



Garantir os Direitos Fundiários para o Pastoralismo

Nota política preparada pelo Grupo de Trabalho da IYRP sobre Povos Pastoralistas e Direitos à Terra (2025)

Este documento conclama os governos a proteger legalmente os direitos fundiários dos povos pastoralistas, incluindo a necessidade de mobilidade e os direitos consuetudinários de acesso e gestão dos recursos pastoris

Introdução

Para que o pastoralismo funcione de forma produtiva e sustentável, os direitos fundiários precisam sustentar sua mobilidade, o acesso flexível e o uso não exclusivo da terra. A função social dos sistemas fundiários é regular o uso coletivo da terra para que as pessoas possam utilizá-la de forma eficaz para garantir seus meios de vida. Para quem tem no pastoralismo seu modo de vida, um sistema fundiário adequado deve, sobretudo, assegurar a continuidade dessa prática.

As pastagens naturais (*rangelands*) e o pastoralismo devem ser entendidos como um único sistema. As pradarias se formaram por uma interação mutuamente benéfica entre plantas e herbívoros. Os pastoralistas utilizam o gado para complementar e dar continuidade a essas funções ecológicas.

A mobilidade permite aos pastoralistas aproveitar recursos ao mesmo tempo dispersos e efêmeros. A distribuição das oportunidades de pastejo pode variar muito em termos de localização e tempo, de um ano para outro, devido à variabilidade climática, especialmente das chuvas. Os pastoralistas são especializados em tirar proveito dessas sucessões de períodos de pasto rico em nutrientes, muitas vezes imprevisíveis e de curta duração.

A mobilidade dos pastoralistas é fundamental tanto para o uso sustentável das pastagens quanto para a produtividade econômica do pastoralismo. A mobilidade permite que o gado se alimente dos melhores pastos por mais tempo do que seria possível permanecendo num só lugar. Ao seguirem os melhores recursos forrageiros em paisagens onde os nutrientes são distribuídos de forma desigual, os pastoralistas maximizam a produtividade dos rebanhos, favorecem a regeneração das pastagens e evitam o sobrepastejo. A mobilidade também reduz a exposição dos pastoralistas à seca.

Desafios

Os sistemas fundiários formais, em grande medida, não têm reconhecido os direitos dos pastoralistas, especialmente aqueles que sustentam usos de terra flexíveis, multifuncionais e temporários. Garantir esses direitos é essencial para acessar recursos de maneira eficiente e sustentável em ambientes altamente variáveis. Na ausência de reconhecimento formal desses direitos, as pastagens têm sido representadas como terras “ociosas” e “sem titularidade”, que o Estado pode alocar à vontade.

Em todo o mundo, os pastoralistas estão perdendo acesso às áreas de pastejo. As pastagens vêm sendo reorientadas ou privatizadas e cercadas para a indústria, infraestrutura ou expansão agrícola em nome do desenvolvimento econômico, da conservação e da mitigação das mudanças climáticas. Como resultado, as pastagens se tornam fragmentadas e inacessíveis. Essas pressões dificultam cada vez mais a prática do pastoralismo, colocando em risco tanto os meios de vida dos pastoralistas quanto as próprias pastagens.

Como o valor econômico e ecológico do pastoralismo é pouco capturado pelos dados oficiais, os pastoralistas costumam ficar em desvantagem nos processos de formulação de políticas e planejamento. Faltam mecanismos para avaliar e reconhecer os benefícios econômicos e ecológicos que o pastoralismo traz, particularmente quanto ao uso da terra.

Mudar a perspectiva

O pastoralismo é um sistema sofisticado e adaptativo que funciona — seus problemas surgem quando é impedido de operar segundo sua própria lógica. Os pastoralistas regeneram as pastagens ao acompanhar as variações de qualidade do pasto, utilizando o gado para reproduzir o papel dos grandes herbívoros. Sua mobilidade permite a recuperação da vegetação e a resiliência dos ecossistemas. Quando pode operar segundo sua própria lógica, o pastoralismo agrega valor — ecológico, social e econômico.

