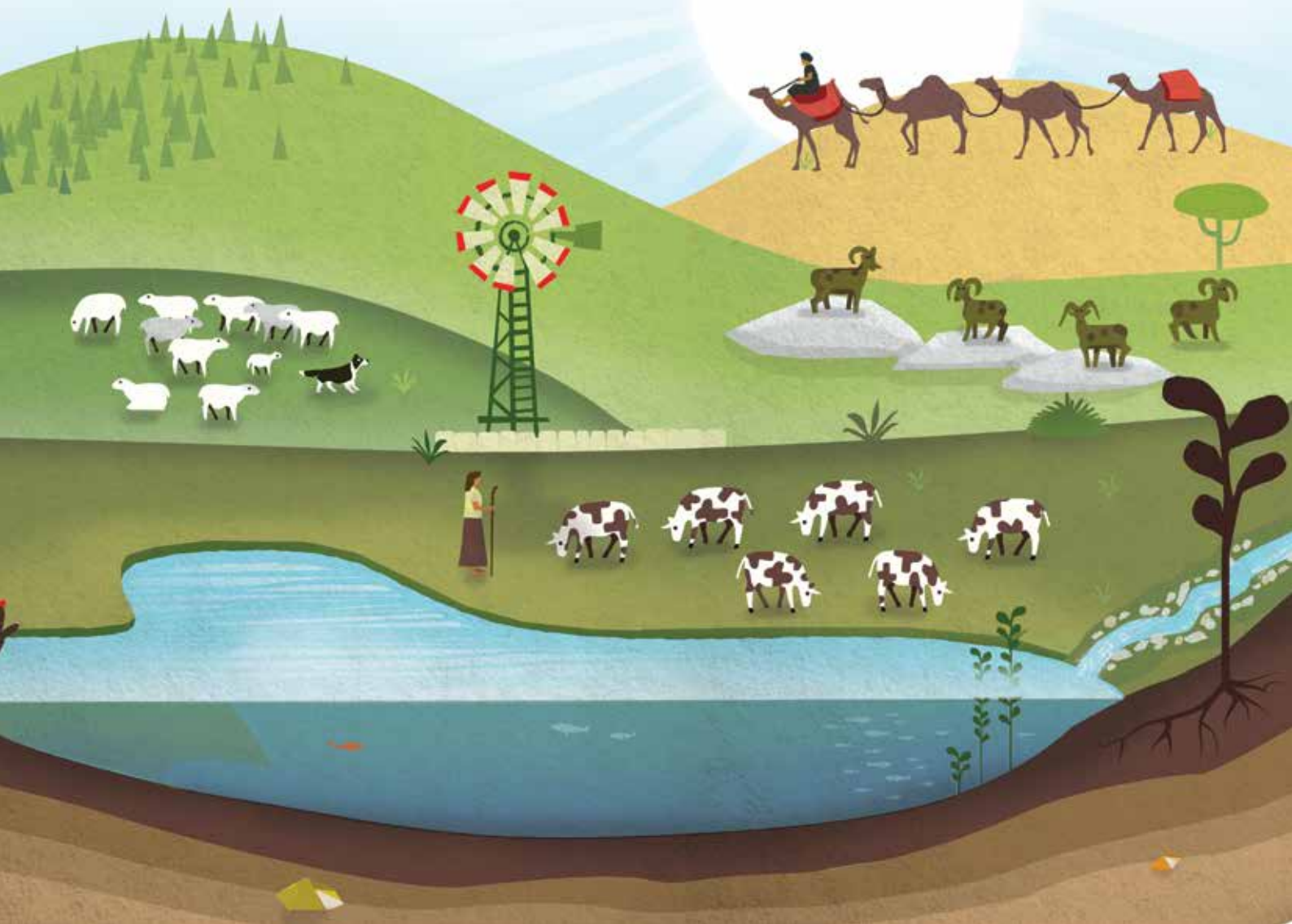




Melhorar a governança das terras pastoris

Implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, das Pescas e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional



Os Guias Técnicos da FAO sobre a Governança da Posse da Terra fazem parte de uma iniciativa da Organização que tem por finalidade contribuir para o desenvolvimento de capacidades para melhorar a governança da posse, apoiando assim os países na implementação das *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, das Pescas e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Os Guias Técnicos da FAO sobre a Governança da Posse da Terra foram preparados por especialistas técnicos e podem ser usados por uma ampla variedade de atores. Estas publicações:

- traduzem os princípios das Diretrizes em mecanismos, processos e ações práticas;
- proporcionam exemplos de boas práticas, mostrando as iniciativas que foram bem sucedidas, onde foram aplicadas, as razões para o seu sucesso e o método utilizado;
- fornecem ferramentas úteis para as atividades de concepção de políticas, processos de reforma, elaboração de projetos de investimento e para a orientação das intervenções.

Para mais informações sobre as Diretrizes Voluntárias e as atividades da FAO relativas à governança da posse, visite:

www.fao.org/nr/tenure

Melhorar a governança das terras pastoris

Implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, das Pescas e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional

Autores:

Jonathan Davies
União Internacional para a Conservação da Natureza

Pedro Herrera
Fundação Entretantos

Jabier Ruiz-Mirazo
Fundação Entretantos / Comissão para Gestão de Ecossistemas da UICN

Jennifer Mohamed-Katerere
Comissão de Política Ambiental, Económica e Social da UICN

Ian Hannam
Comissão Mundial de Direito Ambiental da UICN

Emmanuel Nuesiri
Comissão de Política Ambiental, Económica e Social da UICN / Universidade de Potsdam, Faculdade de Economia e Ciências Sociais

Supervisão de:

Caterina Batello
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)

As designações empregadas e a apresentação do material neste produto de informação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre a situação jurídica ou estágio de desenvolvimento de qualquer país, território, cidade ou área ou de suas autoridades, ou sobre a delimitação de suas fronteiras. A menção de companhias específicas ou produtos de fabricantes, patenteados ou não, não implica que sejam endossados ou recomendados pela FAO em preferência a outros de natureza similar não mencionados.

As opiniões aqui expressadas são dos autores e não representam necessariamente as opiniões ou políticas da FAO.

ISBN 978-92-5-709292-1

© FAO, 2016

A FAO incentiva o uso, reprodução e divulgação do material contido neste produto de informação. Salvo indicação em contrário, o material pode ser copiado, baixado e impresso para estudo, pesquisa e ensino, ou para uso em produtos e serviços não comerciais, desde que se indique a FAO como fonte e detentora dos direitos autorais e não implique o endosso pela FAO das opiniões, produtos ou serviços dos usuários.

Todos os pedidos de tradução e direitos de adaptação, bem como revenda e outros direitos de uso comercial, devem ser feitos através de www.fao.org/contact-us/licence-request ou endereçados a copyright@fao.org.

Os produtos de informação da FAO estão disponíveis no site www.fao.org/publications e podem ser adquiridos através de publications-sales@fao.org.

Índice

Prefácio	v
Agradecimentos . . . . .	.vii
Acrónimos	viii

Introdução **1**

Porquê um guia sobre a governança da terra pastoril?	3
Como este guia técnico sobre terras pastoris se relaciona com os outros guias	4
Quadro de direitos humanos, resiliência e bem-estar humano	5

Secção 1

Questões e desafios relativos à garantia da governança da posse pastoril **9**

Uma visão geral da pastorícia como um sistema de uso da terra. . . . .	.11
Caraterísticas dos sistemas pastoris que determinam mecanismos de governança . . . . .	.18
Benefícios da governança eficaz e da posse segura. . . . .	.26
Riscos associados ao fortalecimento da governança da posse pastoril . . . . .	.29
A estrada sinuosa para a atribuição de direitos à terra apropriados às comunidades pastoris. . . . .	.30
Desafios prioritários para a posse pastoril . . . . .	.32

Secção 2

Melhoria da governança e fortalecimento das capacidades humanas **37**

Área de ação 1: Desenvolvimento de processos responsáveis de tomada de decisões e de representação eficaz . . . . .	.41
Área de ação 2: Garantia de participação inclusiva, equitativa e transparente nas consultas e negociações . . . . .	.52
Área de ação 3: Reconhecimento do conhecimento local e indígena como garantia da diversidade cultural e ecológica para a resiliência . . . . .	.59
Área de ação 4: Reconhecimento dos sistemas consuetudinários e reforço das sinergias com os sistemas legais . . . . .	.63
Área de ação 5: Fortalecimento das capacidades das organizações locais e do espaço institucional em que operam . . . . .	.69
Área de ação 6: Prevenção e gestão de conflitos . . . . .	.76
Área de ação 7: Fomento da aprendizagem colaborativa . . . . .	.83

Secção 3

Desenvolvimento de políticas e de quadros jurídico para a pastorícia 89

Princípios internacionais inspiradores . . . . .	.93
Desenvolvimento de políticas sobre terra pastoril . . . . .	.99
Preparação de legislação nacional relevante para a pastorícia	104

Conclusões 125

Bibliografia 129

Elenco das figuras

Figura 1	Panorâmica do guia técnico sobre terras pastoris	8
Figura 2	Áreas de Pastagem do mundo . . . . .	.12
Figura 3	Hierarquia de direitos incorporados numa sociedade pastoril Maasai no Quênia/Tanzânia. . . . .	.21
Figura 4	Definição das características da gestão e governança pastoris . . . . .	.24
Figura 5	Ligação dos desafios subjacentes aos problemas de governança comuns . . . . .	.35
Figura 6	Desafios subjacentes à posse pastoril e áreas de ação propostas. . . . .	.41
Figura 7	Formas de representação na tomada de decisões . . . . .	.46
Figura 8	Elementos-chave da prestação de contas . . . . .	.48
Figura 9	Elementos-chave de uma participação plena, significativa e eficaz . . . . .	.54
Figura 10	Processos diferenciados e avaliação de resultados, com exemplos . . . . .	.58
Figura 11	Ligação entre o conhecimento científico e o conhecimento local na tomada de decisões . . . . .	.62
Figura 12	Elementos-chave da confiança . . . . .	.65
Figura 13	Abordagem conceptual para a compreensão dos conflitos . . . . .	.78
Figura 14	Contribuições da aprendizagem social para uma governança responsável da posse que reconheça a pastorícia . . . . .	.84
Figura 15	Desafios subjacentes e respostas políticas e jurídicas . . . . .	.92

Elenco das tabelas

Tabela 1	Desafios adicionais para a garantia da posse da terra . . . . .	.36
Tabela 2	Pontos fortes e limitações dos diversos mecanismos de gestão de conflitos . . . . .	.80

Prefácio

Em 11 de maio de 2012, o Comité de Segurança Alimentar Mundial aprovou as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, das Pescas e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT; doravante também designadas como as Diretrizes). As Diretrizes têm por objetivo contribuir para os esforços mundiais e nacionais de erradicação da fome e da pobreza, mediante a promoção de direitos de posse seguros e do acesso equitativo à terra e aos recursos pesqueiros e florestais. O guia técnico "Melhorar a Governança das Terras Pastorais" fornece conselhos e exemplos sobre como fortalecer a governança da posse num contexto pastoril, reconhecendo a complexidade dos sistemas de posse pastoril e a grande diversidade de sociedades pastorais em todo o mundo. Este guia complementa os guias técnicos "Governança dos direitos de posse às terras comunais"; "Governança da terra em benefício das mulheres e dos homens"; "Melhorar a governança da posse florestal"; "A governança responsável da posse da terra e o Direito"; e "Respeito do consentimento livre, prévio e informado".¹

O guia técnico "Melhorar a Governança das Terras Pastorais" assenta num conjunto de iniciativas e estudos dos últimos anos que têm destacado a governança pastoril e a posse da terra, revelando desafios inerentes enfrentados pelos pastores, deficiências dos governos em garantir a posse pastoril, e exemplos emergentes de sucesso e progresso em todo o mundo. Entre estes encontra-se a Iniciativa Mundial para a Pastorícia Sustentável (WISP, acrónimo em inglês), uma parceria global que reúne e analisa casos de estudo através uma extensa rede. Duas importantes análises globais foram particularmente influentes na criação deste guia técnico: "The land we graze"² e "Governance of rangelands - collective action for sustainable pastoralism"³. Além disso, o surgimento da Aliança Mundial de Povos Indígenas Móveis (WAMIP, acrónimo em inglês) como uma voz credível dos pastores na esfera internacional tem sido inestimável para assegurar um elevado grau de consulta e de responsabilidade no desenvolvimento de estudos como este.

Refletindo estas iniciativas, o guia técnico "Melhorar a Governança das Terras Pastorais" foi desenvolvido através de um processo consultivo. É da autoria da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e da WISP em colaboração com a Comissão sobre Política Ambiental, Económica e Social (CEESP, acrónimo em inglês) e a Comissão Mundial de Direito Ambiental (WCEL, acrónimo em inglês). Um conselho

1 Estes guias técnicos estão disponíveis em inglês em <http://www.fao.org/publications/en/> respetivamente com os seguintes títulos: "Governing tenure rights to commons", "Governing land for women and men", "Improving governance of forest tenure", "Responsible governance of tenure and the law", e "Respecting free, prior and informed consent".

