicamente, sem que uma seja considerada inferior à outra. Isso porque tanto um como outro instituto devem estar submetidos ao cumprimento da sua função social constitucional. Assim, tanto a posse como a propriedade devem contribuir socialmente para o interesse coletivo e não apenas para o interesse individual de quem detém o imóvel.

## PREFÁCIO

O propósito destas Diretrizes Voluntárias é servir como referência e orientar o aprimoramento da governança fundiária da terra, dos recursos pesqueiros e florestais, com o objetivo primordial de garantir a segurança alimentar para todos e apoiar a conquista progressiva do direito a uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

Estas Diretrizes têm por objetivo contribuir com os esforços mundiais e nacionais para a erradicação da fome e da pobreza, com base nos princípios do desenvolvimento sustentável e com o reconhecimento da importância da terra para o desenvolvimento, mediante a promoção de direitos garantidos de posse e do acesso equitativo à terra e aos recursos pesqueiros e florestais.

A erradicação da fome e da pobreza, bem como o uso sustentável do meio ambiente, dependem, em grande medida, da forma com que as pessoas, as comunidades e outros grupos têm acesso à terra e aos recursos pesqueiros e florestais. Os meios de vida de muitos, particularmente das populações rurais pobres, baseiam-se em um acesso seguro e igualitário

a esses recursos e em seu controle. Esses recursos são a fonte de alimento e o abrigo, a base das práticas sociais, culturais e religiosas, e um fator central no crescimento econômico.

É importante considerar que a governança fundiária responsável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais está indissoluvelmente vinculada ao acesso a outros recursos naturais, como a água e os minerais, e à gestão desses recursos. Embora reconhecendo a existência de diferentes modelos e sistemas de governança desses recursos naturais nos contextos nacionais, os Estados poderiam, quando julgarem conveniente, considerar a governança dos recursos naturais associados à adoção destas Diretrizes, no que se aplique.

É por intermédio dos sistemas de posse que as sociedades definem e regulam como as pessoas, as comunidades e outros grupos conseguem ter acesso à terra e aos recursos pesqueiros e florestais. Tais sistemas determinam quem pode usar que recursos, por quanto tempo e em que condições. Esses sistemas podem sedimentar-se em políticas e leis escritas, mas igualmente em costumes e práticas não escritas. Os sistemas posse estão expostos a tensões extremas diante da exigência de garantir a segurança alimentar a uma população mundial em crescimento, em circunstâncias nas quais a disponibilidade de terras e de recursos pesqueiros e florestais se vê reduzida pela degradação ambiental e pelas mudanças climáticas. Alguns direitos de posse não garantidos traduzem-se em aumento da vulnerabilidade, da fome e da pobreza, e podem conduzir a conflitos e à degradação ambiental, quando os usuários competentes lutam por assegurar o controle desses recursos.

A governança fundiária é um elemento crucial para determinar se as pessoas, as comunidades e outros grupos conseguem conquistar os direitos e os deveres conexos que lhes permitem utilizar e controlar a terra e os recursos pesqueiros e florestais, de acordo com as formas pelas quais conseguem acesso a esses deveres e direitos. Muitos problemas relacionados à posse surgem como consequência de uma governança fraca, e as tentativas de abordar os problemas fundiários são afetadas pela qualidade da

governança. Uma governança fraca tem efeitos adversos na estabilidade social, na utilização sustentável do meio ambiente, nos investimentos e no crescimento econômico. As pessoas podem se ver condenadas a viver uma vida de fome e pobreza se perdem seus direitos de posse sobre suas moradias, sobre a terra, sobre os recursos pesqueiros e florestais e sobre seus meios de vida, devido à corrupção nas práticas de posse, ou ao fato de os órgãos executivos não protegerem seus direitos. As pessoas podem, inclusive, perder a vida quando uma governança fundiária deficiente leva a conflitos violentos. A governança fundiária responsável, ao contrário, promove o desenvolvimento social e econômico sustentável, que pode ajudar a erradicar a pobreza e a insegurança alimentar e incentiva o investimento responsável.

Em resposta ao interesse crescente e generalizado que as questões anteriormente mencionadas despertam, a FAO e seus associados elaboraram algumas diretrizes sobre a governança fundiária responsável. Essa iniciativa continuou e respalda as Diretrizes Voluntárias em apoio à conquista progressiva do direito a uma alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar Nacional (Diretrizes Voluntárias sobre o Direito à Alimentação – DVDA), aprovadas pelo Conselho da FAO, em sua 127ª sessão, em novembro de 2004, e pela Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR), que aconteceu em 2006.

Em sua 36ª Sessão, em outubro de 2010, o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) impulsionou a continuação do processo amplo para a elaboração dessas Diretrizes, visando sua apresentação e avaliação no CSA, e decidiu criar em seu seio um grupo de trabalho de composição aberta para a revisão do primeiro rascunho das Diretrizes.

O formato dessas Diretrizes é muito próximo ao formato de outros instrumentos voluntários da FAO que estipulam os princípios e as normas internacionalmente aceitos pelas práticas responsáveis: as DVDA; o Código de Conduta para a Pesca Responsável; o Código Internacional de Conduta para a Distribuição e o uso de pesticidas; Diretrizes Voluntárias para

Manejo Responsável de Florestas Plantadas; e Diretrizes Voluntárias para o Manejo do fogo: princípios e ações estratégicas. Esses instrumentos são documentos relativamente curtos, que proporcionam marcos que podem ser utilizados no desenvolvimento de estratégias, políticas, leis, programas e atividades. Estão acompanhados por uma ampla gama de documentos adicionais, tais como diretrizes complementares que oferecem detalhes técnicos sobre aspectos específicos quando se faz necessário, materiais de captação e promoção e diretrizes adicionais para ajudar na execução.

Estas Diretrizes foram aprovadas pelo CSA em sua 38ª sessão (Extraordinária), em 11 de maio de 2012.

Sua elaboração ficou a cargo do grupo de trabalho de composição aberta, em reuniões ocorridas em junho, julho e outubro de 2011 e em março de 2012. Elas são baseadas em um processo integrador de consultas que ocorreram durante o período 2009-2010. Consultas regionais foram realizadas no Brasil, Burkina Faso, Etiópia, Jordânia, Namíbia, Panamá, Romênia, Federação Russa, Samoa e Vietnã. Essas consultas regionais reuniram cerca de 700 pessoas de 133 países, representando os setores público e privado, da sociedade civil e instituições acadêmicas. Quase 200 pessoas de 70 países participaram de quatro consultas, realizadas especificamente para a sociedade civil da África (em Mali), da Ásia (na Malásia), da Europa e Ásia Central e Ocidental (na Itália) e da América Latina (no Brasil); e mais de 70 pessoas, procedentes de 21 países, estiveram presentes em uma consulta adicional do setor privado. Nas Diretrizes são incorporadas as propostas que foram recebidas por meio de uma consulta eletrônica sobre o rascunho inicial. As propostas de aperfeiçoamento do rascunho inicial vêm dos setores públicos e privado, da sociedade civil e de instituições acadêmicas, e tiveram origem em diversos lugares do mundo.

Essas Diretrizes são compatíveis e guiadas pelos instrumentos internacionais e regionais, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que abordam os direitos humanos e os direitos de posse. Quando os lei-

tores dessas Diretrizes buscam melhorar a governança, eles são encorajados a rever regularmente esses instrumentos para conhecer as obrigações e os compromissos voluntários que lhes tocam na hora de empreender melhorias na governança fundiária e para solicitar orientações adicionais.



## INTRODUÇÃO

### 1 OBJETIVOS

- 1.1 Por meio destas Diretrizes Voluntárias busca-se melhorar a governança da terra<sup>1</sup> e dos recursos pesqueiros e florestais. Seu objetivo é produzir benefícios para todas as pessoas, em especial para as vulneráveis e marginalizadas, e alcançar as metas da segurança alimentar e a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, da erradicação da pobreza, da criação de meios de vida sustentáveis, da estabilidade social, da segurança da habitação, do desenvolvimento rural, da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento social e econômico sustentável. Todos os programas e políticas e a assistência técnica destinada a melhorar a governança fundiária, por meio da implementação dessas Diretrizes, devem ser consistentes com as obrigações dos Estados, de acordo com o direito internacional, em especial a

1. Não existe uma definição internacional de "terra" no contexto da posse. O significado da palavra pode ser definido no âmbito nacional.

Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais sobre os direitos humanos.

1.2 Estas Diretrizes têm por objetivo:

1. Melhorar a governança fundiária, fornecendo orientação e informações sobre as práticas internacionalmente aceitas para os sistemas que tratam dos direitos de uso, da gestão e do controle da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.
2. Contribuir para a melhoria e para a elaboração dos marcos políticos, bem como dos marcos jurídicos e organizativos, por meio dos quais se regulam os direitos de posse sobre os citados recursos.
3. Aumentar a transparência e melhorar o funcionamento dos sistemas de posse da terra.
4. Fortalecer as capacidades e o funcionamento dos órgãos executores; das autoridades judiciais; dos governos locais; das organizações de agricultores e produtores em pequena escala; dos pescadores e dos extrativistas; dos pastores; dos povos indígenas e de outras comunidades; da sociedade civil; do setor privado; das instituições acadêmicas e de todos aqueles que têm interesse na governança fundiária, bem como para promover a cooperação entre os atores mencionados.

## **2 NATUREZA E ESCOPO**

2.1 As presentes Diretrizes têm caráter voluntário.

2.2 Estas Diretrizes devem ser interpretadas e aplicadas de acordo com as obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional e tendo em conta os compromissos voluntários no

âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. As Diretrizes complementam e respaldam as iniciativas nacionais, regionais e internacionais relacionadas aos direitos humanos, que garantem a segurança da ocupação e do uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, assim como as iniciativas para melhorar a governança. Nada nestas Diretrizes deve ser interpretado como limitação ou desprezo às obrigações legais a que um Estado possa estar sujeito em virtude do direito internacional.

- 2.3 Estas Diretrizes podem ser utilizadas pelos Estados, pelos órgãos executivos, pelas autoridades judiciais, pelos governos locais, pelas organizações de agricultores e produtores em pequena escala, de pescadores e de extrativistas, de pastores, dos povos indígenas e de outras comunidades, pela sociedade civil, pelo setor privado, pelas instituições acadêmicas e por todas as pessoas interessadas em avaliar a governança fundiária e identificar e aplicar melhorias nessa governança.
- 2.4 Estas Diretrizes têm alcance mundial. Levando-se em consideração o contexto nacional, elas podem ser utilizadas por todos os países e regiões, em todos os estágios de desenvolvimento econômico; e podem ser utilizadas no âmbito da governança de todas as formas de posse, inclusive a pública, a privada, a comunitária, a coletiva, a indígena e a consuetudinária.
- 2.5 Estas Diretrizes devem ser interpretadas e aplicadas de acordo com sistemas jurídicos nacionais e suas instituições.



## ASSUNTOS GERAIS

Nesta parte, estudam-se aspectos da governança fundiária da terra e dos recursos pesqueiros e florestais relativos a direitos e responsabilidades; os marcos político, jurídico e organizacional, bem como a prestação de serviços.

No contexto da governança fundiária, os Estados têm obrigações a respeito dos instrumentos internacionais aplicáveis de direitos humanos. A Parte 2 deve ser interpretada em conformidade com o parágrafo 2.2.

### **3** PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA RESPONSÁVEL

#### **3A** PRINCÍPIOS GERAIS

3.1 Os Estados devem:

1. *Reconhecer e respeitar todos os titulares legítimos e seus direitos de posse.* Devem adotar medidas razoáveis para identificar, registrar e respeitar os titulares e seus direitos, formalmente

registrados ou não; abster-se de violar os direitos de posse de outros, e cumprir com os deveres que derivam de tais direitos.

2. *Salvaguardar os direitos legítimos de posse diante de ameaças e infrações.* Devem proteger os titulares de direitos de posse da perda arbitrária de seus direitos, em particular dos despejos forçados que sejam contrários às obrigações existentes no âmbito nacional e do direito internacional.
3. *Promover e facilitar o gozo dos direitos legítimos de posse.* Devem implementar ações concretas, destinadas a fomentar e facilitar a plena conquista dos direitos de posse ou as transações de direitos, assegurando, por exemplo, que os serviços sejam acessíveis a todos.
4. *Proporcionar o acesso à justiça para lidar com violações dos direitos legítimos de posse.* Devem fornecer a todos, mediante recurso a autoridades judiciais ou outros instrumentos, um caminho eficaz e acessível para a solução dos conflitos sobre os direitos de posse, e executar as resoluções tomadas em prazos breves e a custos razoáveis. Os Estados devem prover indenização rápida e justa onde os direitos de posse forem desrespeitados por motivos de interesse público.
5. *Prevenir as disputas relacionadas com a posse, os conflitos violentos e a corrupção.* Devem tomar medidas ativas para evitar que surjam disputas pela posse, que possam se tornar conflitos violentos. Devem impedir a corrupção em todas as suas formas, em todos os níveis e em todas as situações.