A sustentabilidade ecológica não deveria ser um compromisso; no pastoralismo, é ela que impulsiona a produtividade. O pastoralismo é um modo de vida produtivo e ecologicamente alicerçado, que se desenvolve trabalhando com a natureza, e não contra ela. Ao não depender de combustíveis fósseis ou de infraestrutura fixa para impor condições artificialmente estáveis, os pastoralistas empregam a mobilidade, o conhecimento ecológico profundo e o pastejo seletivo para manejar a diversidade e sustentar tanto os rebanhos quanto as paisagens.

O pastoralismo sustenta o sistema alimentar mais amplo e presta serviços ecossistêmicos essenciais. Ao promover a fertilidade do solo, a regulação da água, a conservação da biodiversidade e a ciclagem de nutrientes, o pastoralismo contribui para a saúde ambiental e a produção de alimentos. O esterco do gado nutre a agricultura, e os sistemas móveis de pastoreio apoiam a segurança, a qualidade e a nutrição alimentar.

O uso da terra não precisa ser exclusivo — o uso para o pastoreio é temporário, discreto e compatível com outras atividades. Dos trajetos diários de pastejo aos deslocamentos sazonais de longa distância, o pastoralismo requer direitos de acesso seguros que permitam mover-se conforme necessário. Esse uso da terra — sazonal, compartilhado e não exclusivo — pode coexistir (e tem coexistido) com outros modos de vida e usos da terra.

As instituições tradicionais não são obstáculos ao progresso — são fundamentos da governança fundiária sustentável. Desenvolvidas para possibilitar a convivência, privilegiam o dever de inclusão sobre o direito de exclusão e há muito permitem acesso negociado e flexível — algo que categorias jurídicas rígidas frequentemente não conseguem fazer. Sua força reside na adaptabilidade — não apenas à variabilidade ecológica, mas também às mudanças nas expectativas sociais. A resiliência aumenta quando incluem mulheres, jovens e grupos minoritários nas decisões sobre o uso da terra. Apoiar essa evolução não é romper com a tradição; é parte dela.

Chamados à ação

1. Garantir em lei o direito dos pastoralistas de acessar a terra para seus meios de vida.

Para poder viver com a variabilidade espacial e temporal — muitas vezes imprevisível — dos recursos pastoris e manejá-los de forma sustentável, os pastoralistas precisam de direitos fundiários que possibilitem acesso igualmente variável à terra. Garantir aos pastoralistas o acesso às oportunidades de pastejo e à água para seus animais, dentro e além das fronteiras dos países, é necessário para a resiliência dos sistemas de pastagens–pastoralismo: a saúde das pastagens, os meios de vida das pessoas e a economia em geral

2. Proteger a mobilidade como um direito fundamental do modo de vida pastoralista.

O acesso flexível aos recursos pastoris, onde e quando se tornam disponíveis, é essencial para um pastoralismo sustentável. A mobilidade deve ser reconhecida como um direito fundamental, inerente ao modo como os pastoralistas usam a terra, e indissociável de seu direito ao trabalho e modo de vida. Isso inclui facilitar o desenvolvimento de infraestrutura e instituições que apoiem a mobilidade, bem como de acordos com o poder público e outros usuários da terra, permitindo que os pastoralistas se movam pela terra e pela água, assim como atravessem fronteiras.

3. Ampliar os marcos legais para representar todo o espectro dos direitos fundiários

pastoralistas. É preciso ir além de ver a terra apenas como objeto de apropriação e comércio, e reconhecê-la legalmente como espaço de vida, com base em tradições consuetudinárias e na governança coletiva. A propriedade da terra, por si só, é insuficiente para viabilizar o pastoralismo, pois a distribuição dos recursos de pastejo nas pastagens pode mudar de forma imprevisível. Um marco legal que sustente os meios de vida pastoralistas não deve reduzir os direitos consuetudinários à propriedade comunitária da terra. Deve reconhecer a legitimidade do uso compartilhado, multifuncional, não exclusivo e temporário por diferentes comunidades em diferentes épocas do ano — protegendo legalmente a mobilidade pastoralista.