2 https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

3 <https://portals.iucn.org/library/node/44904>

técnico, composto por especialistas no domínio da pastorícia, incluindo representantes dos pastores identificados através da WAMIP, supervisionou o desenvolvimento deste guia, o qual foi posteriormente revisto por voluntários identificados através da rede da WISP e por funcionários da FAO.

O guia técnico “Melhorar a Governança das Terras Pastoris” foi concebido para diversos públicos, incluindo atores governamentais e não-governamentais. Ainda que a maioria dos leitores tenha um conhecimento básico sobre pastorícia, muitos não estarão familiarizados com a grande diversidade de sistemas e culturas pastoris em todo o mundo. O guia dirige-se àqueles que reconhecem a importância de garantir a posse da terra pastoril e que estão à procura de orientações práticas para atuar. Portanto, ainda que este guia não seja um documento de sensibilização, fornece na secção 1 argumentos para a garantia da posse pastoril que podem ser utilizados por diferentes atores para fortalecer as suas posições nesse sentido. Embora as Diretrizes forneçam conselhos práticos que podem ser operacionalizados, será necessário trabalho adicional para traduzir o presente documento em formatos locais mais acessíveis para as comunidades pastoris. Também se reconhece que algumas das recomendações deste guia serão inalcançáveis para algumas das comunidades pastoris mais marginalizadas. Isto é inevitável num guia concebido para ser aplicável em todos os contextos. Espera-se que, ao apresentar aos leitores um conjunto de soluções, o guia possa contribuir para o desenvolvimento de aspirações mais ambiciosas para o fortalecimento da governança da posse pastoril em todo o mundo.

Agradecimentos

O guia técnico “Melhorar a Governança das Terras Pastorais” foi preparado por uma equipe liderada por Jonathan Davies da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), com o apoio de Pedro Herrera (Fundação Entretantos), Jabier Ruiz-Mirazo (Comissão para Gestão de Ecossistemas da UICN), Jennifer Mohamed-Katerere (Comissão de Política Ambiental, Económica e Social da UICN), Ian Hannam (Comissão Mundial de Direito Ambiental da UICN) e Emmanuel Nuesiri (Universidade de Potsdam, Faculdade de Economia e Ciências Sociais). O trabalho foi desenvolvido sob a liderança e supervisão de Caterina Batello da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), coordenado por Vivian Onyango (FAO) e apoiado por Razingrim Ouedraogo e Michelle Kimeu da UICN.

O guia técnico foi elaborado através de um processo consultivo supervisionado por um conselho técnico composto pelos seguintes especialistas em pastorícia e direitos fundiários: Alejo Zarzycki, Caterina Batello, Charlotte Beckh, Fiona Flintan, Francesca Romano, Gonzalo Oviedo, Harold Liversage, Jean Maurice Durand, Jeremy Swift, Joseph Ole Simel, Katherine Homewood, Khalid Khawaldeh, Lalji Satya, Luca Miggiano, Maryam Niamir Fuller, Monica Lomena-Gelis, Munkhbolor Gungaa, Razingrim Ouedraogo e Vivian Onyango. O conselho técnico realizou um seminário de dois dias na sede da FAO em Roma, a 24 e 25 de março de 2015, para refletir sobre a primeira versão do guia técnico, fazer a sua revisão e propor alterações para o trabalho a ser desenvolvido em seguida. Além dos autores e dos membros do conselho técnico, também participaram no seminário os seguintes indivíduos: Francesca Distefano, Fritjof Boerstler, Irene Hoffman, Pablo Manzano, Paulo Groppo, Vincent Briac-Warnon e o falecido Robinson Djeukam Njinga.

O rascunho do guia técnico foi significativamente melhorado graças às revisões dos seguintes especialistas: Aderinoye Sidikat, Adoulaye Diaoure, Adrian Cullis, Babo Fadlalla, Birgit Muller, David Palmer, Eugenio Sartoretto, Francesca Distefano, Francisco Carranza, Frank Escobar, Fred Kafeero, Getachew Gebru, Gillian Vogt, Gregorio Velasco, Irene Hoffman, Karen Greenhough, Margret Vidar, Maryam Rahmanian, Paolo Groppo, Phillip Kisoyan, Piers Simpkin e Robert Allport. Além dos funcionários da FAO, foram identificados revisores através da rede da Iniciativa Mundial para a Pastorícia Sustentável (WISP, acrónimo em inglês). O guia foi editado por Shannon Russell e desenhado por Luca Feliziani. A FAO deseja expressar o seu apreço ao Governo da Alemanha que financiou a produção deste guia, e à UICN em conjunto com a WISP pela sua colaboração na sua elaboração.

Acrónimos

CBD	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FAR	Direitos de Acesso Difusos
CLPI	Consentimento Livre, Prévio e Informado
ICCA	Territórios e Áreas Conservadas por Povos Indígenas e Comunidades Locais
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
ONG	Organização Não-Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PPP	Princípio do Poluidor-Pagador
PUG	Grupo de Utilizadores das Pastagens (Mongólia)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNDRIP	Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
DVGT	Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, das Pescas e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional
WAMIP	Aliança Mundial de Povos Indígenas Móveis
WISP	Iniciativa Mundial para a Pastorícia Sustentável



Introdução

Introdução

As Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, das Pescas e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT; doravante também designadas como as Diretrizes) mencionam explicitamente os pastores como utilizadores últimos das Diretrizes e como alvos de capacitação. Na secção “Direitos e responsabilidades relacionadas com a posse” (parágrafo 4.8), as Diretrizes assinalam que “os Estados devem respeitar e proteger os direitos civis e políticos dos ... pastores ... e devem cumprir as suas obrigações em matéria de direitos humanos quando lidam com indivíduos e associações que agem em defesa da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.”

Os pastores são identificados em conjunto com “os grupos historicamente desfavorecidos, os grupos marginalizados ... os povos indígenas” e outros grupos relativamente às reformas de terras (parágrafo 15.5). Isso sublinha um dos desafios fundamentais para o fortalecimento da posse de muitas terras pastoris: a histórica e muitas vezes atual marginalização dos pastores do discurso nacional. As Diretrizes também fazem menção explícita dos pastores e das suas terras relativamente às questões de posse transfronteiriças (parágrafo 22.2). Isto é ilustrativo dos muitos desafios particulares que os pastores enfrentam para garantir a governança da posse da terra; desafios que são determinados pela ecologia das áreas de pastagem pastoris. As sociedades pastoris estão bem adaptadas a estes desafios e desenvolveram costumes e regras para regular a gestão e uso da terra pastoril que estão profundamente enraizados na cultura pastoril. Ainda que alguns governos vejam a força da governança consuetudinária como um obstáculo ao desenvolvimento, este guia técnico vai demonstrar que, na realidade, ela é a pedra angular não só para garantir a posse pastoril, mas também para a resiliência das sociedades pastoris e para o desenvolvimento sustentável.

Porquê um guia sobre a governança da terra pastoril?

“A pastorícia foi definida como a produção pecuária extensiva nas áreas de pastagem”. Esta ampla descrição engloba muitas práticas de pastoreio e diferentes sistemas produtivos em todo o mundo. No entanto, foi claramente demonstrado que o pastoreio planeado é uma prática comum vital para a gestão sustentável das pastagens. A gestão dos movimentos do gado é essencial para a pecuária sustentável e representa o maior desafio para garantir a posse pastoril.

Este guia técnico apresenta detalhadamente os argumentos em defesa da mobilidade do gado. No entanto, os movimentos de gado podem ocorrer em escalas muito diferentes, desde o nomadismo de longo alcance e a transumância sazonal de diferentes distâncias, até movimentos de gado relativamente localizados e rotações de pastagens. Historicamente, a mobilidade dos pastores tem sido muitas vezes utilizada como justificação para não garantir os seus direitos sobre a terra; segundo este argumento, uma vez que os pastores estão em constante deambulação não

podem reivindicar nenhum pedaço de terra em particular. Este argumento foi utilizado em locais onde os pastores têm seguido as mesmas rotas de transumância durante séculos e onde existe uma clara evidência histórica do seu uso e gestão. Ainda assim, mesmo nas comunidades pastoris mais nômadas, os movimentos do gado dependem de infraestruturas naturais e humanas que foram protegidas e conservadas pelos pastores desde tempos imemoriais.

A mobilidade é uma resposta à incerteza e heterogeneidade dos recursos das áreas de pastagem; as práticas de posse comunal da terra é outra. Em conjunto, ambas criam complexos sistemas de posse consuetudinária da terra que requerem respostas sofisticadas dos governos e de outros agentes envolvidos para a sua preservação. As terras pastoris são em grande parte constituídas por terrenos baldios, mas também podem incluir terras ou outros recursos (por exemplo, árvores) que são de propriedade privada, ou que estão sujeitos a diferentes direitos em função da época do ano. Os pastores podem ter reivindicações históricas sobre terras que se encontram a grandes distâncias ou que eles só usam em determinados anos. Alguns espaços de recursos que estão geograficamente distantes, como salinas ou bosques, podem ser absolutamente essenciais para uma produção animal eficaz. Muitas vezes, esses espaços são usados por não-pastores ou procurados por forasteiros para exploração comercial e podem ser particularmente difíceis de proteger.

Portanto, este guia técnico é necessário para fornecer soluções em vista da promoção da governança e posse pastoril sem comprometer a inerente e necessária complexidade dos sistemas consuetudinários. Também disponibiliza soluções num contexto em rápida transformação, em que as práticas tradicionais e os padrões essenciais de mobilidade do gado estão a mudar.

Como este guia técnico sobre terras pastoris se relaciona com os outros guias

O guia técnico "Melhorar a Governança das Terras Pastoris" trata uma série de questões que são abordadas por outros guias técnicos desta série, nomeadamente o próximo guia sobre governança dos direitos de posse dos comuns e os guias "Governança da terra em benefício das mulheres e dos homens"⁴, "A governança responsável da posse da terra e o Direito", e "Respeito do consentimento livre, prévio e informado"⁵. Estes guias fornecem importantes conselhos e exemplos acerca do fortalecimento da governança e da posse pastoril e são coerentes com este guia. No entanto, ainda que estes guias sejam complementares, o guia técnico "Melhorar a Governança das Terras Pastoris" aborda desafios específicos da posse pastoril que são únicos para a pastorícia e toma em consideração como estas diferentes facetas da posse pastoril (questões relativas aos terrenos baldios; consentimento livre, prévio e informado (CLPI); questões de género, etc.) podem ser articuladas numa abordagem coerente em vista da garantia das terras pastoris.

4 <http://www.fao.org/docrep/017/i3114e/i3114e.pdf>

5 <http://www.fao.org/3/a-i3496e.pdf>

O guia técnico "Melhorar a Governança das Terras Pastorais" procura abarcar todo o conjunto de sistemas de posse das áreas de pastagem pastoris em diferentes regiões do mundo, e foi desenvolvido reconhecendo o facto de que a importância económica e ecológica da pastorícia é comprometida pela fraqueza da governança da posse. Foi concebido para ser relevante para uma ampla gama de pastores, tanto de países industrializados como de países em desenvolvimento, incluindo aqueles que se identificam ou não como povos indígenas. Para além da posse comunal este guia reconhece que a posse individual também pode ser um componente importante dos sistemas pastoris. O desafio da escala é discutido, incluindo a governança da posse através das fronteiras internacionais. Além disso, este guia técnico toma em consideração a posse sobre recursos que não estão necessariamente abrangidas pelos direitos de "terra", nomeadamente a água, as salinas e as árvores, e como esses direitos interagem com os direitos sobre a terra.

Governança dos direitos de posse dos comuns

Os "comuns" são recursos naturais como terra, recursos pesqueiros e florestais que uma comunidade, grupo de comunidades ou grupo de pessoas possui, administra e/ou usa coletivamente em apoio da sua segurança alimentar e para sustentar os seus meios de subsistência e bem-estar. Os direitos de posse coletivos são cruciais para milhões de pessoas em todo o mundo. As pessoas pobres, marginalizadas, vulneráveis e sem-terra são as mais dependentes dos comuns, uma vez que estes representam uma fonte de rendimentos, bem como uma rede de segurança em tempos de dificuldade. Os comuns têm um importante valor cultural, social e espiritual para muitas comunidades em todo o mundo e fornecem serviços ambientais essenciais a nível local e global. O reconhecimento dos direitos de posse coletivos dos comuns é, portanto, um elemento fulcral para alcançar o desenvolvimento sustentável e para a realização do direito à alimentação.