- 3.2 Os atores não estatais, tais como as empresas privadas, têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos e os direitos legítimos de posse. Essas empresas devem atuar com a devida diligência para evitar infringir os direitos humanos e os direitos legítimos de posse de terceiros. Devem integrar os respectivos

sistemas de gestão de risco para prevenir e enfrentar efeitos adversos sobre os direitos humanos e os direitos legítimos de posse. As empresas devem estabelecer mecanismos não judiciais de proteção; entre eles, mecanismos eficazes de reclamação em nível operacional, quando for o caso, em situações nas quais tenham causado ou contribuído para causar efeitos adversos sobre os direitos humanos e os direitos legítimos de posse. As empresas devem identificar e avaliar qualquer efeito real ou potencial sobre os direitos humanos e sobre os direitos legítimos de posse em que podem estar envolvidas. Os Estados, em conformidade com suas obrigações internacionais, devem facilitar o acesso ao amparo judicial eficaz diante das repercussões negativas sobre os direitos humanos e sobre os direitos legítimos de posse produzidos pelas empresas privadas. Tratando-se de corporações transnacionais, os Estados de origem têm um papel a desempenhar para ajudar tanto as empresas como os estados hospedeiros, com a finalidade de assegurar que as empresas não estejam envolvidas em abusos contra os direitos humanos e contra os direitos de posse legítimos. Os Estados devem adotar medidas adicionais para oferecer proteção a abusos aos direitos humanos e aos direitos de posse legítimos cometidos por empresas comerciais que pertençam ao Estado ou que sejam controladas por ele, ou que recebam apoios e serviços importantes de organismos estatais.

### 3B PRINCÍPIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Estes princípios de implementação são essenciais para contribuir com a governança fundiária responsável da ocupação e do uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.

1. *Dignidade humana*: reconhecimento da dignidade intrínseca e dos direitos humanos iguais e inalienáveis de todos os indivíduos.

2. *Não discriminação*: ninguém deve ser alvo de discriminação, quer seja pela teoria jurídica e política, quer seja pela prática.
3. *Equidade e justiça*: reconhecimento de que a igualdade entre os indivíduos pode exigir o reconhecimento das diferenças entre os indivíduos, bem como a adoção de medidas positivas, incluindo o empoderamento, com a finalidade de fomentar os direitos iguais de posse e de acesso à terra e aos recursos pesqueiros e florestais para todos, mulheres e homens, jovens e pessoas vulneráveis e historicamente marginalizadas, no contexto nacional.
4. *Igualdade de gênero*: garantir a igualdade do direito de mulheres e homens ao gozo de todos os direitos humanos, ao mesmo tempo em que se reconhecem as diferenças entre homens e mulheres e se tomam medidas específicas, destinadas a acelerar a igualdade de fato, quando necessário. Os Estados devem assegurar que as mulheres e as moças tenham direitos iguais de posse e de acesso à terra e aos recursos pesqueiros e florestais, independentemente de seu estado civil ou de sua situação conjugal.
5. *Enfoque holístico e sustentável*: reconhecer a inter-relação que existe entre os recursos naturais e seus usos e adotar um enfoque integrado e sustentável para sua administração.
6. *Consulta e participação*: estabelecer relações e buscar apoio daqueles que, tendo direitos de posse legítimos, poderiam ser afetados pelas decisões, antes da adoção destas e responder às suas contribuições; ter em conta os desequilíbrios de poder entre as diferentes partes e assegurar a participação ativa, livre, eficaz, significativa e informada de indivíduos e grupos nos processos correspondentes de tomada de decisões.
7. *Estado de Direito*: adoção de um enfoque baseado em regras, por meio de leis divulgadas amplamente nos idiomas corres-

pondentes, aplicáveis a todos, de forma igualitária, por meio de um poder judiciário independente, compatíveis com as obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional e tendo em conta os compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.

8. *Transparência*: definição clara e ampla divulgação de políticas, leis e procedimentos, nos idiomas correspondentes, e ampla difusão das decisões nos idiomas correspondentes e em formatos acessíveis a todos.
9. *Prestação de contas*: responsabilizar os indivíduos, os órgãos públicos e os atores não estatais por suas ações e decisões, de acordo com os princípios do Estado de Direito.
10. *Melhoria contínua*: os Estados devem melhorar os mecanismos de monitoramento e análise da governança fundiária, a fim de desenvolver programas baseados em dados e assegurar melhorias constantes.

## 4 DIREITOS E RESPONSABILIDADES RELACIONADOS À POSSE DA TERRA

- 4.1 Os Estados devem esforçar-se para assegurar a governança fundiária responsável, porque a terra e os recursos pesqueiros e florestais são fundamentais para a consecução dos direitos humanos, da segurança alimentar, da erradicação da pobreza, dos meios de subsistência sustentáveis, da estabilidade social, da segurança da habitação, do desenvolvimento rural e do crescimento social e econômico.
- 4.2 Os Estados devem assegurar que todas as ações relativas à posse da terra e à sua governança se ajustam às obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional e tendo em conta os

compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.

- 4.3 Todas as partes devem reconhecer que nenhum tipo de direito de posse, incluindo a propriedade privada, é absoluto. Todos os direitos de posse são limitados pelos direitos dos outros, e pelas medidas tomadas pelos Estados com finalidade de interesse geral. Tais medidas devem ser determinadas por lei, exclusivamente com o objetivo de promover o bem-estar comum, em especial a proteção do meio ambiente, consoante as obrigações dos Estados em relação aos direitos humanos. Os direitos de posse também são equilibrados pela existência de deveres. Todos os indivíduos devem promover o respeito à proteção em longo prazo e à utilização sustentável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.
- 4.4 A partir de um exame dos direitos de posse em consonância com a legislação nacional, os Estados devem oferecer um reconhecimento legal aos direitos legítimos de posse que atualmente não estejam protegidos pela lei. As políticas e as leis que garantem direitos de posse não devem ser discriminatórias e devem refletir uma sensibilidade quanto às questões de gênero. Em consonância com os princípios de consulta e participação dessas Diretrizes, os Estados devem definir, por meio de regras amplamente divulgadas, quais categorias de direitos são consideradas legítimas. Todas as formas de posse devem fornecer a todas as pessoas um grau de segurança que garanta a proteção legal contra despejos forçados, contrários às obrigações existentes dos Estados no âmbito do direito nacional e internacional, e contra perseguições e outras ameaças.
- 4.5 Os Estados devem proteger os direitos legítimos de posse e garantir que as pessoas não estejam expostas a expulsões arbitrárias, e que os seus direitos legítimos de posse não sejam suprimidos ou violados de outra maneira.

- 4.6 Os Estados devem eliminar e proibir todas as formas de discriminação em relação aos direitos de posse, incluindo os resultantes de mudança de estado civil, a falta de capacidade jurídica e a falta de acesso a recursos econômicos. Em particular, os Estados devem assegurar a igualdade de direitos de posse a homens e mulheres, incluindo o direito de herdar e transmitir esses direitos. Tais ações do Estado devem ser consistentes com as suas obrigações decorrentes da legislação nacional pertinente e com o direito internacional, levando em conta os compromissos voluntariamente assumidos no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais apropriados.
- 4.7 Os Estados devem considerar a possibilidade de assistência não discriminatória e sensível à questão de gênero quando as pessoas são incapazes, por meio de suas próprias ações, de adquirir direitos de posse, para se sustentarem, ou de ter acesso aos serviços de órgãos de execução e de tribunais de justiça, ou intervir em processos que possam afetar seus direitos de posse.
- 4.8 Dado que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, a governança fundiária da terra e dos recursos pesqueiros e florestais deve levar em consideração os direitos que estão diretamente ligados ao acesso e ao uso da terra, dos recursos pesqueiros e florestais e também todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ao fazê-lo, os Estados devem respeitar e proteger os direitos civis e políticos dos defensores dos direitos humanos, incluindo os direitos humanos dos camponeses, dos povos indígenas, dos pescadores, dos pastores e dos trabalhadores rurais, e devem observar as suas obrigações em termos de direitos humanos quando tratam com pessoas e associações que agem em defesa da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.
- 4.9 Os Estados devem fornecer acesso, por intermédio de órgãos judiciais e administrativos imparciais e competentes, a meios

que permitam solução oportuna, acessível e eficaz às controvérsias sobre os direitos de posse, incluindo os meios alternativos para essa solução, e devem proporcionar recursos processuais eficazes, entre os que se pode encontrar em um direito de apelação, de acordo com a necessidade. Os recursos processuais devem ser aplicados prontamente e podem incluir a restituição, a indenização, a compensação e a reparação. Os Estados devem esforçar-se para garantir que as pessoas vulneráveis e marginalizadas tenham acesso a tais recursos, em concordância com os parágrafos 6.6 e 21.6. Os Estados devem assegurar que qualquer pessoa que tenha seus direitos humanos violados no contexto da posse da terra tenha acesso a tais meios de resolução das controvérsias e aos recursos processuais.

- 4.10 Os Estados devem acolher favoravelmente e facilitar a participação dos usuários da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, a fim de que sejam totalmente envolvidos em um processo participativo de governança fundiária que inclua, entre outras coisas, a formulação e a implementação das políticas, de leis e de decisões sobre o desenvolvimento territorial, em função dos papéis dos atores estatais e não estatais, em consonância com a legislação nacional.

## **5        MARCOS POLÍTICOS, JURÍDICOS E ORGANIZACIONAIS RELACIONADOS À POSSE DA TERRA**

- 5.1 Os Estados devem criar e manter marcos políticos, jurídicos e organizacionais que promovam a governança responsável da ocupação e do uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais. Esses marcos dependem – e nelas se assentam – de reformas mais amplas no sistema jurídico, nos serviços públicos e nas autoridades judiciais.

- 5.2 Os Estados devem garantir que os marcos políticos, jurídicos e organizacionais para a governança fundiária se ajustem às obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional e tendo em conta os compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.
- 5.3 Os Estados devem garantir que os marcos políticos, jurídicos e organizacionais para a governança fundiária reconheçam e respeitem, em conformidade com as leis nacionais, os direitos legítimos de posse, em particular os direitos consuetudinários legítimos de posse que atualmente não gozem de proteção legal, e facilitar, fomentar e proteger o exercício do direito de posse. Esses marcos devem refletir a importância social, cultural, econômica e ambiental da terra e dos recursos pesqueiros e florestais. Os Estados devem implantar marcos que não sejam discriminatórios e que promovam a equidade social e a igualdade dos gêneros. Os marcos devem refletir as interconexões que existem entre a terra e os recursos pesqueiros e florestais e os seus usos, e estabelecer um enfoque integrado para a sua administração.
- 5.4 Os Estados devem considerar os obstáculos concretos enfrentados por mulheres e moças no que diz respeito à posse da terra e aos direitos a ela associados e tomar medidas para assegurar que os marcos jurídicos e políticos proporcionem proteção adequada às mulheres, assim como a aplicação e o cumprimento das leis que reconhecem os direitos de posse das mulheres. Os Estados devem garantir que as mulheres tenham capacidade legal de firmar contratos referentes a direitos de posse em pé de igualdade com os homens, e devem fazer com que fiquem à disposição serviços jurídicos e outros tipos de assistência que permitam às mulheres a defesa de seus interesses relacionados à posse da terra.
- 5.5 Os Estados devem elaborar políticas, leis e procedimentos pertinentes por meio de processos participativos que envolvam todas as partes envolvidas, garantindo que, desde o princípio,

sejam considerados tanto os homens como as mulheres. As políticas, leis e procedimentos devem ser formulados levando-se em conta as capacidades para a sua execução e incorporando um enfoque de gênero. As políticas, leis e procedimentos devem expressar-se com clareza nos idiomas correspondentes e ser objeto de uma ampla divulgação.