Especificamente, um marco ampliado deve ir além da propriedade individual ou corporativa e reconhecer direitos fundiários que envolvem comunidades difusas e não incorporadas. Além da propriedade comunitária, deve incluir o reconhecimento jurídico do uso e manejo compartilhado e consuetudinário de terras hoje pertencentes a pessoas privadas, a outras comunidades ou ao Estado. Tal marco deve assegurar que esses direitos coletivos possam ser garantidos e registrados com o mesmo nível de proteção da propriedade, sobretudo contra despejos ou reivindicações concorrentes de outros titulares de direitos.

4. Identificar, reconhecer e registrar os direitos fundiários consuetudinários dos

pastoralistas que foram ignorados na formalização fundiária. A mudança para sistemas fundiários orientados pelo mercado excluiu os direitos consuetudinários dos pastoralistas e, em geral, os bens comuns autogeridos. Quer esse processo tenha sido imposto por potências estrangeiras contra povos indígenas, quer implementado por Estados independentes, a negação dos direitos fundiários pastoralistas constitui uma injustiça histórica que precisa ser enfrentada. Hoje, os ordenamentos jurídicos devem reconhecer esses direitos: identificá-los, reconhecê-los e registrá-los por meio do marco ampliado descrito acima.

5. Reconhecer o pastoralismo como uma forma legítima de uso produtivo da terra. O papel vital do pastoralismo em agregar valor à terra raramente é reconhecido na legislação ou

no planejamento territorial. Na maior parte dos países, os marcos legais e políticos definem o desenvolvimento agrícola apenas em termos de produção de cultivos — uma lacuna que precisa ser corrigida. O valor que os povos pastoralistas agregam à terra em termos de funcionalidade da paisagem, serviços ecossistêmicos e produtividade econômica deve ser formalmente incorporado ao planejamento econômico nacional. A legislação deve reconhecer ao pastoralismo o mesmo reconhecimento atribuído à agricultura como forma legítima de uso produtivo da terra.

6. Parar a conversão de terras pastoris para usos que excluem o pastoralismo. Aprovar leis para proteger as pastagens naturais contra a conversão para usos incompatíveis com o pastoralismo, seja por entes públicos, proprietários privados ou comunidades. Introduzir regras para garantir que a conversão de pastagens para fins de utilidade pública preserve, tanto quanto possível, o acesso dos pastoralistas ao pastejo, à água e às rotas de passagem. Garantir que as comunidades pastoralistas cuja vida depende do acesso ou uso da terra sejam informadas sobre planos de conversão e possam contestar e impedir com sucesso as conversões incompatíveis com seus meios de vida.

7. Envolver as comunidades pastoralistas em todos os processos dos quais são partes interessadas. Integrar a participação dos pastoralistas no planejamento em todos os níveis — local, regional, nacional e internacional. Levantar em conta seu conhecimento especializado — para identificar como e quando a terra precisa ser utilizada — e assegurar a existência de sistemas de pastagens–pastoralismo que possam ser ao mesmo tempo economicamente bem-sucedidos e ecologicamente sustentáveis.

Agradecimentos: Esta nota foi preparada pelo Grupo de Trabalho sobre Pastoralistas e Direitos à Terra na Aliança Global para o Ano Internacional das Pastagens e do Pastoralismo (IYRP). Redigida por Mark Moritz, Flora Vern e Saverio Krättli, com apoio de Jonathan Davies, Fiona Flintan, Ann Waters-Bayer, Jarso Mokku, Anita Sharma, e facilitada por Natasha Maru/International Land Coalition. Contou ainda com contribuições de um amplo grupo de especialistas e representantes da sociedade civil. Tradução: Fabiana Leme.

Citação sugerida: IYRP Global Alliance 2025. Garantir os Direitos Fundiários para o Pastoralismo: nota de política. Grupo de Trabalho da IYRP sobre Povos Pastoralistas e Direitos à Terra. IYRP Global Alliance secretariat (iyrp2026@gmail.com).