A governança dos direitos de posse dos comuns apoia a aplicação prática das Diretrizes, fornecendo um entendimento sobre os comuns, argumentos para garantir a posse coletiva e orientações para a governança responsável dos comuns. Também fornece orientação estratégica relevante para os direitos de posse coletivos dos comuns relativamente a diversos recursos naturais e regiões. As orientações estratégicas são ilustradas com casos de vários países em todo o mundo que servem como fonte de inspiração. As orientações estratégicas são complementadas por orientações metodológicas para o processo de adaptação local.

O guia técnico sobre governança dos direitos de posse dos comuns complementa este guia técnico sobre terras pastoris. Apesar das terras pastoris incluírem todos os tipos de posse, na maioria dos países os comuns constituem o sistema de posse dominante. No entanto, as estratégias específicas de gestão da pastorícia, que implicam utilização em grande escala, ocupação sazonal e mobilidade, acrescentam níveis de complexidade para a garantia dos comuns pastoris.

Quadro de direitos humanos, resiliência e bem-estar humano

As Diretrizes visam melhorar a governança da posse através de três objetivos inter-relacionados e mutuamente dependentes: (1) alcançar a segurança alimentar e a realização progressiva do direito à alimentação adequada; (2) melhoria de aspetos sociais e do desenvolvimento, nomeadamente a erradicação da pobreza, meios de subsistência sustentáveis, a estabilidade social, a segurança em matéria de habitação, o desenvolvimento rural; e (3) assegurar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social e económico sustentável (parágrafo 1.1). Para operacionalizar as Diretrizes este guia técnico adota uma abordagem de "panorama geral" que considera a diversidade das relações e das condições económicas, sociais e políticas

que afetam a realização dos objetivos no seio das comunidades pastoris. Com base nos valores fundamentais e nas prioridades e estratégias chave das Diretrizes, este guia técnico identifica três aspetos essenciais que devem apoiar a operacionalização:

1. Um conjunto abrangente de compromissos de direitos humanos;
2. A interdependência entre o bem-estar humano e ambiental;
3. O fortalecimento das capacidades humanas (por exemplo, o bem-estar) para permitir às comunidades pastoris reivindicar os seus direitos, utilizar as oportunidades disponíveis na esfera pública e realizar contribuições plenas no domínio da economia e da ecologia.

O conjunto abrangente de compromissos de direitos humanos

Entre os principais elementos dos compromissos de direitos humanos mencionados nas Diretrizes incluem-se:

1. O reconhecimento das obrigações existentes ao abrigo do direito internacional, nomeadamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais de direitos humanos;
2. Uma especial ênfase sobre a realização progressiva do direito à alimentação;
3. Um conjunto de princípios gerais para orientar as prioridades e ações (incluindo as estratégias);
4. Um conjunto de princípios de implementação para garantir que essas abordagens são realizadas e implementadas de forma consistente com os direitos humanos.

Porque é isto importante?

Estes compromissos reconhecem que uma governança responsável da posse deve ir além de uma abordagem “não prejudicar” e incluir direitos positivos e correspondentes responsabilidades e obrigações tanto para os atores estatais como não-estatais. Em geral, os Estados têm as seguintes obrigações:

- Respeitar os direitos, abstendo-se de interferir com o exercício ou prossecução dos direitos.
- Proteger os direitos, assegurando que terceiros - incluindo as empresas e as organizações não-governamentais (ONG) - não interferem com o exercício ou prossecução dos direitos.
- Realizar os direitos, criando ambientes favoráveis para a sua realização.
- Os mecanismos de governança, portanto, necessitam de estar em conformidade com os direitos humanos. A lei deve ser coerente com esses direitos e a experiência vivida pelas pessoas deve respeitar essas disposições, ou devem ser tomadas medidas adicionais para realizar esses direitos. Isto exige o entendimento e a resposta aos múltiplos e diversos fatores que afetam a aplicação da lei e das práticas de governança, incluindo, por exemplo, o estatuto social (educação, etnia, género, etc.) e o acesso que as comunidades e os indivíduos têm aos recursos

de apoio à vida. Para as comunidades pastoris isto inclui a diferenciação social dentro dos grupos e das famílias, tal como os diferentes níveis de acesso que as mulheres têm aos recursos pecuários e os seus diferentes papéis relativamente ao uso e gestão dos recursos naturais. Esta diversidade de experiências demonstra a importância da igualdade de género. A resposta a esta realidade exige intervenções consistentes com as obrigações existentes de direitos humanos, como exposto na secção 2. Estas realidades sociais e económicas são discutidas mais detalhadamente na secção 1.

A questão das capacidades das comunidades pastoris

O conjunto de capacidades que as pessoas têm afeta a sua capacidade de “viver vidas que elas valorizam” (Sen, 1999); ou seja, de estar em posição de fazer escolhas de forma livre sobre o tipo de vida a que aspiram. O fortalecimento da capacidade dos pastores e de outros atores é reconhecido como um objetivo específico no parágrafo 1.2.4 das Diretrizes. O fortalecimento das capacidades das comunidades pastoris para alcançar os objetivos sociais e de desenvolvimento das Diretrizes – incluindo a erradicação da pobreza, meios de subsistência sustentáveis, a estabilidade social, a auto-determinação, o desenvolvimento rural, bem como a sustentabilidade ambiental dos recursos dos quais dependem – é um foco central deste guia técnico. É importante assinalar que estas aspirações contam com um forte compromisso governamental, tal como refletido nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a governança da posse pastoril⁶

Muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são relevantes para o fortalecimento da governança da posse nas terras pastoris, em particular os seguintes:

Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

Objetivo 5: Alcançar a igualdade de género e capacitar todas as mulheres e meninas.

Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Objetivo 8: Promover o crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Objetivo 13: Tomar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos.

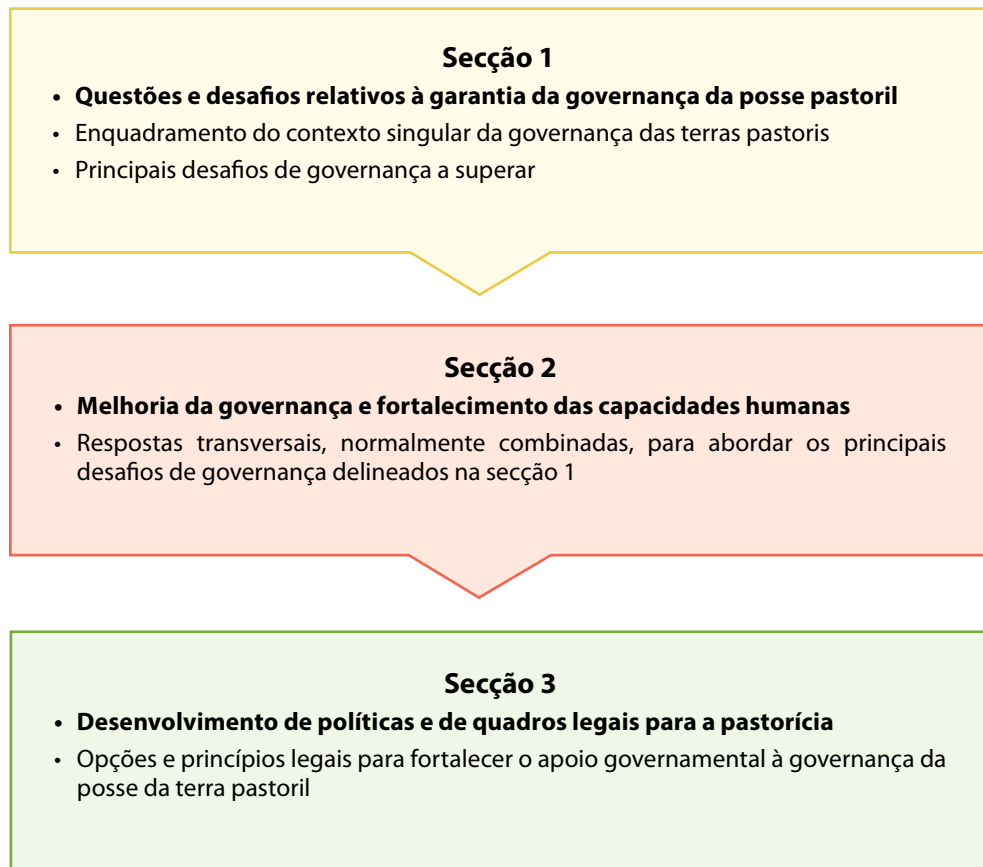
Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

6 Ver <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

A participação dos pastores na definição de soluções é importante para garantir que as estratégias adotadas melhoram o seu bem-estar. As respostas do Estado às vulnerabilidades sociais, tais como agregados familiares isolados, desprovidos de serviços educativos e de assistência sanitária, muitas vezes ocorrem através de intervenções de desenvolvimento externas para fortalecer as capacidades de adaptação das pessoas e instituições. No entanto, as respostas externas também podem aumentar a vulnerabilidade dos pastores; por exemplo, criando novos tipos de competição em relação às pastagens e aos seus recursos fundamentais. São necessárias abordagens de gestão flexíveis e adaptáveis com base na comunidade para assegurar que as escolhas locais são livremente exercidas. Por conseguinte, este guia identifica estratégias de implementação que contribuem para o fortalecimento dessas capacidades (Herrera, Davies e Manzano Baena, 2014; Reid, Fernández-Giménez e Galvin, 2014).

FIGURA 1
**Panorâmica
do guia técnico
sobre terras
pastoris**



SECÇÃO

1



**Questões e desafios relativos à garantia
da governança da posse pastoril**

Secção 1: Questões e desafios relativos à garantia da governança da posse pastoril

Uma visão geral da pastorícia como um sistema de uso da terra

“A pastorícia foi definida como a produção pecuária extensiva nas áreas de pastagem e é praticada em todo o mundo como uma resposta a desafios ecológicos particulares”. As diferentes formas como as várias sociedades têm respondido a esses desafios têm muito em comum, e igualmente criam alguns desafios comuns em matéria de fortalecimento da governança da posse. A pastorícia é um sistema de gestão da produção animal e da terra em vista do benefício económico e da sustentabilidade ecológica, constituindo uma ferramenta particularmente importante a gestão da mobilidade dos rebanhos, frequentemente ao longo de grandes distâncias. Os pastores são as pessoas que se encontram por trás desse sistema, gerindo e protegendo a terra, e lucrando com a criação de gado. A sua cultura é inseparável das suas estratégias de pastoreio e é fundamental na gestão dos seus recursos naturais.

A pastorícia é, em grande medida, uma adaptação à variabilidade ecológica e climática, embora os pastores também enfrentem outras fontes de imprevisibilidade, particularmente em virtude dos mercados e dos contextos políticos. O clima das áreas de pastagem observa uma forte variabilidade sazonal (por exemplo, estações secas ou frio extremo) que limita o acesso ou a disponibilidade de recursos, mas também uma extrema variabilidade interanual. Em muitas zonas áridas, por exemplo, a precipitação pode variar bem mais do que 50 por cento em relação à média dos anos normais, e em anos extremos pode ser várias vezes superior à média ou completamente inexistente. Os recursos naturais refletem esta variabilidade e os pastores gerem uma matriz de recursos de diferente valor, acessibilidade e uso produtivo. Isso pode incluir, por exemplo, diversas áreas de pastagem, zonas húmidas e oásis, zonas ribeirinhas, bosques e áreas florestais, salinas e muitas outras. Os pastores utilizam uma grande variedade de instrumentos de mercado e de gestão para contrastar a variabilidade na sua atividade, procurando controlar esses diversos fatores.

Existem cerca de 500 milhões de pastores em todo o mundo, a maioria deles em países em desenvolvimento onde enfrentam muitos desafios de pobreza e desenvolvimento (McGahey *et al.*, 2014). No entanto, os pastores também estão presentes na maioria dos países industrializados: Austrália, China, Europa, Estados Unidos da América e outros países. Os pastores normalmente ganham a vida através de um conjunto complexo de atividades, criando gado não só para uso doméstico (laticínios, fibra, estreme, carne, peles) mas também para o mercado, como um meio de obtenção de bens que eles mesmos não podem cultivar ou fabricar. Para criar o gado os pastores utilizam várias fontes de alimentação, incluindo pastos, colheitas, lenhas, pousios, restolhos, prados, frutas, florestas, árvores, charnecas e até mesmo bermas das estradas e das ruas das cidades. Isto exige direitos de acesso adequados e muitas vezes coloca desafios únicos

para a defesa desses direitos. Além disso, a pastorícia depende de um duplo imperativo: o uso extensivo da terra e a liberdade de movimentos. Este duplo imperativo determina a concepção pastoril dos direitos fundiários. Através do seu modo de vida, os pastores têm acesso a água e a pastagens dispersas, ecologicamente especializadas e sazonalmente variadas, que proporcionam uma margem de segurança contra o crescimento imprevisível da vegetação, vetores de doenças sazonais e outros desafios.