- 5.6 Os Estados devem situar as responsabilidades nos níveis de governo que possam prestar seus serviços à população com a maior eficácia possível. Muito efetivamente prestar serviços ao povo. Os Estados devem definir claramente as funções e as responsabilidades dos órgãos encarregados da gestão fundiária, dos recursos pesqueiros e florestais. Os Estados devem assegurar a coordenação entre os órgãos de execução, bem como entre os governos locais e os povos indígenas, e outras comunidades com sistemas consuetudinários de posse.
- 5.7 Os Estados devem definir e divulgar as oportunidades à disposição da sociedade civil, do setor privado e das instituições acadêmicas, para que estes contribuam com o desenvolvimento e com a implementação dos marcos políticos, jurídicos e organizacionais, na justa medida.
- 5.8 Os Estados e outras partes devem revisar e supervisionar periodicamente os marcos políticos, jurídicos e organizacionais, com o objetivo de mantê-los eficazes. Para melhorar seus serviços e eliminar a corrupção por meio da transparência nos processos e nas tomadas de decisão, os órgãos executores e as autoridades judiciais devem manter contato com a sociedade civil, com os representantes dos usuários e com o público em geral. A informação sobre as mudanças e suas repercussões esperadas deve ser formulada com clareza e divulgada nos idiomas correspondentes.
- 5.9 Os Estados devem reconhecer que as políticas e as leis sobre direitos de posse da terra operam nos mais amplos contextos

políticos, jurídicos, sociais, culturais, religiosos, econômicos e ambientais. Se esses contextos mudam, e torna-se necessário, por conseguinte, introduzir reformas nas disposições de posse, os Estados devem esforçar-se para criar um consenso nacional sobre as reformas propostas.

## 6 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

- 6.1 À medida que os recursos permitam, os Estados devem assegurar que os órgãos executores e as autoridades judiciais tenham capacidade humana, física, financeira e outras para implementar políticas e leis de maneira oportuna, eficaz e sensível às questões de gênero. Os funcionários, em todos os níveis organizacionais, devem receber treinamento contínuo e ser recrutados tendo em conta o respeito à igualdade de gênero e social.
- 6.2 Os Estados devem garantir que a prestação de serviços relativos à governança fundiária e sua administração sejam consistentes com as obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional e tenham em conta os compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.
- 6.3 Os Estados devem prestar, prontamente, serviços acessíveis e não discriminatórios destinados à proteção dos direitos de posse sobre a terra, a fim de promover e facilitar o gozo desses direitos e resolver os conflitos. Os Estados devem eliminar os requisitos jurídicos e de procedimentos desnecessários e superar os obstáculos relacionados aos direitos de posse. Os Estados devem submeter à análise os serviços dos órgãos executores e das autoridades judiciárias e trazer melhorias a esses serviços sempre que necessário.
- 6.4 Os Estados devem assegurar que os órgãos executores e as autoridades judiciais sirvam a toda a população, prestando atendimento

a todos, incluindo aqueles em locais remotos. Serviços devem ser prestados com rapidez e eficiência, usando a tecnologia local adequada para aumentar a eficiência e acessibilidade. Diretrizes internas devem ser estabelecidas para que os funcionários possam implementar políticas e leis de forma confiável e consistente. Os procedimentos devem ser simplificados, sem ameaçar a segurança da posse ou a qualidade da justiça. Materiais explicativos devem ser amplamente divulgados em linguagens apropriadas e informar os usuários sobre seus direitos e responsabilidades.

- 6.5 Os Estados devem elaborar políticas e leis que fomentem o intercâmbio, quando cabível, da informação espacial e de outros tipos, relativa aos direitos de posse da terra, para sua utilização eficaz pelo Estado e pelos órgãos executores, pelos povos indígenas e outras comunidades, pela sociedade civil, pelo setor privado, pelas instituições acadêmicas e pelo público em geral. Devem ser elaborados padrões nacionais para que as informações possam ser compartilhadas, levando em consideração os padrões internacionais e regionais que regem o tema.
- 6.6 Os Estados e as demais partes envolvidas devem considerar medidas adicionais para apoiar os grupos vulneráveis ou marginalizados que, de outro modo, não poderiam ter acesso aos serviços administrativos e judiciais. Essas medidas devem abarcar assessoria jurídica, como, por exemplo, assistência acessível, prestação de serviços por parte de profissionais com conhecimento jurídico e por técnicos em agrimensura, assim como serviços móveis para as comunidades assentadas em lugares remotos e para povos indígenas nômades.
- 6.7 Os Estados devem incentivar os órgãos executores e as autoridades judiciais para que impulsionem uma cultura baseada no serviço e no comportamento ético. Para melhorar o nível e a qualidade dos serviços prestados, satisfazer as expectativas e responder às novas necessidades, os órgãos executores e as autoridades

judiciais devem solicitar, regularmente, comentários e sugestões, por exemplo, mediante pesquisas ou por meio de oficinas com grupos focais. Devem publicar suas normas de atuação e comunicar periodicamente os resultados obtidos. Os usuários devem dispor de canais para formular queixas tanto no âmbito do órgão executor, por exemplo, mediante um questionamento administrativo, como externamente, por exemplo, por meio de um questionamento independente ou de um *ombudsman*.

- 6.8 As associações profissionais competentes envolvidas nos serviços relacionados à gestão fundiária devem elaborar, divulgar e supervisionar a implementação de elevados níveis de comportamento ético. Os agentes do setor público e privado devem cumprir as normas éticas aplicáveis. No caso de violação a essas normas, devem ser submetidos a medidas disciplinares. Quando tais associações não existirem, os Estados devem garantir um ambiente propício à sua criação.
- 6.9 Os Estados e os atores não estatais devem impedir a corrupção relacionada aos direitos de posse da terra. Os Estados devem atingir esse objetivo especialmente por meio da consulta e da participação, da imposição da lei, da transparência e da prestação de contas. Os Estados devem adotar e aplicar medidas para combater a corrupção, tais como o estabelecimento de controles e equilíbrios, a limitação do uso arbitrário do poder, a solução dos conflitos de interesse e a adoção de normas e regulamentos claros. Os Estados devem facilitar a revisão administrativa ou judicial das decisões dos órgãos executores. Os empregados que trabalham na gestão fundiária devem prestar contas dos seus atos. A eles devem ser oferecidos os meios para desempenhar suas funções com eficiência. Devem gozar de proteção contra as interferências em suas funções e contra as represálias pela denúncia de atos de corrupção.



## RECONHECIMENTO JURÍDICO E CESSÃO DE DIREITOS E DEVERES DE POSSE DA TERRA

Nesta parte, trata-se da governança da posse da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, com relação ao reconhecimento jurídico dos direitos de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas consuetudinários de posse, além dos direitos de posse informais; e com relação à cessão inicial de direitos de posse sobre a terra, as áreas pesqueiras e as florestas, que são propriedade – ou que se encontrem sob o controle – do setor público.

### **7 SALVAGUARDAS**

7.1 No reconhecimento ou na cessão dos direitos de posse sobre as terras e sobre os recursos pesqueiros e florestais, os Estados devem estabelecer salvaguardas, de acordo com as leis nacionais, com o propósito de evitar a violação ou a extinção de direitos de posse alheios, incluídos os direitos legítimos que atualmente não estão amparados pela lei. Em particular, por meio das

salvaguardas, devem-se proteger as mulheres e as pessoas vulneráveis, aqueles que possuem direitos subsidiários de posse, tais como os direitos de colheita.

- 7.2 Os Estados devem assegurar que todas as ações relativas ao reconhecimento legal e à cessão de direitos e deveres de posse se ajustem às obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional e levando em conta os compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.
- 7.3 Nas áreas em que os Estados proponham reconhecer ou ceder direitos de posse, os Estados devem identificar primeiramente todos os direitos e titulares de direitos de posse existentes, estejam registrados ou não. Os povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra, os pequenos agricultores e quaisquer outras pessoas que possam ser afetadas devem poder participar dos processos de consulta, em conformidade com os parágrafos 3B, item 6, e 9.9. Os Estados devem facilitar o acesso à justiça, de acordo com o parágrafo 4.9, a quem considere que seus direitos de posse não tenham sido reconhecidos.
- 7.4 Os Estados devem assegurar que as mulheres e os homens gozem de igualdade quanto aos direitos de posse de reconhecimento recente e que esses direitos sejam registrados. Quando for possível, o reconhecimento e a cessão jurídica dos direitos de posse de indivíduos, famílias e comunidades devem ser feitos de maneira sistemática, avançando área a área, em consonância com as prioridades nacionais, com o objetivo de oferecer às pessoas pobres e vulneráveis plenas oportunidades de reconhecimento jurídico de seus direitos de posse. Deve ser oferecido assessoramento legal, em particular às pessoas pobres e vulneráveis. Devem ser utilizadas abordagens localmente apropriadas para aumentar a transparência quando os registros de direitos de posse são inicialmente criados, incluindo o mapeamento dos direitos de posse.

- 7.5 Os Estados devem assegurar que as pessoas cujos direitos de posse tenham sido reconhecidos ou aquelas a quem se cederam novos direitos de posse tenham pleno conhecimento de seus direitos, mas também de suas obrigações. Quando for necessário, os Estados devem oferecer a essas pessoas apoio para que possam desfrutar de seus direitos de posse e cumprir com suas obrigações.
- 7.6 Quando não seja possível um reconhecimento legal dos direitos de posse, os Estados devem impedir os despejos forçados que sejam contraditórios às suas obrigações no âmbito do direito nacional e internacional, em conformidade com os princípios destas Diretrizes.

## **8 TERRAS, ÁREAS PESQUEIRAS E FLORESTAS PÚBLICAS**

- 8.1 Nas áreas onde a terra e os recursos pesqueiros e florestais são possuídos ou controlados pelos Estados, estes devem determinar o uso e o controle desses recursos, à luz de objetivos sociais, econômicos e ambientais mais amplos. Os Estados devem garantir que todas as ações se ajustem às suas obrigações, no âmbito do direito nacional e internacional, levando em consideração os compromissos voluntários assumidos em virtude dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.
- 8.2 Quando os Estados têm a propriedade ou o controle da terra, das áreas de pesca e das florestas, devem ser reconhecidos, respeitados e protegidos os direitos legítimos de posse de indivíduos e comunidades, incluídas as que tenham sistemas tradicionais de posse, em conformidade com as obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional e considerando os compromissos voluntariamente adquiridos ao amparo os

instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. Para tal fim, as categorias de direitos legítimos de posse devem ser definidas com clareza e divulgadas por meio de um processo transparente e nos termos da legislação nacional.

- 8.3 Considerando que existem terras, áreas pesqueiras e florestas de propriedade pública cuja utilização e gestão são coletivas (denominados, em alguns contextos nacionais, bens comuns), os Estados devem reconhecer e proteger, se procedente, essas terras, áreas pesqueiras e florestas de propriedade pública e seus correspondentes sistemas de utilização e gestão coletivas, em particular os processos de cessão por parte do Estado.
- 8.4 Os Estados devem construir um sistema de informação atualizado sobre a posse da terra e recursos pesqueiros e florestais que sejam de sua propriedade ou que estejam sob seu controle, criando e mantendo inventários acessíveis. Nesses inventários, devem ser registrados os órgãos responsáveis da administração, bem como os direitos de posse legítima que correspondam aos povos indígenas e a outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra e ao setor privado. Quando for possível, os Estados devem assegurar que os direitos de posse públicos sejam registrados junto aos direitos de povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra e aos direitos do setor privado, em um sistema de registro único, ou que os diferentes registros que os contêm estejam vinculados em um cenário comum.
- 8.5 Os Estados devem determinar quais das suas terras, áreas pesqueiras e florestas, entre as que possuem ou controlam, serão mantidas e utilizadas pelo setor público, e quais serão destinadas ao uso por outros usuários e em que condições.
- 8.6 Os Estados devem desenvolver e difundir políticas que abarquem a utilização e o controle da terra, das áreas pesqueiras e

das florestas mantidas pelo setor público, e devem desenvolver políticas que ofereçam uma distribuição equitativa dos benefícios procedentes da terra, das áreas pesqueiras e das florestas de propriedade estatal. Deve-se ter em conta, nas políticas, os direitos de posse de outros sujeitos, e toda pessoa que possa ser considerada afetada deve ser incluída no processo de consulta, de acordo com os princípios de consulta e participação destas Diretrizes. A administração e as transações em relação a esses recursos devem ser conduzidas de maneira eficaz, transparente e responsável no cumprimento de políticas públicas.