A singularidade das terras pastoris

A terra ocupada pelos pastores é muitas vezes denominada de pastagens. Os ecossistemas de pastagem desenvolveram-se amplamente em locais de clima extremo e alta incerteza climática, e constituem ambientes exigentes e imprevisíveis nos quais a natureza e a sociedade evoluíram, levando a uma singular diversidade biológica e cultural. Os ecossistemas de pastagem fornecem muitos bens e serviços para a humanidade, incluindo o fornecimento de alimentos e fibras, a regulação do abastecimento de água e o sequestro de carbono.

As áreas de pastagem são por vezes definidas em termos ecológicos como “as terras nas quais a vegetação nativa (clímax ou sub-clímax) é predominantemente composta por ervas, plantas gramíneas e não gramíneas e arbustos sujeitos a pastoreio ou que têm potencial de pastoreio, e que são utilizadas como um ecossistema natural para o pastoreio de gado e pelos animais selvagens” (Allen *et al.*, 2011). As áreas de pastagem podem incluir espaços naturais como pradarias ou estepes, savanas, pântanos, terras áridas e desertos, tundra e certos matagais como chaparrais ou maquis mediterrânicos. Frequentemente as pastagens encontram-se em zonas áridas e montanhas, onde o crescimento das plantas é limitado pela baixa precipitação, frio extremo, elevada altitude, encostas íngremes ou outros fatores. A Figura 2 ilustra a distribuição mundial das pastagens de acordo com a “Society for Range Management”, com base nas seguintes categorias de terra: deserto; pradaria; matagal; bosques e savana; e tundra. Contudo, as pastagens também são paisagens sociais nas quais as culturas indígenas influenciam os ecossistemas e vice-versa. Tal como indicado na Figura 2, as pastagens representam cerca de metade de toda a terra (51 por cento) e isso permite uma estimativa da distribuição e possível extensão das terras pastoris.

FIGURA 2
Áreas de
Pastagem do
mundo



Os benefícios para a humanidade decorrentes das pastagens mundiais estão sob ameaça em muitos países devido à degradação da terra. A degradação das pastagens é uma das principais preocupações a nível mundial, embora os processos de degradação de terra nas pastagens sejam mal compreendidos. Esta falta de compreensão contribuiu para intervenções e políticas pouco informadas que muitas vezes agravaram a degradação. As áreas de pastagem estão sujeitas à conversão em terras de cultivo, à sobre-exploração pecuária, ao excesso de extração de biomassa florestal e ao aumento da aridez devido às alterações climáticas e à extração de água. Estes tipos de degradação são impulsionados pelo crescimento da população, crescente procura por alimentos e outros produtos, alterações na gestão e nas tecnologias, e por uma série de políticas e fatores institucionais. Os fracassos das políticas podem, por sua vez, ser atribuídos à combinação de uma fraca governança com fragilidades dos direitos sobre os recursos, falta de capacidade de influência das partes interessadas nas pastagens, e informações e conhecimentos insuficientes ou imprecisos (Mortimore *et al.*, 2009; Davies *et al.*, 2015).

Os fracassos das políticas também podem ser atribuídos a mal-entendidos no domínio da pastorícia, ou mesmo à deliberada representação da pastorícia como uma prática retrógrada. A mobilidade dos rebanhos é crucial para a gestão sustentável das pastagens, ainda que a mobilidade seja frequentemente considerada arcaica. Práticas flexíveis e oportunas de acomodação dos rebanhos são uma ferramenta fundamental de gestão de risco, embora também sejam etiquetadas como desatualizadas e mesmo irracionais. Embora pouco frequente, a utilização de refúgios durante os anos difíceis é essencial para a sobrevivência, ainda que os pastores sejam descritos como anarquistas por exigirem o acesso a estes. Muitas pastagens dependem do fogo para a sua conservação, embora os pastores sejam criticados quando usam o fogo como uma ferramenta de gestão para renovar as pastagens e para combater as pragas (UICN, 2011a).

A experiência mostra que o valor da pastorícia e das áreas de pastagem na maioria dos países é muito subestimado, e que a conversão dos recursos das pastagens para outros usos pode acarretar mais custos do que benefícios quando ponderado no conjunto de todo o sistema (Davies e Hatfield, 2007). No entanto, apesar das evidências de que a conversão de pastagens em terras de cultivo é uma das mais significativas causas de degradação do solo, a esmagadora maioria dos países continua a focar as suas ações na exploração agrícola em detrimento da saúde das pastagens. Contudo, também se assinala que em muitos países há poucos indícios de degradação das pastagens e que a análise da degradação, geralmente atribuída ao sobrepastoreio, pode esconder uma motivação política e ser usada para justificar o confisco de terras pastoris. Ao mesmo tempo, tem-se observado que, quando a mobilidade e as instituições consuetudinárias de governança local são eficazes a degradação das pastagens é escassa (Niamir-Fuller, 1999).

A gestão pastoril da terra e da água

A forragem e a água são os recursos mais importantes para a gestão pecuária pastoril, mas uma ampla gama de outros recursos também são usados e reivindicados pelos pastores. Os pastores consomem - como alimento ou medicamento - frutos silvestres,

sementes, tubérculos, cascas, gomas e folhas, e também usam muitas espécies de árvores para forragem, sombra, vedação, construção e para o fabrico de móveis domésticos e ferramentas. Devido à predominante dependência de terras com baixa produtividade biológica e grande variabilidade, os pastores necessitam de acesso a vastas áreas de terreno para se assegurar de que dispõem de recursos para os seus rebanhos. A concentração de terras para uso individual geralmente não funciona, já que as parcelas individuais podem intercalar períodos de abundância com outros de carência. Quando as pastagens não são eficientemente utilizadas por gado suficiente, isso pode conduzir a uma forma de degradação: o subpastoreio é uma ameaça tão grande como o sobrepastoreio e esta degradação pode ser ainda mais difícil de reverter. A utilização do mercado para ajustar o número de animais à variabilidade climática é poucas vezes eficiente e, em vez disso, os pastores optam por utilizar a mobilidade para otimizar o uso dos seus recursos em toda a paisagem e para evitar a degradação (UICN, 2011a).

Em todo o mundo há alguns exemplos de indivíduos que controlam de forma privada áreas suficientemente grandes que permitem uma eficaz gestão dos riscos (por exemplo, alguns fazendeiros americanos e produtores de ovelhas australianos), mas a esmagadora maioria dos pastores depende de pastagens comunais. Muitos pastores possuem ou controlam recursos individuais, incluindo parcelas de terra, árvores e recursos hídricos. No entanto, a gestão e utilização destes recursos tem de ser equilibrada com a gestão e uso das terras comunais nas quais eles se encontram. Muitas vezes, os indivíduos (ou os agregados familiares) possuem direitos exclusivos para a gestão desses recursos, mas normalmente promovem a partilha e a reciprocidade, salvaguardando assim o seu próprio acesso aos recursos que são da mesma forma controlados por outros. Em alguns sistemas pastoris europeus, o acesso a pastagens comunais (muitas vezes estatais) é determinado pelo arrendamento privado dos pastos adjacentes. No entanto, as regras de densidade de pastoreio das terras comunais (tanto em termos de tempo como de números) têm um impacto direto na gestão da terra de privados (Herrera, Davies e Manzano Baena, 2014).

Os pastores capitalizam a diversidade dos ecossistemas de pastagem utilizando raças de gado nativas que estão adaptadas ao ambiente das pastagens e ao seu sistema de produção. Muitos pastores também conservam um conjunto variado de espécies de gado para aproveitar uma maior variedade de recursos: por exemplo, combinando gado bovino e ovelhas nos pastos com camelos ou cabras nos matagais. Esta combinação permite aos pastores usar uma variedade mais ampla de nichos ecológicos e também proteger a produção da incerteza.

O acesso à água desempenha um papel fundamental na gestão das pastagens, particularmente nas estações em que o pasto está seco. A água é distribuída de forma irregular ao longo da paisagem e isso pode determinar a gestão do gado. Ainda que a pastorícia possa ser desenvolvida eficazmente em ambientes com muita disponibilidade de água, em muitas comunidades pastoris os sistemas de gestão são organizados em torno do acesso a áreas de pasto variáveis e do seu limitado abastecimento de água.

A estreita relação entre a água e a disponibilidade de forragem é a razão principal para a mobilidade do gado. Determinar quem e quando se terá acesso aos recursos hídricos é uma questão essencial em matéria de posse para os pastores. A regulação dos momentos de acesso e do número de animais é baseada na definição clara de papéis, responsabilidades, direitos e prioridades, o que exige instituições de gestão sofisticadas.

Governança das árvores nas pastagens

Muitas comunidades pastoris possuem conhecimentos profundos sobre o uso e valor de diferentes espécies de árvores, refletindo a grande importância das árvores na economia e cultura pastoril. Muitas sociedades pastoris têm regras acerca do corte de árvores proibindo rigorosamente o abate de algumas espécies. Por exemplo, ao longo da África Oriental o desbaste e a poda das árvores são práticas comuns, para a extrair madeira de forma sustentável e também para melhorar o fornecimento de sombra e frutas. Os Turkana do noroeste do Quênia realizam a poda de árvores como a *Balanites aegyptiaca* (tâmara do deserto) e a *Dobera glabra* para promover a ramificação baixa e melhorar o acesso de animais e humanos. Os Turkana fazem a gestão das suas árvores através de um sistema de posse chamado ekwar que é particularmente associado à posse de *Acacia tortilis* que se encontram em áreas ribeirinhas e fornecem vagens de sementes que constituem um recurso de forragem fundamental durante a estação seca (UICN, 2007). Da mesma forma, os sistemas agrossilvopastoris mediterrânicos combinam pastorícia, arboricultura e pequenos cultivos, criando complexos sistemas de gestão. Nesses sistemas, os ciclos das pastagens e da criação de gado são sincronizados, utilizando as árvores como um aglomerado de recursos para suplementar as necessidades de forragem do gado em tempos de escassez (por exemplo, rebentos, frutos ou folhas caídas) (Barrow, 1990; Moreno e Pulido, 2009).

Os territórios da maior parte das comunidades pastoris estão intimamente ligados aos seus pontos de água permanentes e, mesmo que tradicionalmente os pastores não sejam "proprietários" de terra, muitas vezes a titularidade dos recursos hídricos dá-lhes o controlo de facto. Podem existir significativas diferenças entre as pastagens sazonais, como áreas de pastagem da estação chuvosa ou pastagens de verão, cujo acesso se realiza através de movimentos de gado sazonais, e áreas de pastagem da estação seca ou pastagens de inverno, que na maioria dos casos são utilizadas de forma mais estática. Estas, muitas vezes incluem recursos estratégicos, como poços permanentes, que exigem um maior investimento para a sua instalação e manutenção e que são geralmente sujeitos a direitos de uso mais restritos.

Gestão dos recursos hídricos nas pastagens da África Oriental

Nas áreas Borana do Quênia e da Etiópia, a construção e manutenção de captações de superfície são geralmente realizadas de forma cooperativa. A utilização desses recursos é cuidadosamente controlada e gerida a fim de minimizar o uso excessivo e outros danos. Quando os níveis de água descem muito rapidamente, a precedência de utilização é normalmente atribuída aos agregados familiares mais próximos. Às vezes, os bovinos adultos são excluídos em favor dos bezerros, mas quando necessário até mesmo os bezerros são deslocados para outros lagos ou poços. Por outro lado, os poços profundos de Borana são recursos vitais durante a estação seca e muitas vezes apresentam direitos mais restritivos, uma vez que é necessário um trabalho considerável para a sua construção e para a extração da água. O Abba Ella, ou "pai do poço", promove a escavação ou reparação de um poço. Isto garante-lhe prioridade de acesso e privilégios na tomada de decisões, ainda que ele seja acompanhado de perto pelos anciãos dos clãs que se certificam de que as decisões são tomadas de acordo com os costumes Borana. O Abba Ella recruta ajudantes dentro do seu próprio clã e de outros clãs e linhagens para o trabalho de construção, pelo que os clãs participantes também adquirem direitos de acesso ao poço, embora os Borana, que não contribuíram para a construção do poço, também possam ter direito de acesso temporário ao poço em momentos de necessidade, dependendo da quantidade e caudal de água disponível (Layne Coppock, 1994).

A mobilidade no centro da cultura e dos sistemas de gestão pastoril

A pastorícia móvel é altamente adequada para a gestão das pastagens e fornece benefícios económicos e ambientais. A mobilidade contribui para assegurar o acesso a forragens, pontos de água e abrigo, para evitar problemas externos como secas, doenças e conflitos, e para vender produtos nos mercados variáveis. É uma estratégia flexível, adaptável e adequada para a gestão de ambientes variáveis. A mobilidade do gado não é um fim em si mesmo, mas um meio para a eficaz gestão das pastagens e constitui uma ferramenta fundamental na prevenção e gestão de riscos. No entanto, a mobilidade influencia profundamente a sociedade e cultura das comunidades pastoris e é muitas vezes essencial para a sua identidade e relações. Os pastores fazem a ligação entre terras onde a aridez ou a altitude limitam as opções de utilização com áreas mais húmidas ou de altitude inferior que podem ser partilhadas por muitos outros utilizadores.

A transumância de longo alcance e o desafio de governança das pastagens em escala

A mobilidade pastoril pode ser de curto a longo alcance dependendo do contexto. No Sahel, os pastores podem percorrer centenas (criadores de bovinos Fulani) ou mesmo milhares de quilómetros por ano (pastores de camelos Tuareg). Os Wodaabe do Níger deixam bem claro que a mobilidade é um atributo cultural, e o pastor que se torna sedentário é considerado um preguiçoso. Esse pastor é visto como incapaz de ser um membro da comunidade e durante os períodos de seca ou de doenças não é ajudado pelos outros (Schareika, 2003). A transumância espanhola pode cobrir distâncias de 20 km (movimentos sazonais para pastagens de montanha de grande altitude) a 500 km (transumância entre as montanhas do norte e as planícies do sudoeste), enquanto os Qashqai do Irão realizam uma migração anual de 500 km ou mais.

A mobilidade pastoril é influenciada pelo estado dos recursos e infraestruturas necessárias para os movimentos, incluindo pontos de água, trilhos de gado, pastos e locais de acampamento. A degradação ou perda dessas infraestruturas pode comprometer seriamente a mobilidade. Os sistemas de posse da terra pastoril necessitam assegurar essas infraestruturas naturais e artificiais, mantendo a flexibilidade na sua utilização. Esta tensão entre segurança e flexibilidade imposta pelos padrões de mobilidade transforma a atribuição de direitos sobre a terra numa tarefa complexa. Ainda que, muitas vezes, a delimitação, o levantamento cartográfico e a proteção jurídica das infraestruturas pastoris possa ser necessária, também pode afetar o seu funcionamento. Às vezes, a atribuição de direitos ou a definição permanente de algumas estruturas, como trilhos de gado, pode conduzir ao desaparecimento

de outras, reduzindo flexibilidade e interferindo com os movimentos pastoris. A mobilidade é ameaçada por inúmeros fatores, incluindo o acesso aos serviços sociais, educativos, sanitários, jurídicos e de segurança. A fim de se alcançar a governança efetiva da posse da terra pastoril, por vezes há que enfrentar um conjunto variado de desafios inter-relacionados.

Gestão do risco e posse pastoril

A gestão do risco está profundamente enraizada na forma de vida dos pastores e explica muitas das características únicas do sistema. Essas características são muitas vezes vistas como obstáculos para fortalecimento da governança da posse. As restrições à mobilidade e à flexibilidade limitam consideravelmente o acesso dos pastores

aos recursos e as suas respostas ao risco. As estratégias de gestão do risco podem ter impactos na governança, incluindo a percepção dos direitos sobre o gado e os seus produtos. Uma estratégia de segurança comum é o investimento em redes com comunidades distantes através da partilha de títulos e empréstimos, originando dívidas que podem ser liquidadas após situações de crise. No entanto, isso cria um sentimento de partilha de direitos relativamente ao gado que pode limitar a sua gestão: por exemplo, quem deve ser consultado antes de os animais serem abatidos ou vendidos? Devem ser tomadas precauções para assegurar que a garantia da posse e o fortalecimento da governança não comprometem inadvertidamente essas capacidades de gestão.

Agrupamento de recursos comunais para a gestão do risco

Nukhurlul é uma estratégia de centralização do risco na Mongólia que satisfaz, pelo menos parcialmente, a maioria dos requisitos para “o funcionamento e viabilidade das instituições de coordenação das atividades entre os agregados familiares” em apoio ao agrupamento de recursos comunais como uma estratégia adaptativa (Upton 2009; Agrawal 2008). As atividades de agrupamento comunais podem, em certa medida, refletir as estratégias tradicionais, mas também proporcionam um meio mais formalizado e extenso de cooperação baseado num mecanismo intimamente relacionado com a posse da terra. A reciprocidade é fundamental para a cultura de pastoreio mongol e apoia estratégias como os movimentos de rebanhos (otor) durante invernos rigorosos (dzud) e períodos de seca. A prática da reciprocidade, tal como a partilha de pastos, pode ser essencial para a sobrevivência daqueles que estão em movimento, mas eles também pode aumentar a exposição e vulnerabilidade geral das comunidades que acolhem os rebanhos.

Riscos emergentes para a posse pastoril

Os pastores sustentam uma complexa teia de direitos relativos a diferentes recursos dentro de uma paisagem, afirmando esses direitos com pouca frequência. Como resultado, a perda de terra e de outros direitos é um risco comum para os pastores, e as terras não tituladas geridas de forma comunitária são um alvo fácil para as aquisições e apropriações de terra. A terra pode ser retirada aos pastores para muitas finalidades, incluindo o cultivo em diferentes escalas, concessões mineiras, reservas de caça e conservação da natureza. Os pastores também podem anexar terras de outros pastores através de processos de privatização e da utilização de vedações, com consequências nefastas para a economia e paisagem pastoril no seu todo (UICN, 2011b).

Os pastores estão entre as pessoas que serão mais afetadas pelas alterações climáticas, que irão comportar grandes implicações para a posse pastoril. As alterações climáticas vão exacerbar a variabilidade inerente ao seu ambiente, trazendo eventos mais extremos como secas, inundações ou tempestades de neve. A extensão total dos pastos também irá mudar à medida que se alterem os padrões climáticos, com algumas terras pastoris tornando-se mais secas e, portanto, com acesso provavelmente mais difícil. Ao mesmo tempo, outras terras pastoris poderão tornar-se mais húmidas e ser sujeitas a grande pressão de conversão para outros usos (Davies e Nori, 2008).

Historicamente os pastores têm sido as pessoas mais adaptáveis. A pastorícia pode ter surgido em algumas partes do mundo como uma adaptação direta a períodos históricos de alterações climáticas, no entanto, a capacidade de adaptação dos pastores tem-se desgastado em paralelo com a sua crescente necessidade de adaptação. Muitos pastores têm acesso limitado a serviços governamentais e apresentam baixos índices de alfabetização, acesso deficiente a cuidados de saúde e pouca segurança, o que

contribui para o declínio da sua capacidade de adaptação e compromete a resiliência. As estratégias de adaptação existentes podem ser reforçadas para reduzir o risco a médio prazo, mas a satisfação das necessidades de desenvolvimento fundamentais pode ser essencial para permitir que os pastores se adaptem às alterações climáticas no longo prazo. Em vez de investimentos avultados em soluções técnicas, o fortalecimento dos direitos dos pastores para que eles possam fazer uma melhor gestão da variabilidade climática pode representar uma melhor alternativa (Davies e Nori, 2008).

Caraterísticas dos sistemas pastoris que determinam mecanismos de governança

Já que os pastores normalmente utilizam a terra e outros recursos de forma coletiva, qualquer sentido de propriedade (por exemplo, o direito de controlar um recurso de uma forma completa e exclusiva) se enquadra mal com as suas tradições e meios de subsistência. Os direitos de propriedade pastoril são melhor compreendidos como direitos sobrepostos, muitas vezes com direitos a um determinado recurso incorporado dentro de um diferente conjunto de direitos sobre outro recurso, atuando em múltiplas escalas espaciais com diversas autoridades e funções. Os direitos dos pastores necessitam de ser reconhecidos em todos os territórios que eles utilizam, mesmo que pertençam a regiões ou países diferentes ou que sejam regulados por sistemas de posse diversos. Isso pode incluir direitos de usufruto temporários em terras consideradas fora das áreas de pastagem, tais como algumas reservas de seca. Apesar dessa aparente dificuldade, ao longo da história os sistemas de posse da terra têm-se revelado adequados para a gestão sustentável das pastagens e dos seus recursos.

O papel dos sistemas consuetudinários de posse pastoril

Os sistemas consuetudinários de posse da terra desempenham um papel crucial na governança das áreas de pastagem, ainda que a sua função permaneça pouco reconhecida e raramente apoiada pelas políticas fundiárias. As políticas governamentais muitas vezes são mal orientadas devido à assunção normalmente incorreta da “tragédia dos comuns” (Hardin, 1968), segundo a qual o acesso gratuito a um recurso partilhado (as pastagens, neste caso) conduz à sobre-exploração e, eventualmente, ao seu completo esgotamento. Estudos mais recentes sobre os regimes de propriedade comum demonstram claramente que os sistemas de gestão coletiva funcionam e que são necessários e eficientes (Ostrom, Gardner e Walker, 1994). Os sistemas tradicionais baseados na comunidade, mesmo aqueles com direitos de acesso bastante flexíveis, têm demonstrado a sua sustentabilidade e a eficácia das suas instituições reguladoras. Assumindo a ausência de controlo, muitos governos têm invocado políticas de nacionalização da terra, o que levou a um enfraquecimento ou colapso dos regimes locais de propriedade comum, criando uma “tragédia dos comuns” onde anteriormente não existia. Os sistemas consuetudinários não são estáticos: adaptam-se continuamente às mudanças das condições económicas,

sociais, políticas, culturais ou ambientais. Colocar os sistemas consuetudinários de posse da terra sob o domínio do direito ordinário pode proporcionar novas oportunidades e benefícios para os pastores, mas muitas iniciativas têm falhado neste aspeto, concentrando riqueza, privilégios e poderes de tomada de decisões nas mãos dos indivíduos mais poderosos do grupo (Dressler *et al.*, 2010). As reformas destinam-se a garantir os direitos das pessoas mais pobres e marginalizadas, pelo que precisam de flexibilidade suficiente para incorporar a complexidade dos direitos e práticas a vários níveis. Isto inclui o combate às desigualdades de género presentes em muitas instituições pastoris tradicionais.

Os sistemas consuetudinários de posse pastoril estão presentes nas pastagens de todo o mundo, funcionando com diferentes graus de eficácia, tanto nos países em desenvolvimento mas também em muitos países industrializados, como no caso dos terrenos baldios da Europa (por exemplo, na Roménia, Espanha, Itália e Suíça). Muitos esforços têm sido feitos para revitalizar e formalizar os sistemas de posse tradicionais, a fim de capturar a sua eficiência na gestão dos recursos das pastagens. As instituições consuetudinárias podem fornecer regras e regulamentações através das quais o conhecimento local é utilizado para a gestão das pastagens. Por vezes, as instituições consuetudinárias não lidam eficazmente com o direito ordinário nem com as instituições governamentais e, em alguns casos, são criadas instituições intermediárias para a atuar como órgãos de interação (Herrera, Davies e Manzano Baena, 2014).

Defendendo a governança consuetudinária na Bolívia

Enquanto muitos governos têm tentado dissolver os sistemas de direitos coletivos à terra, também existem exemplos de comunidades pastoris que resistem à privatização e tentam conservar os sistemas de posse coletiva. Um exemplo é a luta dos pastores Aymara na Bolívia contra a reforma agrária que pretendia distribuir a propriedade de forma individual. No centro do conflito estavam as regras de entrada para grupos sociais e as práticas de colaboração. O acordo final entre os Aymara e o Estado permitiu uma subdivisão de grandes áreas de terra comunal em lotes menores administrados coletivamente por grupos de famílias e com a manutenção das regras consuetudinárias básicas. Isso não só ajudou os Aymara a preservar a sua cultura, mas também lhes permitiu manter as práticas de gestão comunal dos recursos naturais que têm sido importantes para a sua subsistência (Global Drylands Imperative, 2003).

Revitalização do Al Hima: governança local na Ásia Ocidental

As áreas de pastagem na Jordânia e no Líbano são caracterizadas por sistemas tradicionais de posse da terra e direitos de pastoreio associados às instituições tribais dos Beduínos. O Hima é o sistema de governança de uma área protegida pelas autoridades locais para o interesse público e a conservação do habitat natural, que foi desenvolvido na Península Arábica mesmo antes do surgimento do Islão. No entanto, a influência islâmica transformou o antigo sistema privado de Hima, que pertencia a determinados indivíduos poderosos, num sistema legal de proteção das áreas naturais com mais benefícios comunais. O sistema Hima permite a proteção das pastagens durante a estação da regeneração da vegetação e controla indiretamente a capacidade de acolhimento das parcelas de pastagem, especificando o tamanho dos rebanhos.

A eliminação destes sistemas de posse para converter as pastagens em terras de propriedade estatal conduziu à sua degradação. Os esforços das ONG para revitalizar o Hima na Jordânia têm girado em torno do desenvolvimento de um processo de diálogo e de planeamento participativo com as várias partes interessadas, e pela mediação entre a comunidade e o governo com o propósito de atribuição de direitos de gestão à comunidade. A comunidade tem implementado planos de gestão baseados no pastoreio de curta duração com períodos de descanso para permitir a regeneração natural das pastagens. A rápida recuperação da vegetação das áreas de pastagem gerou o respeito do governo e um rápido interesse em ampliar a gestão comunitária das pastagens por todo o país, ao abrigo de uma revisão da estratégia nacional para as áreas de pastagem (Haddad, 2014).