- 8.7 Os Estados devem elaborar e tornar públicas as políticas relativas à cessão dos direitos de posse de recursos naturais públicos em favor de outras pessoas e, se aplicável, à delegação de responsabilidades relacionadas com a governança fundiária. As políticas de cessão de direitos de posse sobre recursos naturais públicos devem ser consistentes com objetivos sociais, econômicos e ambientais mais gerais. As comunidades locais que tenham utilizado tradicionalmente a terra, as áreas pesqueiras e as florestas devem receber a consideração devida na cessão de direitos de posse. As políticas de direitos de posse de outras pessoas devem ser levadas em conta, e toda pessoa que possa ser considerada afetada deve ser incluída nos processos de consulta, participação e tomada de decisões. As políticas mencionadas devem assegurar que a cessão de direitos de posse não constitua uma ameaça aos meios de vida das pessoas, ao privá-las de seu acesso legítimo a esses recursos.
- 8.8 Os Estados têm autoridade para ceder direitos de posse sobre recursos naturais públicos de diferentes modalidades, que vão do uso limitado à plena propriedade. Deve-se reconhecer nas políticas toda a gama dos direitos de posse e dos titulares existentes. Nas políticas devem ser especificados os critérios utilizados para a cessão dos direitos, por exemplo, em favor daqueles

que usam historicamente os recursos ou mediante outros critérios. Aqueles a quem os direitos de posse são cedidos devem receber, quando necessário, apoio que lhes permita gozar seus direitos. Os Estados devem determinar se manterão alguma forma de controle sobre a terra, as áreas pesqueiras e as florestas cedidas.

- 8.9 Os Estados devem ceder direitos de posse e delegar a governança fundiária de forma transparente e participativa, mediante procedimentos simples, que sejam claros, acessíveis e compreensíveis para todos, em particular aos povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra. As informações sobre esse tema, publicadas nos idiomas correspondentes, devem ser colocadas à disposição de todos os possíveis participantes, inclusive em mensagens sensíveis às questões de gênero. Quando for possível, os Estados devem assegurar que os direitos recentemente cedidos tenham sido registrados junto a outros direitos de posse em um sistema de registro único, ou que os diferentes registros que os contêm estejam vinculados em um cenário comum. Os Estados e os atores não estatais devem também impedir a corrupção na cessão dos direitos de posse.
- 8.10 Desde que os recursos permitam, os Estados devem assegurar que os órgãos competentes responsáveis pela terra e pelas áreas pesqueiras e florestais sejam dotados de adequadas capacidades humana, física e financeira, entre outras. No caso de delegação das responsabilidades relacionadas com a governança fundiária, deve-se oferecer aos interessados capacitação e outros tipos de apoio para o exercício de suas responsabilidades.
- 8.11 Os Estados devem supervisionar o resultado dos programas de cessão, em especial os efeitos diferenciados de acordo com o gênero, sobre a segurança alimentar e a erradicação da pobreza, assim como a repercussão sobre os objetivos sociais, econômicos e ambientais, e introduzir as medidas corretivas necessárias

## 9 OS POVOS INDÍGENAS E OUTRAS COMUNIDADES COM SISTEMAS TRADICIONAIS DE POSSE

- 9.1 Os atores estatais e não estatais devem reconhecer que a terra e os recursos pesqueiros e florestais encerram um valor social, cultural, espiritual, econômico, ambiental e político para os povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse.
- 9.2 Os povos indígenas e outras comunidades com sistemas consuetudinários de posse que exercem a autogovernança das terras, das áreas pesqueiras e das florestas devem promover e oferecer direitos equitativos, seguros e sustentáveis sobre esses recursos, e cuidar especialmente para que as mulheres tenham acesso equitativo a esses direitos. Nas decisões referentes aos sistemas de posse da terra, deve-se promover a participação efetiva de todos os membros desses sistemas, tanto homens como mulheres e jovens, por meio de suas instituições locais ou tradicionais, especialmente no caso dos sistemas de posse coletiva. Deve-se dar às comunidades assistência para que possam incrementar a capacidade de seus membros de participar plenamente da tomada de decisões e da governança fundiária, quando necessário.
- 9.3 Os Estados devem garantir que todas as ações se ajustem às obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional, considerando-se os compromissos voluntários assumidos em virtude dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. No caso dos povos indígenas, os Estados devem cumprir com suas obrigações e compromissos voluntários pertinentes, a fim de proteger, promover e aplicar os direitos humanos, incluídos aqueles derivados da Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho, da Convenção sobre a Diversidade Biológica e da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas.

- 9.4 Os Estados devem oferecer reconhecimentos e proteção adequados aos direitos legítimos de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse, em concordância com as obrigações no âmbito do direito nacional e internacional, levando-se em conta os compromissos voluntariamente assumidos em razão dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. Nesse reconhecimento, devem ser consideradas a terra, as áreas pesqueiras e as florestas que uma comunidade utiliza exclusivamente e aquelas que ela compartilha, além de se respeitarem os princípios gerais da governança responsável. As informações sobre o reconhecimento devem ser divulgadas em local acessível, de forma apropriada, que seja compreensível nos idiomas pertinentes.
- 9.5 Onde os povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse têm direitos legítimos de posse das terras ancestrais em que vivem, ali os Estados devem reconhecer e proteger tais direitos. Os povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse não devem sofrer despejos forçados dessas terras ancestrais.
- 9.6 Os Estados devem considerar a adaptação de seus marcos políticos, jurídicos e organizacionais para reconhecer os sistemas de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse. Se as reformas constitucionais ou jurídicas reforçam os direitos das mulheres e as colocam em situação de conflito com os costumes, todas as partes devem cooperar para que essas mudanças sejam incorporadas aos sistemas consuetudinários de posse.
- 9.7 Ao elaborar as políticas e as leis sobre a posse da terra, os Estados devem considerar os valores sociais, culturais, espirituais, econômicos e ambientais da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, sujeitos a sistemas de posse, dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse. Todos

os membros das comunidades interessadas ou seus representantes, incluídas as pessoas vulneráveis e marginalizadas, devem poder participar de maneira plena e efetiva na elaboração das políticas e das leis relacionadas com os sistemas de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse.

- 9.8 Os Estados devem proteger os povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse do uso não autorizado de suas terras, áreas de pesca e florestas por parte de terceiros. Se a comunidade não se opuser, os Estados devem colaborar na documentação e na divulgação das informações sobre a natureza e a localização da terra, das áreas de pesca e das florestas que a comunidade utiliza e controla. Quando os direitos de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse forem documentados oficialmente, esses direitos devem ser registrados junto aos demais direitos de posse públicos, privados e comunitários, com o objetivo de evitar reclamações conflitantes.
- 9.9 Os Estados e as outras partes devem fazer, de boa-fé, pesquisas com os povos indígenas antes de iniciar qualquer projeto, ou antes de adotar ou aplicar medidas legislativas ou administrativas que possam afetar os recursos sobre os quais as comunidades possuam direitos. Os projetos devem basear-se em uma consulta efetiva e significativa aos povos indígenas, por intermédio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado, de acordo com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e levando em conta as posições e as opiniões particulares de cada Estado. Os processos de consulta e de adoção de decisões devem organizar-se sem intimidações e desenvolver-se em um clima de confiança. Os princípios de consulta e de participação estabelecidos no parágrafo 3B, item 6, devem ser aplicados no caso de outras comunidades descritas nesta seção.

- 9.10 Os atores estatais e não estatais devem procurar, quando necessário, em conjunto e em cooperação com as instituições representativas das comunidades afetadas, oferecer assistência técnica e jurídica a fim de que essas comunidades participem da elaboração de políticas, leis e projetos sobre o tema da posse da terra, de forma não discriminatória e com sensibilidade diante das questões de gênero.
- 9.11 Os Estados devem respeitar e promover os enfoques consuetudinários utilizados pelos povos indígenas e por outras comunidades com sistemas tradicionais de posse para a solução de conflitos de posse nas comunidades, em conformidade com as obrigações existentes no âmbito nacional e internacional, considerando os compromissos voluntários assumidos em virtude dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. Quando a terra e os recursos pesqueiros e florestais são utilizados por mais de uma comunidade, deve-se reforçar ou criar instrumentos destinados à solução dos conflitos entre comunidades.
- 9.12 Os atores estatais e não estatais devem impedir a corrupção relacionada aos sistemas de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra, mediante a consulta e a participação, empoderando, assim, as comunidades.

## **10 POSSE INFORMAL**

- 10.1 Quando existir a posse informal de terras, áreas pesqueiras e florestais, os Estados devem reconhecê-la de tal maneira que a posse respeite os direitos formais vigentes de acordo com a legislação nacional, de forma que se reconheça a realidade da situação e se fomente o bem-estar social, econômico e ambiental. Os Estados devem promover políticas e criar legislações a fim de reconhecer a posse informal. O processo de estabelecimento

dessas políticas e legislações deve ser participativo, sensível ante as questões de gênero e oferecer apoio técnico e jurídico para as comunidades e indivíduos afetados. Os Estados devem, em particular, reconhecer o surgimento do direito de posse informal, produto das migrações em grande escala.

- 10.2 Os Estados devem garantir que todas as ações referentes à posse informal se ajustem às obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional, considerando os compromissos voluntários assumidos em virtude dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis, em particular, nesse caso, os relativos ao direito a uma moradia adequada.
- 10.3 Sempre que os Estados reconhecerem legalmente a posse informal, devem fazê-lo por meio de processos participativos, levando em conta a perspectiva de gênero e com especial consideração com os ocupantes. Nesse sentido, os Estados devem prestar atenção especial aos agricultores e aos produtores em pequena escala de alimentos. Os processos devem facilitar o acesso aos serviços de legalização e minimizar os custos. Os Estados devem facilitar apoio técnico e jurídico às comunidades e aos participantes.
- 10.4 Os Estados devem adotar todas as medidas apropriadas com a finalidade de limitar a posse informal resultante da complexidade excessiva nos requisitos legais e administrativos para a mudança do uso e da exploração da terra. Para facilitar os procedimentos de cumprimento, os requisitos e processos relacionados com a exploração devem ser claros, simples e acessíveis.
- 10.5 Os Estados devem eliminar a corrupção, em particular aumentando a transparência, sujeitando os responsáveis pela tomada de decisões à obrigação de prestar contas, e assegurando que as decisões, produto de um processo imparcial, sejam postas em prática sem demora.

- 10.6 Quando não for possível um reconhecimento legal da posse informal, os Estados devem impedir os despejos forçados que contradigam as obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional, em conformidade com as disposições pertinentes da Seção 16.

## **TRANSFERÊNCIAS E OUTRAS MUDANÇAS NOS DIREITOS E DEVERES DE POSSE**

Nesta parte, aborda-se a governança fundiária e dos recursos pesqueiros e florestais quando os direitos e deveres conexos em vigor são transferidos ou realocados, voluntária ou involuntariamente, por meio de operações do mercado, das transações sobre direitos fundiários como resultado de investimentos, da aglutinação de parcelas e de outras formas de reordenamento, restituição, redistribuição ou desapropriação.

### **11 MERCADOS**

- 11.1 Quando cabível, os Estados devem reconhecer e facilitar a venda e o arrendamento justo e transparente como meio de transferir os direitos de uso e propriedade da terra e dos recursos pesqueiros e florestais. Quando existe comércio dos direitos de posse, os Estados devem garantir que todas as ações se ajustem às obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional, levando em consideração os compromissos voluntários

assumidos em razão dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. As transações dos direitos de ocupação e uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais devem obedecer à regulação nacional sobre a utilização da terra e não colocar em risco os objetivos básicos de desenvolvimento.

- 11.2 Os Estados devem facilitar o funcionamento eficaz e transparente dos mercados, com o objetivo de promover a participação em igualdade de condições e oportunidades para uma transferência mutuamente benéfica de direitos de posse, graças à qual se diminui a incidência dos conflitos e a instabilidade; criam-se incentivos para o uso sustentável da terra, das áreas pesqueiras e florestais e para a conservação do meio ambiente; fomenta-se a utilização justa e equitativa dos recursos genéticos associados à terra e aos recursos pesqueiros e florestais, de acordo com os tratados aplicáveis; expandem-se as oportunidades econômicas e aumenta-se a participação dos pobres. Os Estados devem adotar medidas a fim de impedir os efeitos indesejáveis sobre as comunidades locais, os povos indígenas e os grupos vulneráveis, que possam derivar da especulação e da concentração da terra e do abuso das formas tradicionais de posse, entre outros fenômenos. Os Estados e as outras partes devem reconhecer que certos valores, tais como os sociais, culturais e ambientais, nem sempre recebem a atenção devida em mercados não regulamentados. Os Estados devem proteger os interesses mais gerais das sociedades, por meio de políticas e legislações fundiárias adequadas.
- 11.3 Os Estados devem estabelecer políticas, leis e sistemas e órgãos reguladores, com o propósito de garantir a transparência e a eficiência nas operações dos mercados, a fim de oferecer acesso não discriminatório e de prevenir as práticas contrárias à concorrência. Os Estados devem simplificar os procedimentos administrativos para não desestimular a participação no mercado pelos pobres ou mais vulneráveis.