Direitos sobrepostos sobre recursos variáveis

Os pastores necessitam de acesso seguro a recursos específicos em diferentes momentos do ano, incluindo terras de pastagem, poços, salinas, árvores e outros, e estes direitos são normalmente regulados por princípios de flexibilidade e reciprocidade. Muitas sociedades pastoris exigem que os limites territoriais permaneçam incertos - muitas vezes mencionados como difusos - com contínua negociação sobre o acesso dos indivíduos ou dos grupos de utilizadores na reavaliação da sua quota e nível de controlo sobre os recursos estratégicos. Isso pode criar tensões com as comunidades sedentárias que partilham direitos aos recursos com os pastores, em especial quando o direito ordinário dá prioridade às populações estabelecidas e às reivindicações de posse baseadas no cultivo e uso permanente ao longo do ano.

Uma armadilha frequente das reformas fundiárias é a definição rígida e arbitrária dos limites de uma comunidade, ignorando as reivindicações dos grupos vizinhos. Quando os direitos de propriedade são formalizados de forma rígida, os interesses sobrepostos são desconsiderados através do estabelecimento de formas exclusivas de titularidade dos recursos. Visto que a paisagem é progressivamente analisada, demarcada e alocada, a mobilidade dos pastores pode ser obstruída e as suas práticas de renegociação constante dos direitos de acesso aos recursos podem tornar-se menos eficazes, privando-os de tais direitos.

Os mecanismos que regulam o acesso aos recursos devem ser suficientemente flexíveis para permitir as negociações e acordos necessários para conciliar os diferentes direitos, muitas vezes sobrepostos. Essas negociações são dinâmicas e sujeitas a alterações por acordo das partes envolvidas, criando cenários de mudança dos direitos atribuídos.

Direitos pastoris incorporados e flexíveis: exemplos do Mali e do Uganda

O delta interior do rio Níger, no Mali, fornece uma valiosa percepção sobre o funcionamento dos direitos sobrepostos e incorporados. A área abriga recursos naturais particularmente valiosos numa grande escala, que levaram à criação de complexos sistemas de sobreposição de direitos e usos concorrentes sobre os recursos. No mesmo pedaço de terra podem ser praticadas a pecuária, a agricultura e a pesca por pastores, agricultores e outros residentes ou não-residentes, sucessivamente ao longo de diferentes estações do ano. As reivindicações concorrentes são geridas através de sistemas como o Dina. A eficácia desses sistemas tradicionais tem sido bem documentada, juntamente com sua capacidade de adaptação ao longo do tempo. Esses sistemas combinam direitos incorporados e flexíveis entre etnias juntamente com os direitos incorporados e flexíveis no âmbito de áreas específicas controladas por "mes-tres de pastoreio", incorporados numa matriz de negociação e partilha (Cotula e Cissé, 2006).

A tipologia dos direitos incorporados está presente no caso dos pastores Karimojong do Uganda. Os limites do território pastoril consuetudinário reivindicado pela tribo como seu território base são relativamente fixos e identificáveis pelas características da paisagem. Cada clã, subclã ou fração tem uma área anual de pastagem através da qual se move sazonalmente, e que normalmente se estende para fora do território base. O limite geográfico desta área de pastagem é extremamente fluído de ano para ano devido à variabilidade da precipitação. Em muitos locais (particularmente nas áreas de valor relativamente elevado) cada área anual de pastagem é autossuficiente. No entanto, em momentos de necessidade, o acesso de outros clãs ou frações é acordado por meio de negociação (Niamir-Fuller, 1999).

Como ilustrado na Figura 3, pode haver uma hierarquia de direitos e de responsabilidades ao nível do agregado familiar, ou unidade doméstica, até ao nível do grupo étnico como um todo, e as especificidades variam em cada sociedade pastoril. É de salientar que tais hierarquias de direitos estão sob constante pressão e no caso mencionado de seguida também existe um número crescente de exceções: por exemplo, devido à privatização generalizada de terra na Maasailand (Quénia) ou à alienação estatal de pastagens na República Unida da Tanzânia.

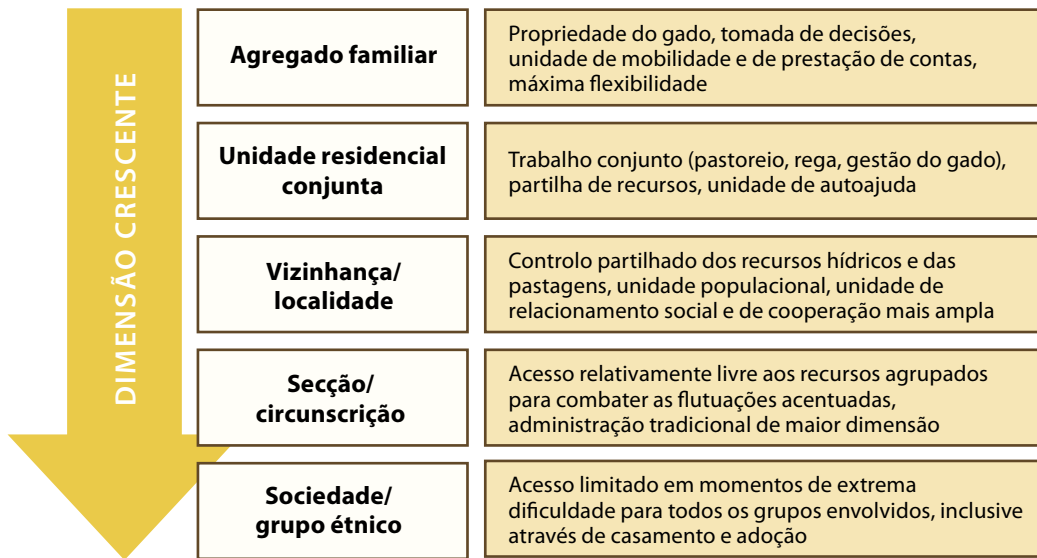


FIGURA 3
Hierarquia de direitos incorporados numa sociedade pastoril Maasai no Quénia/Tanzânia

(Spear e Waller, 1993)

Esta complexidade transforma o conceito de propriedade comunal numa definição de posse mais flexível e sofisticada; os chamados “direitos de acesso difusos” (FAR, acrónimo em inglês). Os FAR predominam nos regimes de posse em ambientes incertos e são implementados através de mecanismos culturais específicos com base em negociações formais e acordos informais. As características distintivas dos FAR incluem direitos complexos sobre a terra e os recursos. Esses direitos podem ser definidos em várias dimensões: direitos sobrepostos relativos a diversos recursos da mesma terra (por exemplo, diferentes direitos sobre forragem, frutos e combustível), direitos parciais (por exemplo, direito de passagem de um rebanho sem possibilidade de pastoreio), direitos assimétricos (por exemplo, um proprietário não pode negar o acesso a um rebanho mas tem direito a uma compensação), limites flexíveis (por exemplo, trilhos de gado que variam anualmente), direitos limitados no tempo (por exemplo, definição dos períodos de pastoreio e de repouso das pastagens comunais), e confiança mútua e reciprocidade.

Esta complexidade, para além da coexistência de regimes consuetudinários e legais (pluralismo jurídico), cria um amplo conjunto de regulamentações sobrepostas e por vezes contraditórias: normas culturais locais, regras coloniais impostas, instituições formais e informais, quadros legislativos consuetudinários, legais e modernos, e influências relacionadas com a religião. Consequentemente, os direitos têm de ser codificados de uma forma que não interfira com a flexibilidade e adaptabilidade inerente aos sistemas pastoris, garantindo, no mínimo, espaço suficiente para negociação e acordo sobre os recursos.

Questões de género

As mulheres pastoras desempenham muitas das funções essenciais da sociedade pastoril e são os titulares de facto de direitos relativamente a muitos recursos naturais; por exemplo, controlando o uso de certos pastos e árvores mais próximos do lar. Em lugares onde os homens estão a abandonar cada vez mais a economia rural em busca de emprego, as mulheres tomam a maioria das decisões mais importantes sobre os recursos das áreas de pastagem. No entanto, os homens muitas vezes mantêm o poder sobre a tomada de decisões e podem exercer o controlo quando lhes convém; por exemplo, em questões de venda de terras ou de animais. As regras hereditárias normalmente também desconsideram os direitos das mulheres. Consequentemente, as mulheres pastoras precisam de negociar continuamente com pretendentes secundários através de parentes do sexo masculino, e as suas capacidades de gestão e desenvolvimento de atividades pecuárias podem ser limitadas.

A posição relativamente fraca das mulheres no interior da sociedade pastoril torna-se mais evidente quando ocorrem mudanças nos direitos fundiários, nomeadamente nos esforços de garantir os direitos à terra para a sociedade pastoril em geral. Muitas vezes, os direitos que as mulheres pastoras exercem de acordo com as regras consuetudinárias perdem-se nos processos de formalização de direitos de propriedade. Em virtude da crescente sedentarização dos pastores, há uma tendência de privatização dos direitos sobre a terra, com impacto no acesso e direitos à terra tanto de homens como de mulheres. Os processos de privatização não proporcionam a todos as mesmas oportunidades de aquisição de direitos de terra e de participação no mercado de terras.

Ainda que as instituições consuetudinárias tenham muito para oferecer em termos de gestão das pastagens em escala, frequentemente incorporam desigualdades de género profundamente enraizadas que precisam ser enfrentadas durante os processos de revitalização ou reforma institucional. A reforma das instituições consuetudinárias é uma questão altamente sensível que exige um forte compromisso dos membros da comunidade e liderança por pastores homens e mulheres, visto que os direitos à terra moldam as relações de poder dentro e entre os diferentes grupos envolvidos. Embora existam diferenças entre as sociedades pastoris e algumas possam ser mais “democráticas” ou “igualitárias” do que outras, a estratificação social, bem como as diferenciações étnicas e de género muitas vezes representam uma característica principal da hierarquia social. Os dois maiores grupos pastoris da África Subsariana, os Peul/Fulani e os Tuareg/Kel Tamasheq, são altamente estratificados com um fosso entre as elites e as castas mais baixas. Mesmo os Maasai, supostamente igualitários, são gerontocráticos com a subserviência dos homens jovens aos homens mais velhos e das mulheres a ambos.

Alterações das relações de poder nas comunidades pastoris

As relações de poder nas sociedades pastoris estão em constante estado de mudança, um aspeto intimamente relacionado com a mobilidade e a flexibilidade. Paralelamente a este dinamismo inerente, nos últimos anos ocorreram significativas mudanças

generalizadas nas relações de poder por influência de muitos fatores. Entre esses fatores está o crescente poder do Estado e a sua intromissão na governança das terras pastoris, e também a poderosa influência exercida pelas agências de desenvolvimento e os seus projetos. Entre os fatores que contribuem para alterações nas relações de poder incluem-se:

- **Intervenções estatais:** implementação de programas de assentamento; leis injustas ou injustamente aplicadas.
- **Captura do poder pastoril por uma elite:** as elites instruídas têm ganho poder face às instituições consuetudinárias; ausência dos proprietários dos rebanhos.
- **Alterações nos regimes de propriedade:** delimitação das zonas pastoris; alocação de direitos privados de indivíduos ou grupos; apropriação/relocação de terras.
- **Prioridades de desenvolvimento:** perda de terras, água e outros recursos para exploração agrícola, programas de hidroeletricidade, urbanização, mineração, etc.; encerramento ou bloqueio das rotas de migração; perda de terras para projetos de conservação e áreas protegidas.
- **Alterações nas identidades territoriais:** reivindicações de terras relativas a intervenções fundiárias forçadas (por exemplo, para limpeza da terra); litígios intensos sobre terra.
- **Conflitos armados:** conflito entre nómadas e agricultores e entre grupos nómadas; conflitos sobre fronteiras nas áreas pastoris; perturbações da economia pastoril; degradação das instituições comuns de cooperação e de resolução de conflitos.

O surgimento de proprietários de rebanhos ausentes nas sociedades pastoris originou várias formas de regimes de locação pecuária, com a crescente contratação de pastores pobres pelas elites ricas. Em alguns casos, estes proprietários de rebanhos ausentes perturbam as estratégias de pastoreio tradicionais; por exemplo, exigindo que os rebanhos sejam deslocados de acordo com os ditames do mercado, em vez da disponibilidade sazonal de recursos, contribuindo assim para a degradação das áreas de pastagem. No Norte de África, por exemplo, os proprietários de rebanhos ausentes insistem que os rebanhos permaneçam perto dos mercados, onde podem ser rapidamente comercializados, levando à degradação generalizada nessas áreas e à subutilização de pastagens distantes (Davies e Hatfield, 2007). Por outro lado, alguns países onde existem proprietários de rebanhos ausentes, como a Mongólia, revelam poucos impactos ambientais associados e existem relações mutuamente benéficas entre os pastores e os proprietários dos rebanhos (por exemplo, o acesso ao transporte e à mão de obra melhora o acesso aos pastos remotos bem como a ligação com os mercados). Contudo, os proprietários de rebanhos ausentes constituem um tema importante para a posse pastoril, pois normalmente têm muitos mais direitos e redes de influência mais fortes do que os próprios pastores.