- 11.4 Os Estados e outros atores devem cuidar para que as informações sobre as transações e sobre os valores de mercado sejam transparentes e tenham ampla divulgação, com restrições de privacidade. Os Estados devem monitorar essas informações e intervir se os mercados exercerem efeitos adversos ou desestimulem uma participação ampla e equitativa.
- 11.5 Os Estados devem implantar sistemas de registro confiáveis e adequados, como os registros de propriedades, que forneçam informação acessível sobre os direitos e os deveres de posse da terra, com o objetivo de reforçar a segurança da posse e de reduzir os custos e os riscos relacionados com as transações.
- 11.6 Os Estados devem estabelecer mecanismos de salvaguarda para a proteção dos direitos legítimos de posse dos cônjuges, dos familiares e de outros sujeitos cujos nomes não figurem como titulares de direitos nos sistemas de registro, tais como os registros de propriedade.
- 11.7 Os atores estatais e não estatais devem respeitar as normas éticas aplicáveis. Devem divulgar e supervisionar a aplicação dessas normas no funcionamento dos mercados, em particular por meio da difusão pública de informações, com a finalidade de impedir a corrupção.
- 11.8 Dada a importância dos produtores em pequena escala para a segurança alimentar nacional e para a estabilidade social, os Estados devem cuidar da proteção dos direitos de posse dos produtores, ao facilitar as operações de mercado em relação às transações fundiárias.

## 12 INVESTIMENTOS

- 12.1 Os atores estatais e não estatais devem reconhecer que os investimentos públicos e privados responsáveis são fundamentais

para melhorar a segurança alimentar. A governança fundiária responsável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais estimula os titulares dos direitos de posse a realizar investimentos responsáveis nesses recursos, aumentando a produção agrícola sustentável e gerando rendas mais elevadas. Os Estados devem promover e apoiar os investimentos responsáveis em terras e em áreas pesqueiras e florestais, os quais favoreçam objetivos sociais, econômicos e ambientais mais amplos, no âmbito de diferentes sistemas de cultivo. Os Estados devem garantir que todas as ações se ajustem às obrigações existentes no âmbito de direito nacional e internacional, levando em consideração os compromissos voluntários assumidos em virtude dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.

- 12.2 Considerando que os produtores em pequena escala e suas organizações nos países em desenvolvimento são responsáveis por uma importante parte dos investimentos agrícolas, os quais contribuem significativamente para a segurança alimentar, a nutrição, a erradicação da pobreza e a capacidade de recuperação ambiental, os Estados devem apoiar os seus investimentos, bem como os investimentos públicos e privados sensíveis aos mesmos temas.
- 12.3 Todas as formas de transação de direitos fundiários, como as resultantes de investimentos em terras, áreas pesqueiras e florestais, devem dar-se de maneira transparente, de acordo com as políticas setoriais nacionais pertinentes e devem ser coerentes com os objetivos de crescimento social e econômico e com o desenvolvimento humano sustentável, centrando-se nos produtores em pequena escala.
- 12.4 Investimentos responsáveis não devem causar danos, devem proteger contra a expropriação dos detentores de direitos e da posse legítima e contra os danos ao meio ambiente, e também devem respeitar os direitos humanos. Esses investimentos

devem ser feitos em colaboração com as instâncias pertinentes dos Estados e dos titulares dos direitos de posse das terras, das áreas pesqueiras e das florestas de cada lugar, respeitando esses direitos. Além disso, devem contribuir com objetivos de políticas, como a erradicação da pobreza, a segurança alimentar e o uso sustentável da terra, das áreas pesqueiras e das florestas, o apoio às comunidades locais e o desenvolvimento rural, bem como promover e garantir os sistemas locais de produção de alimentos, impulsionar o desenvolvimento social e econômico sustentável, criar empregos, diversificar os meios de vida, proporcionar benefícios ao país e à sua gente, em particular aos pobres e aos mais vulneráveis, e ajustar-se às leis nacionais e às normas básicas laborais internacionais. Devem, ainda, cumprir com as obrigações relacionadas com as normas da Organização Internacional do Trabalho, quando cabível.

- 12.5 A partir da consulta e da participação que se revelem adequadas, os Estados devem implantar normas transparentes sobre a escala, o alcance e a natureza das transações permitidas no âmbito dos direitos fundiários e devem definir que tais transações devem ser consideradas como de grande escala no contexto nacional.
- 12.6 Os Estados devem oferecer garantias para proteger os direitos legítimos de posse, os direitos humanos, os meios de vida, a segurança alimentar e o meio ambiente dos riscos que possam derivar das transações em grande escala dos direitos de posse da terra. Entre essas garantias, encontra-se a introdução de limites sobre as transações de terras permitidas e a regulamentação dos procedimentos para autorizar as transações superiores a uma escala determinada, por exemplo, o recurso à autorização parlamentar. Os Estados devem estudar o fomento de uma série de modelos de produção e de investimento que não resultem na transferência em grande escala de direitos de posse a investidores e devem incentivar as associações com os titulares de tais direitos em cada lugar.

- 12.7 No caso dos povos indígenas e suas comunidades, os Estados devem garantir que todas as ações sejam coerentes com as obrigações amparadas pelo direito nacional e internacional, levando em conta os compromissos voluntariamente assumidos em razão dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis, incluídos, no caso, a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Os Estados e as outras partes devem realizar, de boa-fé, consultas aos povos indígenas antes de iniciar qualquer projeto de investimento que possa afetar os recursos sobre os quais as comunidades têm direitos. Os projetos devem basear-se em uma consulta efetiva e significativa aos integrantes dos povos indígenas, tal como se explica no parágrafo 9.9. No caso dos investimentos que utilizam recursos de outras comunidades, devem ser aplicados os princípios de consulta e de participação destas Diretrizes.
- 12.8 De acordo com os princípios da consulta e da participação destas Diretrizes, os Estados devem determinar, juntamente com todas as partes afetadas, as condições que fomentem os investimentos responsáveis, bem como elaborar e divulgar, posteriormente, políticas e legislações que estimulem esses investimentos, respeitem os direitos humanos e promovam a segurança alimentar e a utilização sustentável do meio ambiente. As leis devem exigir que os acordos de investimentos definam claramente os direitos e as obrigações de todas as partes. Os acordos de investimento devem respeitar os marcos jurídicos e os códigos de investimento nacionais.
- 12.9 Os Estados devem adotar disposições relativas aos investimentos que compreendam todas as formas de transações de direitos de posse, em particular os acordos de aquisição e associação com aqueles cujos direitos de posse, incluídos os direitos subsidiários, possam ser prejudicados, de acordo com os princípios de consulta e participação destas Diretrizes. Os Estados e outros

agentes pertinentes devem informar aos indivíduos, às famílias e às comunidades seus direitos de posse, prestar-lhes assistência para desenvolver sua capacidade de consulta e participação e proporcionar-lhes o assessoramento profissional necessário.

- 12.10 Quando se estiverem considerando investimentos que impliquem transações em grande escala de direitos fundiários, em particular as aquisições e acordos de parceria, os Estados devem se esforçar para que as distintas partes façam avaliações independentes e prévias sobre os possíveis impactos, positivos e negativos, que os investimentos possam ter sobre os direitos de posse, sobre a segurança alimentar e sobre a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, sobre os meios de vida e sobre o meio ambiente. Os Estados devem assegurar que os direitos legítimos de posse existentes e as reivindicações sobre estes, incluídos os de posse tradicional e informal, sejam identificados de maneira sistemática e imparcial, do mesmo modo que os direitos e meios de vida de outras pessoas que também possam ser afetadas pelo investimento, como os produtores em pequena escala. Esse processo deve ser feito por meio de consultas a todas as partes afetadas, de acordo com os princípios de consulta e participação destas Diretrizes. Os Estados devem assegurar que os direitos legítimos de posse existentes não sejam comprometidos pelos investimentos.
- 12.11 As partes contratantes devem fornecer informações exaustivas com a finalidade de assegurar que todas as pessoas pertinentes estejam envolvidas nas negociações e recebam informações. Devem também cuidar para que os acordos estejam documentados e tenham sido entendidos por todos aqueles a quem afetam. O processo de negociação deve ser não discriminatório e sensível às questões de gênero.
- 12.12 Os investidores têm a responsabilidade de respeitar o direito nacional e de reconhecer e respeitar os direitos de posse de terceiros e o Estado de Direito, em consonância com os princípios

gerais relativos aos atores não estatais destas Diretrizes. Os investimentos não devem contribuir para a insegurança alimentar nem para a degradação do meio ambiente.

- 12.13 Os profissionais que prestam serviços aos Estados, aos investidores e aos titulares de direitos de posse da terra e dos recursos pesqueiros e florestais devem oferecer seus serviços com a máxima diligência possível, independentemente de esta condição ter sido exigida especificamente ou não.
- 12.14 Os Estados e as partes afetadas devem contribuir com o acompanhamento eficaz da implementação e dos impactos que possam derivar dos acordos que supõem transações de direitos de posse em grande escala, incluindo as aquisições e os acordos de parceria. Os Estados devem adotar, quando necessário, medidas corretivas para fazer cumprir acordos e proteger a posse e outros direitos, bem como proporcionar mecanismos pelos quais as partes que forem prejudicadas possam solicitar a aplicação dessas medidas.
- 12.15 Quando os Estados investirem ou incentivarem o investimento no exterior, devem se portar em consonância com a proteção dos direitos legítimos de posse, com o fomento da segurança alimentar e de acordo com as obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional, considerando os compromissos voluntários assumidos em razão dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.

## **13 AGLUTINAÇÃO DE PARCELAS E OUTRAS ABORDAGENS DE REORDENAMENTO**

- 13.1 Quando apropriado, os Estados podem recorrer à aglutinação, ao intercâmbio ou a outras abordagens voluntárias para o reordenamento dos lotes ou explorações agrícolas, com a finalidade

de ajudar os proprietários e usuários a melhorar a disposição e o uso de suas áreas, especialmente para fomentar a segurança alimentar e o desenvolvimento rural sustentável. Os Estados devem assegurar que todas as ações sejam coerentes com suas próprias obrigações em razão do direito nacional e internacional e devem considerar os compromissos voluntários assumidos decorrentes de instrumentos internacionais e regionais aplicáveis. Além disso, os Estados devem garantir que, depois de realizados os planos de reordenamento, a situação de bem-estar dos participantes seja a mesma de antes. Com essas abordagens, as preferências dos distintos proprietários e usuários devem ser coordenadas por meio de uma única operação legítima de reordenamento.

- 13.2 Quando procedente, os Estados devem considerar a criação de bancos de terras no âmbito dos programas de aglutinação, objetivando a aquisição e a posse temporária de lotes até sua adjudicação aos beneficiários.
- 13.3 Quando procedente, os Estados devem considerar o fomento e a facilitação da aglutinação e dos bancos de terras ao realizar projetos de proteção ambiental e de infraestrutura com o objetivo de facilitar a aquisição de terras privadas para tais projetos públicos e de compensar os proprietários, agricultores e produtores de alimentos prejudicados, oferecendo a eles terras nas quais possam continuar sua produção ou até mesmo aumentá-la.
- 13.4 Onde a fragmentação dos pequenos estabelecimentos familiares e florestas em múltiplas parcelas aumentar os custos de produção, os Estados podem recorrer à aglutinação de parcelas e aos bancos de terras para melhorar a estrutura dessas áreas. Os Estados devem abster-se de utilizar a aglutinação quando a fragmentação das terras proporcionar benefícios concretos, tais como a redução dos riscos ou a diversificação dos cultivos. Os projetos de aglutinação destinados à reestruturação das explorações devem integrar-se aos programas de apoio aos agricultores,

por exemplo, os de reabilitação de sistemas de irrigação e de estradas locais. Devem ser adotadas medidas para proteger os investimentos em aglutinação, limitando a subsequente subdivisão de lotes já parcelados.

- 13.5 Os Estados devem criar estratégias de reordenamento que se adaptem aos requisitos locais específicos. Essas estratégias devem ser social, econômica e ambientalmente sustentáveis e levar em conta as questões de gênero. Nas estratégias, devem ser identificados os princípios e os objetivos das abordagens de reordenamento, os beneficiários e o desenvolvimento da capacidade e do conhecimento no setor público, no setor privado, nas organizações de agricultores, produtores em pequena escala, pescadores, usuários de recursos florestais e nas instituições acadêmicas. As leis devem definir procedimentos claros e eficazes quanto a custos para a reorganização dos lotes ou das explorações e seus usos.
- 13.6 Os Estados devem definir salvaguardas apropriadas para os projetos que reúnam abordagens para o reordenamento parcelário. Deve-se contatar qualquer indivíduo, comunidades ou pessoas que possam ser prejudicados por um projeto e fornecer-lhes informações suficientes, nos idiomas correspondentes. Deve-se oferecer apoio técnico e jurídico. Devem-se utilizar abordagens participativas e com perspectiva de gênero, levando em conta os direitos dos povos indígenas. Devem ser estabelecidas salvaguardas ambientais para prevenir ou minimizar a degradação e a perda de biodiversidade, e para recompensar mudanças que promovam a boa ordenação territorial, as melhores práticas e ações de recuperação.