Defesa dos direitos das mulheres à terra pastoril

A participação das mulheres deve ser melhorada nos processos e decisões relativos à posse da terra, contribuindo para a sua capacitação e um melhor reconhecimento dos seus direitos. Na aldeia de Bisanda na Índia, por exemplo, as mulheres pastoras costumam agrupar-se em clãs e qualquer irregularidade contra as mulheres é considerada como uma ofensa contra o clã, desencadeando alguns mecanismos de defesa. A gestão de base comunitária aplicada no sistema Hima no Líbano inclui atividades de sensibilização sobre a legislação fundiária e o reconhecimento do papel das mulheres e dos seus direitos à terra. Na República Unida da Tanzânia, o Conselho das Mulheres Pastoras (PWC, acrónimo em inglês) está a facilitar o acesso das mulheres e crianças Maasai à educação, saúde, e aos serviços sociais e de capacitação económica. As opiniões das mulheres começaram a ser ouvidas nos fóruns comunitários, onde são realizadas discussões sobre terras e direitos antes de as propostas serem apresentadas às instituições governamentais (Flintan, 2008; Sattout, 2014).



FIGURA 4
Definição das características da
gestão e governança pastoris

Adaptações de gestão da pastorícia

Forragem natural como principal recurso

Uso de recursos complementares: água, restos das colheitas, etc.

Raças e espécies adaptadas a nível local

Tamanho variável dos rebanhos, determinado pela disponibilidade de recursos, condições do mercado e gestão dos riscos

Diversidade de produção: múltiplas espécies e múltiplos produtos

Comercialização sazonal e oportuna dos produtos pecuários e de animais vivos

Mobilidade dos rebanhos para aceder a recursos e oportunidades e para evitar riscos e ameaças

Sincronização da comercialização e da mobilidade com a variabilidade climática e ecológica

Gestão dos riscos, incluindo patrimonial, comunitário, agrupamento, de recursos, de reservas de forragem, etc.

Adaptações de governança dos pastores

Variabilidade sazonal e interanual dos direitos e uso periódico de recursos estratégicos

Camadas complexas de riscos relativos a terras, água, árvores e outros recursos naturais

Posse baseada em instituições consuetudinárias em coexistência com regimes jurídicos

Governança baseada em relacionamentos, parentesco, agrupamento e partilha comunal, pluralismo jurídico

Instituições específicas de gestão da mobilidade

Posse sobreposta, direitos "difusos", limites fluidos, flexibilidade e negociação contínua

Direitos de terra comuns, incluindo propriedade partilhada e terras estatais, com uso limitado de terras privadas



Benefícios da governança eficaz e da posse segura

O acesso seguro e flexível à terra e aos recursos é crucial para a obtenção de benefícios económicos, sociais e ambientais das áreas de pastagem geridas pelos pastores. O reconhecimento dos múltiplos benefícios da pastorícia está por trás do número crescente de iniciativas em todo o mundo para o fortalecimento dos regimes de posse. É o caso, por exemplo, do Norte da Austrália, onde alterações relativas à posse da terra e da água estão a promover usos mais diversificados no interior dos nichos de posse num quadro de direitos claro mas flexível (Organização de Pesquisa Científica e Industrial da Commonwealth - CSIRO, acrónimo em inglês - 2013). Entre os resultados esperados destes regimes incluem-se a capacitação económica das comunidades indígenas, a diversificação e crescimento das indústrias pecuárias e um maior desenvolvimento dos mercados de serviços ambientais e de conservação (por exemplo, carbono e biodiversidade).

Benefícios económicos e sociais

A pastorícia fornece bens e serviços que não só apoiam os meios de subsistência de milhões de pastores, mas que também são valorizados muito além das áreas de pastagem, incluindo a produção de alimentos, fibras, peles e estrume, bem como produtos naturais da terra gerida de forma sustentável, tais como combustível, frutos e plantas medicinais. Existe um conjunto múltiplo e extenso de valores associados à pastorícia, alguns dos quais tangíveis e outros não; alguns podem ser medidos e outros não. Também se incluem os muitos valores culturais da pastorícia, tanto para os pastores como para a sociedade em geral. Existem duas categorias principais de valores:

1. Os valores diretos, onde se incluem produtos como leite, carne, fibras e peles, bem como outros de mensuração mais difícil, como emprego, transportes ou seguro social;
2. Os valores indiretos, tais como os insumos para a agricultura (estrume, tração, transporte) e os produtos complementares, tais como os produtos medicinais e cosméticos oriundos de plantas, o mel e o turismo de vida selvagem. Estes valores indiretos também podem incluir valores menos tangíveis, como a gestão do risco ou a proteção dos serviços ambientais.

A produção de alimentos é vital para a maioria dos pastores, embora alguns pastores obtenham o seu rendimento primário a partir de fibras ou de estrume. Os alimentos são produzidos para o mercado e, embora muitos pastores também dependam consideravelmente da criação de gado para a sua subsistência, a grande maioria complementa a sua dieta com a compra de cereais, legumes e outros bens. Com efeito, os bens pastoris contribuem para os mercados de alimentos nacionais e mesmo globais, fornecendo produtos pecuários de alto valor para as populações urbanas em rápido crescimento. Os esforços de desenvolvimento em África nas décadas de 1970 e 1980 foram realizados com a convicção que a pastorícia deveria produzir um único produto (por exemplo, carne) para os mercados de exportação,

sempre que possível com base em gestão sedentária e utilizando raças importadas. Estudos posteriores demonstraram que a utilização de múltiplas espécies, múltiplos produtos e mobilidade em larga escala nos sistemas pastoris permite resultados significativamente mais produtivos, sustentáveis e fiáveis (Scoones, 1995).

Os esforços desenvolvidos no passado para transformar o setor pastoril contribuíram para a pobreza, degradação da terra e enfraquecimento da posse e da governança. O fortalecimento dos direitos de acesso à terra e aos recursos, por outro lado, pode ajudar a superar esses retrocessos e é essencial para melhorar a segurança alimentar dos pastores e o desenvolvimento sustentável da pastorícia. No entanto, os governos muitas vezes têm falta de dados sobre a contribuição da pastorícia para as economias nacionais, porque a mobilidade dos pastores não é refletida nas estatísticas oficiais ou porque esses dados são reunidos nos mercados e os governos não investem adequadamente em mercados apropriados (Randall, 2015; UICN, 2008a).

Também existem benefícios intrínsecos ao fortalecimento da posse pastoril. Uma posse reforçada pode ajudar a consolidar a identidade pastoril e a promover o respeito e a sensibilização, dentro e fora das comunidades pastoris. Pode igualmente contribuir para a percepção da pastorícia como um meio de subsistência desejável, o que pode favorecer o regresso de jovens instruídos com novas ideias e recursos em países onde o despovoamento é uma grande ameaça para a pastorícia, como é o caso da Europa. As redes sociais e as instituições que apoiam os sistemas de posse da terra também podem fornecer um ponto de partida para outras iniciativas, incluindo o ordenamento do território, assistência sanitária, projetos educativos e programas de desenvolvimento sustentável. A existência de grupos participativos em funcionamento pode facilitar a tarefa dos governos e das ONG para a implementação e monitoramento do êxito de novas iniciativas, e certamente irá reforçar o sentido de comunidade e de ajuda mútua.

Benefícios ambientais decorrentes de uma governança da posse segura ou melhorada

As áreas de pastagem geridas de forma sustentável fornecem muitos serviços ambientais de alto valor que são apreciados não só pelos pastores, mas também pelas comunidades vizinhas, populações nacionais e até pela sociedade em geral. Os benefícios ambientais locais podem incluir a conservação da biodiversidade das áreas de pastagem, tais como pastos e arbustos, e a proteção da terra da degradação. As comunidades vizinhas colhem benefícios em resultado da proteção que a pastorícia confere às bacias hidrográficas das alterações do uso da terra, melhorando a infiltração da água das chuvas, aumentando a realimentação dos aquíferos, e reduzindo o risco de inundações a jusante. A população mundial também é beneficiada já que a pastorícia permite a captura de grandes quantidades de carbono nos solos das pastagens, contribuindo para a mitigação das alterações climáticas (McGahey *et al.*, 2014). A biodiversidade da qual a pastorícia depende também é valorizada por terceiros e os pastores têm muitas oportunidades de aproveitar alguns destes benefícios, nomeadamente através do turismo e de pagamentos públicos. Por exemplo, em muitos países africanos os pastores atualmente obtêm um rendimento significativo

em resultado do ecoturismo nas suas terras, que complementa os seus rendimentos decorrentes da produção pecuária e incentiva ainda mais a gestão sustentável das suas terras (McGahey *et al.*, 2014).

A segurança da posse da terra é um requisito fundamental para permitir aos pastores a gestão das suas terras de uma forma que explore esses benefícios ambientais. A frequente incompatibilidade entre as necessidades de posse da terra e os quadros jurídicos muitas vezes conduz à degradação ambiental, mas a experiência mostra que o estabelecimento de uma posse adequada pode originar rapidamente resultados ambientais positivos. A combinação de uma posse segura com mercados apropriados é essencial para permitir que os pastores internalizem alguns dos benefícios ambientais externos, incentivando assim a gestão sustentável. É cada vez mais defendido que os governos devem conceber a pastorícia como muito mais do que um sistema de produção pecuária e, nos países onde a pastorícia apresenta resultados relativamente positivos, devem considerar um sistema dual de produção económica e de proteção ambiental (McGahey *et al.*, 2014).

O valor da recuperação dos ecossistemas nas áreas de pastagem da Jordânia

Uma iniciativa para recuperar a governança das áreas de pastagem dos Beduínos na Bacia de Zarqa na Jordânia permitiu alguns resultados notáveis, medidos em termos de serviços ambientais. A abordagem de baixo custo para a restauração dos direitos, através de diálogo entre as múltiplas partes interessadas e de planeamento participativo, gerou vários benefícios ambientais e económicos. Com base nos benefícios decorrentes da recuperação em pequena escala, foi realizada uma avaliação dos custos e benefícios da ampliação desse processo de recuperação. A adoção em grande escala de uma governança melhorada em 100.000 hectares de pastagens degradadas na Bacia de Zarqa, através da restauração do Hima, sistema localmente conhecido e respeitado, permitiria a obtenção de benefícios líquidos para a sociedade jordana no valor de 203 a 408 milhões de dólares americanos ao longo de um período de 25 anos. Isto inclui até 34,6 milhões de dólares de poupança em compra de forragens, infiltrações adicionais de águas subterrâneas no valor de 369 milhões de dólares e 14,7 milhões de dólares correspondentes à não sedimentação de reservatórios. O mais notável é que o benefício decorrente da realimentação das águas subterrâneas superou dez vezes o valor do fornecimento de forragens melhoradas (Westerberg e Myint, 2014).

Conservação da biodiversidade através da governança eficaz das pastagens em Marrocos

As Agdals são áreas naturais conservadas por comunidades pastoris de Marrocos, normalmente como uma reserva de pasto para o seu gado. Uma proibição sazonal impede o acesso a esses recursos para permitir um período de descanso durante o seu ciclo fundamental de crescimento (por exemplo, durante a primavera no caso de pastagens de alta montanha). As decisões sobre o estabelecimento e cumprimento de normas e regulamentações para as Agdals são da responsabilidade da assembleia tribal (Jmaa). Estas áreas conservadas pela comunidade encontram-se em grande número nas montanhas do Atlas em Marrocos.

As regulamentações sobre as Agdal do Alto Atlas permitiram uma maior cobertura da vegetação florestal e maiores níveis de biodiversidade em comparação com as áreas não-Agdal, que continuaram protegidas, enquanto as zonas circundantes foram sobre-exploradas e desflorestadas. Tratando-se de áreas protegidas formalmente reconhecidas, como os parques nacionais, beneficiam do grande mosaico de sistemas de posse defensores da biodiversidade existentes ao seu redor (Dominguez, 2014).

Benefícios da posse na gestão de conflitos

A natureza da produção pastoril cria muitas oportunidades de conflitos com os diferentes atores com os quais os pastores interagem. A garantia da posse da terra às populações estabelecidas pode enfraquecer a posse dos pastores e prejudicar as práticas consuetudinárias de partilha dos recursos. Muitas das pressões acima mencionadas podem alimentar conflitos entre pastores e não-pastores, ou entre dois grupos diferentes de pastores. Algumas sociedades desenvolveram mecanismos tradicionais de gestão de conflitos, mas quando a governança é enfraquecida estes mecanismos deterioraram-se.