## 14 RESTITUIÇÃO

- 14.1 Quando apropriado, considerando o contexto nacional, os Estados devem prover a restituição pela perda do legítimo direito de posse da terra e dos recursos pesqueiros e florestais. Os

Estados devem garantir que todas as ações sejam consistentes com as obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional, e tendo em conta os compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis.

- 14.2 Na medida do possível, os lotes ou as explorações originais devem ser devolvidas a quem as perdeu ou a seus herdeiros, por determinação das autoridades nacionais competentes. Se o lote ou a exploração original não puder ser devolvido, os Estados devem oferecer uma compensação rápida e justa, em dinheiro e/ou em lotes ou explorações alternativas, assegurando um tratamento equitativo a todas as pessoas prejudicadas.
- 14.3 Quando procedente, as inquietudes dos povos indígenas sobre a restituição devem ser abordadas em contexto nacional e de acordo com a legislação nacional.
- 14.4 Os Estados devem elaborar políticas e leis nas quais se levem em conta as questões de gênero, a fim de assegurar a clareza e a transparência nos processos de restituição. As informações sobre os procedimentos de restituição devem ser amplamente divulgadas, nos idiomas aplicáveis. Durante todo o processo de reparação, os demandantes devem desfrutar de assistência adequada e receber, inclusive, assistência jurídica e paralegal. Os Estados devem garantir que as demandas de restituição não demorem. Onde necessário, devem ser oferecidos serviços de apoio aos demandantes para que possam desfrutar de seus direitos de posse e cumprir seus deveres. O progresso alcançado na execução dos processos de restituição deve ser amplamente divulgado.

## 15 REFORMAS REDISTRIBUTIVAS

- 15.1 As reformas redistributivas podem facilitar o acesso amplo e equitativo à terra, bem como um desenvolvimento rural integrador.

A esse respeito, quando procedente nos contextos nacionais, os Estados devem considerar (i) a doação de terras públicas; (ii) mecanismos voluntários e baseados no mercado; e (iii) expropriação da terra e das áreas pesqueiras e florestais privadas, para fins de interesse geral.

- 15.2 Os Estados devem considerar o estabelecimento de limites máximos sobre o tamanho da terra como opção de política pública no âmbito das reformas redistributivas.
- 15.3 De acordo com o contexto nacional e seguindo a legislação nacional, as reformas redistributivas devem ser consideradas por razões sociais, econômicas e ambientais, entre outras, onde um elevado grau de concentração de posse da terra esteja combinado a um nível significativo de pobreza rural, o qual possa ser atribuído à falta de acesso à terra e às áreas pesqueiras e florestais, respeitando, em linha com as disposições da Seção 15, os direitos de todos os titulares de posse legítima. As reformas redistributivas devem garantir acesso equitativo de homens e mulheres à terra e aos recursos pesqueiros e florestais.
- 15.4 Nas áreas em que os Estados decidirem implementar as reformas redistributivas, eles devem garantir que as reformas são consistentes com as obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional e que levam em conta os compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. As reformas devem seguir as regras definidas em lei e devem ser implementadas de acordo com a legislação e os procedimentos nacionais. Os Estados devem facilitar o desenvolvimento de consultas sobre a redistribuição, em consonância com os princípios destas Diretrizes, equilibrando as necessidades de todas as partes; e sobre as abordagens que devem ser adotadas. Devem ser desenvolvidas parcerias entre os Estados, as comunidades, a sociedade civil, o setor privado, as organizações de agricultores, de produtores em pequena escala de alimentos, de pescadores e

de usuários dos recursos florestais, e outras partes. As contribuições financeiras e de outros tipos, que se esperam dos beneficiários, devem ser razoáveis e não representar para eles uma carga de dívida impossível de ser assumida. Aquele que renunciar a seus direitos sobre a terra e os recursos pesqueiros e florestais deve receber, sem demora injustificada, pagamentos compensatórios no montante equivalente ao valor do que foi cedido.

- 15.5 Onde optarem por fazer reformas redistributivas, os Estados devem definir claramente os objetivos dos programas de reforma e as terras excluídas dessa redistribuição. Deve-se determinar com clareza quem são os beneficiários previstos; por exemplo, famílias – em particular as que estão em busca de quintais –, mulheres, residentes de assentamentos informais, pastores, grupos historicamente desfavorecidos, grupos marginalizados, jovens, povos indígenas, extrativistas e produtores em pequena escala de alimentos.
- 15.6 Quando optarem por aplicar reformas redistributivas, os Estados devem elaborar políticas e leis por meio de processos participativos, para torná-las sustentáveis. Os Estados devem assegurar que as políticas e os direitos ajudem os beneficiários – sejam comunidades, famílias ou indivíduos – a conquistar um padrão de vida adequado, a partir do trabalho na terra ou dos recursos pesqueiros e florestais que adquiriram, e devem garantir a igualdade de tratamento a homens e mulheres nas reformas redistributivas. Os Estados devem revisar as políticas que possam criar obstáculos à consecução e à sustentabilidade dos efeitos previstos, advindos das reformas redistributivas.
- 15.7 Quando considerarem as reformas redistributivas, os Estados poderão, se assim desejarem, realizar avaliações dos possíveis efeitos positivos e negativos que essas reformas podem ter sobre os direitos à posse da terra; sobre a segurança alimentar e a conquista progressiva do direito a uma alimentação adequada;

sobre os meios de vida e sobre o meio ambiente. Esse processo de avaliação deve seguir os princípios de consulta e participação destas Diretrizes. As avaliações podem ser utilizadas como base para determinar as medidas necessárias em apoio aos beneficiários e com a finalidade de melhorar o programa redistributivo.

- 15.8 Os Estados devem assegurar que os programas de reforma agrária redistributiva brindem os beneficiários que dela necessitem com todas as formas de apoio necessárias, como o acesso ao crédito, aos seguros agrícolas, aos insumos, aos mercados, à assistência técnica e extensão rural, ao desenvolvimento agrícola e à habitação. A prestação de serviços de aconselhamento deve ser coordenada com a realocação dos beneficiários nas terras em questão. Os custos totais das reformas agrárias, incluindo os custos dos serviços de apoio, devem ser determinados antecipadamente e incluídos em orçamentos correspondentes.
- 15.9 Os Estados devem implementar as reformas redistributivas de acordo com abordagens e procedimentos transparentes, participativos e responsáveis. Todas as partes afetadas devem ter direito à tutela judicial efetiva e a uma indenização justa, de acordo com a legislação nacional e com as disposições da Seção 16. Todas as partes afetadas, incluindo os grupos desfavorecidos, devem receber informação exaustiva e clara acerca das reformas, em particular mediante mensagens específicas que incorporem questões de gênero. A seleção dos beneficiários deve ser realizada por meio de um procedimento aberto e os direitos de posse da terra que receberem devem ser seguros e inscritos em um registro público. O acesso aos meios de solução de controvérsias deve estar regulado pela legislação nacional. Os Estados devem impedir a corrupção nos programas de reforma redistributiva, em especial graças à intensificação da transparência e da participação.
- 15.10 Os Estados, com a participação das partes envolvidas, devem supervisionar e avaliar os resultados dos programas de reforma

redistributiva, incluídas as políticas de apoio associadas, enumeradas no parágrafo 15.8 e suas repercussões sobre o acesso à terra e sobre a segurança alimentar dos homens e das mulheres e, quando for necessário, os Estados devem adotar medidas corretivas.

## 16 EXPROPRIAÇÃO E COMPENSAÇÃO

- 16.1 Sujeitando-se às legislações nacionais e de acordo com o contexto nacional, os Estados somente devem realizar expropriações quando os direitos à terra e aos recursos pesqueiros e florestais sejam necessários para um fim de interesse geral. Os Estados devem definir claramente o conceito de interesse público em suas legislações, para permitir que os tribunais de justiça o examinem. Os Estados devem garantir que todas as ações se ajustem ao direito nacional e às obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional, levando em conta os compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. Os Estados devem respeitar todos os titulares legítimos de direitos de posse, em particular os grupos vulneráveis e marginalizados, adquirindo os recursos mínimos necessários e oferecendo com prontidão uma compensação justa, de acordo com o direito nacional.
- 16.2 Os Estados devem garantir que o planejamento e os procedimentos da expropriação sejam realizados de maneira transparente e participativa. Todas as pessoas que podem ser afetadas devem ser contatadas, informadas adequadamente e consultadas em cada uma das etapas do processo de expropriação. De acordo com os princípios destas Diretrizes, as consultas devem oferecer informações sobre as vias alternativas possíveis para a consecução do fim de interesse geral, e nelas se deve agir levando em conta estratégias destinadas a reduzir ao mínimo as perturbações nos meios de vida. Os Estados devem demonstrar

sensibilidade nos casos em que as expropriações propostas devam ser realizadas em áreas de particular significado cultural, religioso ou ambiental, ou quando a terra e os recursos pesqueiros e florestais em questão sejam de particular importância para os meios de vida das pessoas pobres ou vulneráveis.

- 16.3 Os Estados devem assegurar uma avaliação justa e uma indenização rápida, de acordo com a legislação nacional. Entre outras formas possíveis, as compensações podem consistir, por exemplo, em dinheiro, em direitos sobre áreas alternativas, ou em uma combinação de ambas as coisas.
- 16.4 Desde que os recursos permitam, os Estados devem assegurar que os órgãos executores sejam dotados de adequadas capacidades humana, físicas, financeira e de outros tipos.
- 16.5 Nos casos em que, por conta de uma mudança nos planos, as terras e as áreas pesqueiras e florestais expropriadas já não sejam necessárias, os Estados devem dar aos detentores de direitos originais a faculdade de recompra desses recursos. Nesse caso, deve-se levar em conta na recompra a compensação recebida em troca da expropriação.
- 16.6 Todas as partes devem impedir a corrupção, em particular utilizando avaliações estabelecidas objetivamente, realizando processos e serviços transparentes e descentralizados, e garantindo o direito de apelação.
- 16.7 Quando os despejos forem considerados justificados, para fins de interesse geral, como resultado da expropriação de terras e de áreas pesqueiras e florestais, os Estados devem realizar os despejos e tratar todos os afetados de maneira coerente com suas obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos.
- 16.8 Os Estados devem assegurar, antes do despejo ou da mudança de uso da terra que pode resultar em privação de acesso dos

indivíduos e das comunidades aos recursos produtivos, a exploração de alternativas viáveis em consultas com as partes interessadas, em conformidade com os princípios destas Diretrizes, a fim de evitar, ou pelo menos minimizar, a necessidade de despejos.

- 16.9 Despejos ou transferências não devem ter por resultado que os indivíduos percam suas casas e que fiquem vulneráveis à violação dos direitos humanos. Quando os afetados não têm condições de cuidar de si mesmos, os Estados devem tomar todas as medidas necessárias, desde que os recursos permitam, para garantir moradias alternativas adequadas, oportunidades de reassentamento ou acesso à terra e a áreas pesqueiras e florestais produtivas, conforme cada caso.



## ADMINISTRAÇÃO DA POSSE DA TERRA

Nesta parte, aborda-se a governança da administração fundiária e da ocupação e uso dos recursos pesqueiros e florestais, em relação ao registro dos direitos fundiários, à valoração, à tributação, ao ordenamento regulamentado do território, à solução de controvérsias e aos assuntos transfronteiriços.

### 17 REGISTROS DOS DIREITOS DE POSSE

- 17.1 Os Estados devem implementar alguns sistemas (tais como o registro, o cadastro e os sistemas de licenças) para registrar os direitos fundiários individuais e coletivos, com a finalidade de aumentar a segurança desses direitos, entre eles os de titularidade pública, privada e os dos povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse, e para facilitar o funcionamento das sociedades locais e dos segmentos de mercado. Os sistemas devem registrar, manter e difundir direitos e deveres de posse, bem como os titulares dos direitos e deveres,

os lotes ou as explorações agrícolas, áreas de pesca ou florestas que têm relação com tais direitos e deveres.

- 17.2 Os Estados devem fornecer sistemas de registro adequados às suas necessidades particulares, especialmente àquelas ligadas aos recursos humanos e financeiros disponíveis. Devem ser elaboradas e utilizadas estratégias apropriadas do ponto de vista sociocultural para registrar os direitos dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra. Com a finalidade de fomentar a transparência e a compatibilidade com outras fontes de informação para a ordenação territorial e outros objetivos, cada Estado deve desenvolver um cenário integrado, que compreenda os sistemas existentes de registro e outros sistemas de informação espacial. Em cada jurisdição, os registros dos direitos fundiários do Estado, do setor público, do setor privado, dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra devem fazer parte do sistema integrado de registro. Sempre que não seja possível registrar os direitos de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra ou as ocupações em assentamentos informais, deve-se proceder com especial cuidado para evitar que sejam registrados, nessas áreas, direitos que se revelem incompatíveis.
- 17.3 Os Estados devem garantir que todos possam registrar seus direitos de posse e obter informações, sem discriminação baseada em critério algum. Nas áreas apropriadas, os órgãos executores, tais como os que realizam os registros de terras, devem colocar em funcionamento centros e escritórios móveis, cuidando para que as mulheres, os pobres e os grupos vulneráveis possam ter acesso a esses registros. Os Estados devem considerar recorrer a serviços de profissionais, tais como advogados, notários, agrimensores e especialistas em ciências sociais, para fornecer ao público informações sobre os direitos de uso e ocupação da terra.

- 17.4 Com a finalidade de reduzir os custos e encurtar os prazos de realização de seus serviços, os órgãos executores devem adotar procedimentos simplificados e tecnologia adequada às condições locais. A exatidão das medições espaciais deve responder a parâmetros suficientes para alcançar a identificação dos lotes e de outras unidades territoriais, em conformidade com as necessidades locais, sendo possível, mais adiante, acrescentar outros dados mais precisos caso necessário. Para facilitar o uso dos registros fundiários, os órgãos executores devem compartilhar as informações relativas aos direitos, aos titulares dos direitos e às unidades territoriais objeto de tais direitos. Os registros devem estar indexados por unidades territoriais e por titulares, para que seja possível identificar direitos sobrepostos ou direitos excludentes entre si. Com o propósito de melhorar os serviços e de facilitar o acesso de público à informação, os registros de posse devem ser colocados à disposição dos órgãos estatais e dos governos locais. A informação deve ser distribuída de acordo com normas nacionais e deve incluir dados desagregados sobre os direitos de uso e ocupação da terra.
- 17.5 Os Estados devem assegurar que as informações sobre os direitos de posse possam ser facilmente consultadas por todos, mas com restrições de privacidade. Essas restrições não devem impedir, sem necessidade, que o público averigue a existência de transações corruptas ou ilegais. Os atores estatais e não estatais devem potencializar suas tentativas de impedir a corrupção no registro dos direitos de posse, divulgando amplamente os processos, os requisitos, as taxas e as exceções, bem como os prazos de resposta às solicitações de serviços.

## 18 AVALIAÇÃO

- 18.1 Os Estados devem assegurar que sejam utilizados sistemas apropriados para a valoração justa e oportuna dos direitos fundiários com fins específicos, como o funcionamento dos segmentos de mercado,

a garantia de empréstimos, as transações de direitos de posse como resultado de investimentos, a expropriação e o recolhimento de impostos. Esses sistemas devem promover objetivos sociais, econômicos, ambientais e de desenvolvimento sustentável mais amplos.

- 18.2 As políticas e as leis relativas à valoração devem garantir que os sistemas de valoração levem em conta valores não comerciais, como os de caráter social, cultural, religioso, espiritual e ambiental, quando aplicáveis.
- 18.3 Os Estados devem elaborar políticas e leis que promovam e exijam a transparência na valoração dos direitos de posse. Os preços de venda e outras informações pertinentes devem ser objeto de registro, análise e publicação, com a finalidade de constituir uma base exata e confiável de valores.
- 18.4 Os Estados e as outras partes devem elaborar e difundir normas nacionais de valoração, que serão utilizadas pelos Estados, com fins comerciais e outros. As normas nacionais devem ser consistentes com as normas internacionais pertinentes. A capacitação das pessoas deve compreender o treinamento em metodologias e padrões internacionais.
- 18.5 Os órgãos executores de valoração dos direitos fundiários devem colocar à disposição do público suas informações e análises de valoração, de acordo com as normas nacionais. Os Estados devem eliminar a corrupção nos procedimentos de valoração, mediante a transparência na informação e nas metodologias, na administração dos recursos públicos e nas remunerações, bem como na contabilidade e nos empréstimos das empresas.

## 19 TRIBUTAÇÃO

- 19.1 Os Estados dispõem de competência para aumentar a receita por meio da tributação relativa aos direitos fundiários, com

a finalidade de ajudar na consecução de seus objetivos sociais, econômicos e ambientais mais gerais. Entre esses objetivos pode-se incluir o fomento aos investimentos ou impedir os efeitos indesejáveis que possam ocorrer, como aqueles derivados da especulação e da concentração da propriedade e de outros direitos de posse. A tributação deve fomentar os comportamentos sociais, econômicos e ambientais desejáveis, tais como o registro das transações ou a declaração do valor comercial total.

- 19.2 Os Estados devem elaborar políticas, leis e marcos organizacionais que regulem todos os aspectos correspondentes à tributação dos direitos fundiários. As políticas e as leis tributárias devem ser utilizadas, quando procedentes, para proporcionar um financiamento eficaz aos níveis descentralizados das administrações públicas e a prestação de serviços e de infraestrutura.
- 19.3 Os Estados devem administrar os tributos de forma eficiente e transparente. Os funcionários dos órgãos executores devem receber capacitação que compreenda as metodologias. Os tributos devem ser baseados em valores adequados. A valoração e as bases tributáveis devem ser públicas. Os Estados devem assegurar aos contribuintes o direito de apresentar recursos de apelação contra as valorações que considerarem improcedentes. Os Estados devem impedir a corrupção na administração tributária, por meio de maior transparência na utilização de valorações estabelecidas objetivamente.

## **20 ORDENAMENTO REGULADO DO TERRITÓRIO**

- 20.1 O ordenamento regulado do território afeta todos os direitos de posse, ao restringir legalmente o seu uso. Os Estados devem realizar um ordenamento regulado do território, supervisionar e fazer cumprir os planos correspondentes, os quais devem compreender um desenvolvimento equilibrado e sustentável

dos territórios, a fim de se promoverem os objetivos destas Diretrizes. A esse respeito, o ordenamento territorial deve conciliar e harmonizar diferentes objetivos do uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.

- 20.2 Os Estados devem elaborar, mediante consultas e participação, políticas e leis sobre ordenamento territorial, sensíveis quanto às questões de gênero. Essas políticas e leis devem ser amplamente difundidas. Quando pertinente, os sistemas oficiais de ordenamento devem levar em conta os métodos de ordenamento e de desenvolvimento territorial utilizados por povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse, bem como os processos de tomada de decisões nessas comunidades.
- 20.3 Os Estados devem assegurar que o ordenamento regulamentado do território reconheça as inter-relações entre a terra, os recursos pesqueiros e florestais e seus usos, incluídos os aspectos de gênero relacionados a esses usos. Os Estados devem esforçar-se para conciliar e priorizar os interesses públicos, comunitários e privados, e acomodar as necessidades de diferentes usos, como os rurais, agrícolas, nômades, urbanos e ambientais. Devem-se levar em consideração no ordenamento todos os direitos de posse, incluídos os direitos sobrepostos e os de caráter periódico. Para o ordenamento territorial, devem-se exigir avaliações de risco apropriadas. Deve haver coordenação entre os planos de ordenamento territorial nacionais, regionais e locais.
- 20.4 Os Estados devem garantir que o público esteja amplamente envolvido na elaboração e no exame das propostas dos planos de ordenamento do território, com o objetivo de assegurar que esses planos reflitam as prioridades e os interesses das comunidades, incluindo os povos indígenas e as comunidades produtoras de alimentos. Quando necessário, as comunidades devem receber apoio durante o processo de ordenamento. Os órgãos executores devem divulgar como estão sendo aplicados os apor-

tes do público que resultam do processo de participação nos planos finais de ordenamento do território. Os Estados devem impedir a corrupção, estabelecendo salvaguardas contra o uso indevido da autoridade no ordenamento do território, sobretudo no que se relaciona com as mudanças dos usos regulamentados. Os órgãos executores devem comunicar os resultados dos controles sobre o cumprimento dessas salvaguardas.

- 20.5 No ordenamento territorial, deve-se considerar a necessidade de fomentar o ordenamento sustentável diversificado da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, incluindo os enfoques agroecológicos e de intensificação sustentável, e a necessidade de encarar os desafios das mudanças climáticas e da segurança alimentar.

## **21 SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS SOBRE DIREITOS DE POSSE**

- 21.1 Os Estados devem fornecer acesso, por intermédio de órgãos judiciais e administrativos imparciais e competentes, a meios que permitam solução oportuna, acessível e eficaz às controvérsias sobre os direitos de posse, incluindo os meios alternativos para essa solução, e devem oferecer recursos processuais eficazes e direito de apelação. Os meios processuais devem ser aplicados prontamente. Os Estados devem colocar à disposição de todos os mecanismos que tenham o propósito de resolver as possíveis controvérsias em uma fase preliminar, no âmbito do órgão executor ou fora dele. Os serviços de solução de controvérsias devem ser acessíveis para todos – homens e mulheres – quanto à localização física, aos idiomas utilizados e aos procedimentos.
- 21.2 Os Estados podem considerar a introdução de tribunais ou órgãos especializados que lidam apenas com as disputas sobre direitos fundiários, e criar postos de especialistas junto das autoridades judiciais para lidar com questões técnicas. Os Estados

podem também criar tribunais especiais para solucionar as disputas sobre ordenamento regulamentado do território, agrimensura e valoração.

- 21.3 Os Estados devem reforçar e desenvolver formas alternativas de solução de conflitos, especialmente no plano local. As formas existentes para solução de controvérsias, sejam consuetudinárias ou de outro tipo, devem compreender procedimentos justos, confiáveis, acessíveis e não discriminatórios, para rápida solução das controvérsias sobre os direitos fundiários.
- 21.4 Os Estados devem avaliar a disponibilização de recursos aos órgãos executores, a fim de solucionar as controvérsias sobre as quais esses órgãos tenham competência técnica. Dessa forma, por exemplo, os encarregados da agrimensura poderiam solucionar as controvérsias sobre limites entre lotes individuais nos contextos nacionais. As decisões devem ser apresentadas por escrito, embasadas em julgamentos objetivos, e deve existir o direito de apelação diante das autoridades judiciais.
- 21.5 Os Estados devem impedir a corrupção nos processos de solução de controvérsias.
- 21.6 Ao oferecer mecanismos de solução de controvérsias, os Estados devem empenhar-se em proporcionar assistência jurídica às pessoas vulneráveis e marginalizadas, com o fim de garantir a todos o acesso seguro à justiça, sem discriminações. As autoridades judiciais e outros órgãos devem assegurar que seus funcionários tenham os conhecimentos e as competências necessários para prestar os serviços mencionados.

## 22 ASSUNTOS TRANSFRONTEIRIÇOS

- 22.1 Os Estados devem cooperar, no âmbito dos mecanismos apropriados e com a participação dos afetados, no tratamento das

questões de posse relativas à terra e aos recursos pesqueiros e florestais que extrapolem as fronteiras nacionais. Os Estados devem garantir que todas as ações se ajustem às obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional, levando em consideração os compromissos voluntários assumidos em virtude dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. Nos Estados em que surjam assuntos transfronteiriços relacionados com direitos de posse, as partes devem colaborar com a proteção dos direitos de posse, com os meios de vida e com a segurança alimentar das populações migrantes, enquanto estas se encontram nos respectivos territórios das partes.

- 22.2 Os Estados e os outros atores envolvidos devem contribuir para os entendimentos das questões de posse transfronteiriça que afetem as comunidades, como as das pradarias ou das rotas de migração estacional de pastagens e das áreas de pesca dos pescadores em pequena escala, que se encontram em fronteiras internacionais.
- 22.3 Quando cabível, os Estados devem harmonizar as normas legais de governança fundiária, de acordo com as obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional, considerando os compromissos voluntários assumidos em razão dos instrumentos regionais ou internacionais aplicáveis. Quando cabível, a harmonização deve ser coordenada com os órgãos regionais pertinentes e com as partes afetadas. Os Estados, com a participação dos respectivos afetados, devem desenvolver ou reforçar as medidas internacionais existentes para administrar os direitos de posse que extrapolem as fronteiras internacionais. Quando cabível, os efeitos dessas medidas devem ser coordenados com os órgãos regionais pertinentes. Essas tarefas devem ter o objetivo de proteger os meios de vida e, de acordo com o parágrafo 4.8, os direitos de todos os afetados.



## RESPOSTAS ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E ÀS SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA

Nesta parte, trata-se da governança da ocupação e uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais no contexto das mudanças climáticas, dos desastres naturais e dos conflitos.

### **23 MUDANÇA CLIMÁTICA**

23.1 Os Estados devem assegurar que os direitos legítimos de posse da terra e dos recursos pesqueiros e florestais de todos os indivíduos, das comunidades ou dos povos que possam ser afetados, especialmente os agricultores, os produtores em pequena escala de alimentos e as pessoas vulneráveis e marginalizadas, sejam respeitados e protegidos por leis, políticas, estratégias e ações, visando prevenir os efeitos das mudanças climáticas e responder a esses efeitos, de acordo com seus respectivos deveres, quando aplicáveis, em termos de marcos pertinentes sobre mudanças climáticas.

- 23.2 Quando apropriado, os Estados devem criar e aplicar estratégias e ações, mediante consulta a todos aqueles – mulheres e homens – que possam ser deslocados por conta das mudanças climáticas. Nenhuma entrega de terras, áreas pesqueiras, florestais ou de meios de vida alternativos para deslocados deve colocar em risco os meios de vida de terceiros. Os Estados podem estudar, entretanto, a oferta de assistência especial a pequenas ilhas e a Estados em desenvolvimento.
- 23.3 Os Estados devem facilitar a participação, de acordo com os princípios de consulta e participação destas Diretrizes, de todos os indivíduos, comunidades ou povos que sejam titulares de direitos legítimos de posse, em particular dos agricultores, dos produtores em pequena escala de alimentos e das pessoas vulneráveis e marginalizadas, nas negociações e na aplicação dos programas de mitigação e de adaptação.

## 24 DESASTRES NATURAIS

- 24.1 Todas as partes devem assegurar que os aspectos relacionados à ocupação e uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais sejam levados em conta na hora de prevenir e de se preparar para enfrentar as situações de desastres naturais e responder a elas. Devem ser estabelecidos marcos reguladores do uso e ocupação da terra, incluindo a ordenação do território, para que se evitem ou para que se reduzam ao mínimo as repercussões potenciais dos desastres naturais.
- 24.2 Os Estados devem garantir que todas as ações se ajustem a suas obrigações determinadas no âmbito do direito nacional e internacional, considerando-se os compromissos voluntários assumidos em razão dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis. Todas as partes devem atuar levando em conta os princípios internacionais pertinentes, como os Princípios das

Nações Unidas sobre a Restituição de Moradias e do Patrimônio dos Refugiados e às Pessoas Deslocadas (“Princípios Pinheiro”) e a Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre.

- 24.3 Os Estados devem abordar as questões relacionadas à posse da terra nos programas de prevenção e de preparação para casos de desastre. A informação sobre os direitos legítimos de posse deve ser coletada para as áreas que podem ser afetadas, por meio de um processo que se ajuste aos princípios de consulta e de participação destas Diretrizes. Os sistemas de registro dos direitos legítimos de posse devem ser à prova de desastres naturais, por exemplo, com a armazenagem dos arquivos em lugares distantes, a fim de permitir que os titulares possam provar os seus direitos de posse e efetivem a reocupação de seus lotes e outras unidades territoriais. Os Estados devem se esforçar para delimitar áreas destinadas ao assentamento temporário de pessoas que podem ser deslocadas em consequência de desastres naturais e formular regras destinadas a proporcionar segurança de posse em tais áreas.
- 24.4 Os Estados e demais atores envolvidos devem ocupar-se das questões relacionadas à posse da terra nos momentos de reação às situações de emergência. Nenhuma entrega de terras, de áreas pesqueiras ou florestais e de meios de vida alternativos para deslocados deve colocar em risco os direitos ou os meios de vida de terceiros. Os direitos legítimos de posse dos deslocados devem, entretanto, ser objeto de reconhecimento, respeito e proteção. As informações sobre os direitos de posse e sobre os seus usos não autorizados devem ser divulgadas para todas as pessoas afetadas.
- 24.5 Os Estados e demais atores envolvidos devem abordar as questões relacionadas à posse da terra durante a fase de reconstrução. As pessoas deslocadas temporariamente devem ser assistidas a fim de que retornem voluntariamente, com dignidade e segurança, a seus lugares de origem. Devem ser fornecidos os meios que

permitam resolver as disputas sobre os direitos de posse. Em caso de nova determinação dos limites de lotes ou de outras unidades territoriais, o processo se dará em consonância com os princípios de consulta e de participação destas Diretrizes. Caso as pessoas se vejam impossibilitadas de retornar a seu lugar de origem, devem ser assentadas, em caráter permanente, em outros lugares. O reassentamento deve ser negociado com as comunidades acolhedoras, a fim de se assegurar que os deslocados possam desfrutar de um acesso seguro a terras, a recursos pesqueiros e florestais e a meios de vida alternativos, de forma que não se ponha em risco os direitos e os meios de vida de terceiros.

## **25 CONFLITOS EM RELAÇÃO À POSSE DE TERRA E DE RECURSOS PESQUEIROS E FLORESTAIS**

- 25.1 Todas as partes devem tomar iniciativas para eliminar as questões relativas à posse da terra e dos recursos pesqueiros e florestais que são causas de conflitos e devem cuidar para que os aspectos da posse sejam tratados antes, durante e depois dos conflitos, incluindo as situações de ocupação, nas quais as partes devem atuar em conformidade com o direito internacional humanitário aplicável.
- 25.2 Os Estados devem garantir que todas as ações sejam coerentes com as obrigações definidas no âmbito do direito nacional e internacional, levando-se devidamente em conta os compromissos voluntários assumidos em razão dos instrumentos internacionais e regionais aplicáveis, incluídos, se for adequado, os correspondentes à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo e aos Princípios das Nações Unidas sobre a Restituição de Moradias e do Patrimônio dos Refugiados e às Pessoas Deslocadas (“Princípios de Pinheiro”). Durante os conflitos e depois deles, os Estados devem respeitar o direito internacional humanitário aplicável com relação aos direitos legítimos de posse.

- 25.3 Todas as partes devem adotar providências que permitam resolver pacificamente os problemas relacionados à posse da terra e evitar que eles desemboquem em conflitos. Os Estados devem revisar as políticas e as leis pertinentes, com o propósito de eliminar a discriminação e outros fatores que possam ser causa de conflitos. Quando procedente, os Estados poderão considerar a utilização de mecanismos consuetudinários locais ou mecanismos de outros tipos que forneçam meios justos, confiáveis, sensíveis ante as questões de gênero, acessíveis e não discriminatórios, para resolver prontamente as disputas sobre os direitos de posse da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.
- 25.4 Quando surgirem os conflitos, os Estados e as outras partes devem se esforçar para respeitar e proteger os direitos legítimos de posse existentes e para garantir que as outras partes não os suprimam. De acordo com as obrigações existentes no âmbito do direito nacional e internacional pertinente, os Estados não devem reconhecer direitos de posse da terra e dos recursos pesqueiros e florestais adquiridos em seus territórios mediante a força ou a violência. Os refugiados, os deslocados e outros afetados pelos conflitos devem ser alojados em condições seguras, de tal forma que sejam protegidos os direitos de posse das comunidades acolhedoras. As violações dos direitos de posse devem ser documentadas e, quando necessário, ser objeto de reparação posterior. Os registros oficiais dos direitos de posse devem ser objeto de proteção contra sua destruição ou subtração, com o fim de fornecer provas destinadas a processos posteriores sobre as violações mencionadas e facilitar as medidas reparadoras possíveis e, em áreas onde existam tais registros, os direitos de posse devem ser creditados da melhor maneira possível, com sensibilidade nas questões de gênero, em particular por meio de relatos ou de outros testemunhos orais. Os direitos legítimos de posse dos refugiados e dos deslocados devem, entretanto, ser objeto de reconhecimento, respeito e proteção. As informações sobre os direitos de posse e sobre os seus usos não autorizados devem ser divulgadas para todas as pessoas afetadas.

- 25.5 Nas situações de conflito, sempre que seja possível ou quando termine o conflito, os Estados e as outras partes devem cuidar para que os problemas de posse sejam tratados de tal maneira que se contribua para a igualdade de gênero e para que se apoiem soluções duradoras para os afetados. Quando for possível a restituição e, nos casos cabíveis, com a assistência do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e de outros organismos pertinentes, os refugiados e os deslocados devem ser assistidos voluntariamente, com segurança e com dignidade para o retorno ao seu local de origem, de acordo com as normas internacionais aplicáveis. Os procedimentos para restituição, reabilitação e reparação devem ser não discriminatórios, sensíveis à questão de gênero e amplamente divulgados. Os pedidos de restituição devem ser processados imediatamente. Nos processos para restituição dos direitos de posse dos povos indígenas e outras comunidades com sistemas de posse tradicionais deve-se prever a utilização das fontes tradicionais de informações.
- 25.6 Quando a restituição não for possível, o acesso seguro à terra, aos recursos pesqueiros e florestais e aos meios de subsistência alternativos para os refugiados e as pessoas deslocadas deve ser negociado com as comunidades acolhedoras e outras partes relevantes para garantir que o reassentamento não ponha em perigo os meios de vida de terceiros. Quando possível, deve haver procedimentos especiais para que as pessoas vulneráveis, em particular as viúvas e os órfãos, tenham acesso seguro à terra, aos recursos pesqueiros e florestais.
- 25.7 Quando adequado, as políticas e as leis devem ser revistas para combater a discriminação preexistente, bem como a discriminação introduzida durante os conflitos. Nos casos em que forem apropriados ou necessários, os organismos relevantes devem reestabelecer os serviços necessários destinados à governança de posse responsável.

## PROMOÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

- 26.1 De acordo com a natureza voluntária destas Diretrizes, os Estados têm a responsabilidade de implementá-las, monitorá-las e avaliá-las.
- 26.2 Os Estados são encorajados a criar plataformas e marcos multissegmentados, em nível local, nacional e regional, ou utilizar os já existentes, a fim de colaborar na execução destas Diretrizes, monitorar e avaliar a implementação em sua jurisdição, avaliar a repercussão da melhoria na governança do acesso e uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, assim como da melhoria da segurança alimentar e da conquista progressiva do direito a uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável. O processo deve ser integrador, participativo, sensível às questões de gênero, realizável, eficaz em função dos custos e sustentável. Os Estados podem solicitar apoio técnico a órgãos regionais e internacionais na realização dessas tarefas.

- 26.3 Os parceiros de desenvolvimento, os organismos especializados das Nações Unidas e as organizações regionais são encorajados a apoiar os esforços voluntários dos Estados no sentido de implementar estas Diretrizes, incluindo aqueles que são realizados por meio da cooperação Sul-Sul. O apoio pode consistir em cooperação técnica, assistência financeira, desenvolvimento da capacidade institucional, intercâmbio de conhecimentos e de experiências, assistência na elaboração de políticas nacionais sobre a posse e em transferência de tecnologia.
- 26.4 O CSA deve ser o foro mundial onde todos os atores relevantes se informem sobre a experiência de cada um e avaliem o progresso feito na execução destas Diretrizes e sua pertinência, eficácia e repercussões. Em consequência, a Secretaria do CSA, em colaboração com o Grupo Consultivo, deve apresentar relatórios ao Comitê sobre os progressos na execução destas Diretrizes e avaliar suas repercussões e sua contribuição para a melhoria da governança fundiária. Os relatórios devem ter um caráter universal e incluir, entre outros elementos, as experiências regionais, as melhores práticas e os ensinamentos aprendidos.
- 26.5 Encorajam-se todas as partes, incluídas as organizações da sociedade civil e o setor privado, a utilizar os esforços de colaboração para promover e aplicar estas Diretrizes, de acordo com as prioridades e circunstâncias nacionais. Encorajam-se todas as partes a difundir informação sobre a governança fundiária responsável, a fim de melhorar as práticas existentes.

As Diretrizes são o primeiro instrumento exaustivo de alcance mundial sobre a posse e governança da terra, da pesca e dos recursos florestais, que resultou de negociações intergovernamentais. Nas Diretrizes estão estipulados princípios e normas internacionalmente aceitas que abarcam práticas responsáveis para o uso e controle desses recursos. As Diretrizes oferecem orientações dirigidas à melhoria dos marcos normativos, jurídicos e organizativos que regularam os direitos de posse; ao aumento da transparência nos sistemas de posse e nos processos relativos à sua administração; e ao reforço das capacidades e operações de órgãos públicos, empresas privadas, organizações da sociedade civil e pessoas envolvidas nas questões vinculadas à posse e sua governança.

As Diretrizes situam a governança no contexto da segurança alimentar nacional e têm por objetivo contribuir para a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, com a erradicação da pobreza, a proteção ambiental e o desenvolvimento social e econômico sustentável.



Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