O fortalecimento da governança da posse invariavelmente inclui o reforço das capacidades de gestão de conflitos, como discutido na secção 2. Consequentemente, a garantia da posse da terra comporta grandes dividendos em termos de redução de conflitos. Uma governança da posse reforçada ajuda a clarificar as regras e regulamentações sobre o uso e gestão dos recursos; fortalece a posse dos pastores nos processos relevantes de tomada de decisões; e também proporciona oportunidades para os pastores resolverem os litígios de forma pacífica, seja através de mecanismos internos de resolução de litígios ou através da lei.

Abandono de terras disputadas

Na Etiópia, a planície Halidege, que se estende por 75.000 hectares de terra com boas pastagens, é um território disputado pelas tribos pastoris Afar e Issa. Grande parte dessa terra foi abandonada ou é utilizada apenas em momentos de extrema dificuldade, exigindo um enorme esforço coletivo de segurança dos pastores. Conflitos semelhantes entre os Borana e os Somali e entre outros grupos pastoris no Corno de África têm deixado significativas áreas de pastagem por utilizar.

Nas áreas de pastagem não utilizadas pelos pastores frequentemente verifica-se uma invasão de arbustos, o que constitui uma forma de degradação. No Quênia, durante a década de 1970, uma região chamada Simbol tornou-se inacessível aos pastores Pokot devido ao risco de roubo de gado. O resultado foi a infestação da terra por arbustos de acácia espinhosa durante um período de cerca de seis anos e a perda de cerca de 80.000 hectares de terras produtivas (UICN, 2008b).

Riscos associados ao fortalecimento da governança da posse pastoril

A atribuição de títulos legais à terra que esteve anteriormente sob posse consuetudinária é vista frequentemente como uma forma de garantia da terra, presumindo-se que o documento legal irá ajudar a defender a terra de outros potenciais utilizadores. No entanto, a atribuição de direitos que podem ser vendidos ou transmitidos muitas vezes tem um resultado contraditório: a pobreza pode conduzir a vendas inadequadas e as elites locais podem abusar dos títulos legais para benefício próprio. Em alguns casos, indivíduos sem nenhuma ligação anterior a uma determinada área registram títulos sobre as terras mais valiosas através da manipulação dos registros e dos processos de demarcação. Também existem riscos no estabelecimento de um grupo limitado ou fixo de utilizadores para os recursos comunais, e o estabelecimento ou atualização dos sistemas de direitos fundiários pode afetar negativamente alguns grupos de utilizadores de terra. Por vezes, estes grupos são excluídos dos processos de participação (por exemplo, os nómadas, as mulheres e outros grupos marginalizados ou ocultos) pelo que as suas necessidades ou reclamações poderão ser mal atendidas.

As mudanças na posse que desestabilizam a atribuição de direitos entre os diferentes grupos de utilizadores são uma fonte potencial de conflitos; por exemplo, quando um grupo de pastores entende que sua reivindicação sobre um recurso é enfraquecida porque um grupo vizinho estabelece uma posse mais segura. A governança da água pode ser particularmente problemática, uma vez que é um recurso essencial tanto para os agricultores como para os pastores. A expansão da exploração agrícola nas terras pastoris, invariavelmente, invade as reservas de pastoreio sazonal limitando o acesso aos recursos hídricos. A não ser que sejam alcançados acordos adequados entre os grupos de utilizadores, os agricultores podem sofrer danos nas culturas em virtude do pastoreio prematuro, ao mesmo tempo que os pastores vêem o acesso a este recurso fundamental comprometido durante a estação seca.

Riscos implícitos na definição de grupos de utilizadores das pastagens

(McCarthy *et al*, 2000; Archambault, 2014)

No Quênia, a conversão de grandes áreas de terra Maasai numa forma de posse coletiva chamada "fazendas de grupo" originou, em alguns casos, separação da terra e individualização dos direitos de posse. Isto levou a uma redução da mobilidade do gado e a uma menor qualidade do pasto disponível para os agregados familiares pastoris. A privatização das "fazendas de grupo" e a criação de agregados familiares individuais alterou significativamente a dinâmica social desses grupos (por exemplo, os processos de tomada de decisões e as redes sociais), e limitou o acesso a água e pastos. Muitos pastores vendem os seus títulos a fim de iniciar novas atividades, concentrando a terra nas mãos de poucos, incluindo investidores externos não-pastores. No entanto, ainda que seja prestada mais atenção às aquisições externas (por exemplo, por especuladores de terra, elites nacionais ou entidades estrangeiras), a privatização também dá origem a uma forma muito mais profunda de exclusão quando jovens pastores Maasai são excluídos da tomada de decisões sobre a posse e outros assuntos. Alguns jovens temem que os seus pais vendam a sua herança e, por isso, lutam pela sua parte contra os seus irmãos. Estes novos conflitos raramente são reconhecidos nos debates sobre a privatização das áreas de pastagem.

A estrada sinuosa para a atribuição de direitos à terra apropriados às comunidades pastoris

O esforço para fortalecer a governança da posse das terras pastoris ocorre em contextos muito variados com pontos de partida altamente divergentes. Em todas as situações, a governança mudou ao longo da história devido a alterações políticas e sociais e, em muitos casos, incluiu um período de colonização seguido da independência. Além disso, somando a complexidade das frequentes mudanças das expectativas dos pastores em relação à cidadania, atividades do mercado e objetivos gerais de subsistência, torna-se muito maior o desafio de estabelecer uma posse apropriada.

Em algumas partes do mundo é comum observar que os sistemas consuetudinários de posse continuam em funcionamento, ainda que comprometidos e parcialmente eficazes. É o caso de muitas sociedades pastoris africanas em que o poder do Estado desgastou a posse consuetudinária mas poucas vezes a substituiu completamente. Noutras partes do mundo, principalmente na Ásia Central, o Estado praticamente eliminou as instituições pastoris e estão em curso esforços para as recuperar ou para criar instituições análogas. Noutros países existem barreiras administrativas e económicas à mobilidade do gado e ao acesso às pastagens por pequenos proprietários de animais. Nos Estados Unidos da América, no entanto, os pequenos proprietários de terra beneficiam das vantagens de sistemas de gestão comunais apesar de não existir um histórico importante de ações coletivas, mostrando que é possível encontrar soluções inovadoras para permitir práticas comuns.

Nem sempre pode ser feita uma clara distinção entre direitos de propriedade individuais e comuns. Os sistemas de posse comunal podem originar desigualdades e conflitos enquanto algumas formas de posse individual podem promover sistemas de acesso partilhado permitindo o pastoreio sazonal em várias zonas ecológicas. Na Europa, em alguns casos existe uma relação estreita entre os direitos sobre áreas de pastagem comunais e os direitos individuais sobre as parcelas de terra adjacentes; por exemplo, as pastagens comunais de verão e as pastagens privadas de inverno. A utilização adequada de instrumentos de planeamento pode aumentar as sinergias entre ambos os modelos, combinando a capacidade de investimento sustentável gerada pelos direitos individualizados com o seguro contra o risco fornecido pelas terras de gestão comunal.

Governança das áreas de pastagem num sistema aberto: proteção dos corredores de transumância no norte dos Camarões

No extremo norte dos Camarões, as ONG e os governos têm usado decretos e procedimentos administrativos para proteger os recursos pastoris e os corredores de transumância que unem as terras de pastagem sazonal. Os pastores nesta área utilizam o sistema aberto de alocação de recursos, podendo explorar os recursos de pastagem de acesso comum em toda a região utilizando os corredores de transumância para se deslocar entre as áreas com menor densidade populacional, incluindo a planície aluvial do Logone que constitui uma área-chave de recursos. No entanto, nas últimas décadas tem-se verificado uma crescente pressão sobre as terras de pastagem, bem como sobre os corredores que unem as áreas de pastoreio sazonal devido a pressões demográficas e ao desenvolvimento económico.

As ONG utilizaram o decreto para a resolução de conflitos agropastoris (nº 78-263) para delimitar e proteger as infraestruturas pastoris no extremo norte dos Camarões, com a delimitação de zonas agrícolas e pastoris e a determinação de corredores de transumância, permitindo aos pastores entrar na planície do Logone no início da estação seca. O passo fundamental neste processo foi a motivação e organização das diferentes partes interessadas, incluindo pastores, agricultores e autoridades tradicionais e governamentais para delimitar e proteger (por consenso) os corredores de transumância, os acampamentos noturnos e as zonas pastoris (Moritz *et al.*, 2014).

Surgimento de um movimento mundial para o fortalecimento da voz dos pastores

Nos últimos anos tem havido um crescimento global da organização e da voz dos pastores, particularmente sob o lema “povos indígenas móveis”. Em 2007, representantes dos pastores de mais de 60 países de todo o mundo reuniram-se em Segóvia, Espanha, e elaboraram a Declaração de Segóvia dos Pastores Nômadas e Transumantes (Espanha, 14 de setembro de 2007). Esta declaração apela aos governos e organizações internacionais para “atender ao consentimento prévio e informado antes de realizar qualquer iniciativa pública ou privada que possa afetar a integridade dos territórios tradicionais, os sistemas de gestão dos recursos e a natureza dos povos indígenas móveis”.⁷ A Declaração de Mera (Índia, 21 de novembro 2010) foi preparada por representantes das mulheres pastoras de mais de 40 países e menciona explicitamente os direitos das mulheres pastoras, apelando aos governos e outros para “garantir e defender o acesso pastoril aos recursos, incluindo ... as pastagens tradicionais” e para “respeitar os territórios de pastagem e padrões migratórios tradicionais ... em consulta com as mulheres pastoras”.⁸

Na mesma ótica, pastores de 50 países formularam a “Declaração de Kiserian sobre a Pastorícia” (Quênia, 15 de dezembro de 2013) solicitando “a proteção dos pastos e das pastagens específicas para a prática do pastoreio; a garantia dos direitos à terra, dos direitos de pastoreio e dos direitos dos detentores de animais; a proteção das rotas migratórias; a garantia de um mecanismo que promova a participação na formulação das políticas e na tomada de decisões; e a capacitação das organizações e comunidades/sociedades pastoris através do fortalecimento institucional e do desenvolvimento de capacidades”.⁹

Desafios prioritários para a posse pastoril¹⁰

Desafio 1: Reconciliação das relações entre os Estados e as comunidades pastoris

Em muitos países, as comunidades pastoris têm um fraco relacionamento com o Estado e isso pode levar a intervenções governamentais descendentes prejudiciais para os direitos e meios de subsistência dos pastores. Muitos países ainda vêem a pastorícia como uma prática retrógrada e favorecem a produção agrícola nas terras pastoris, adotando políticas para a aquisição das terras necessárias. Esta abordagem também pode ser entrelaçada com os interesses das elites políticas e ser influenciada por reformas políticas ideológicas ou por diferenças étnicas.

O desafio é reunir os dois lados que têm uma longa história de mútuo desprezo que, em alguns casos, roça ou se manifesta em conflito. Os governos têm de estar convictos do valor da pastorícia como um sistema de uso da terra e considerá-la como uma prioridade de desenvolvimento em comparação com os benefícios e ganhos potenciais de curto prazo decorrentes de usos alternativos da terra. As comunidades

7 <http://www.danadeclaration.org/pdf/SegoviaDeclaration.pdf>

8 http://www.iucn.org/wisp/resources/publications/good_practice_studies_/gender/?10816/MERA-Declaration

9 https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_kiserian_pastoralists_statement.pdf

10 Estas prioridades foram acordadas numa reunião do conselho técnico que supervisionou este guia técnico.

pastoris também têm de estar convictas da legitimidade e valor do Estado e, em alguns casos, precisam de desenvolver um sentido de responsabilidade cívica e de cidadania. No centro deste desafio encontra-se a necessidade de criação de confiança, desenvolvimento de capacidades e promoção da participação, o que pode exigir tempo e competências especializadas, e que muitas vezes requer mediação externa.

Desafio 2: Gestão de conflitos de interesses e das reivindicações sobre terras e outros recursos

Os utilizadores concorrentes muitas vezes contestam vivamente as terras pastoris. Parte da justificação da concorrência por terra pastoril reside no facto de elas revelarem uma posse frágil, pouco apoio político e, muitas vezes, utilização sazonal. Frequentemente, o governo considera que os usos alternativos da terra são mais viáveis economicamente do que a pastorícia, mesmo quando as evidências mostram claramente o oposto. Alguns pastores, sentindo-se ameaçados, aceitam desvantajosas alocações de direitos e abdicam de parte das suas terras num esforço para garantir pelo menos uma parte dos recursos em vista da sua sobrevivência. O resultado é o abandono, o desencorajamento do investimento e a queda de produtividade.

O desafio é que os Estados e as esferas governamentais inferiores estabeleçam quadros de negociação verdadeiramente participativos que possam clarificar as diferentes reivindicações de terra. São necessários processos mais justos para negociar as alterações no uso da terra, e estes processos devem ser informados em resultado de uma melhor compreensão do pleno valor da terra e dos outros recursos para a pastorícia sustentável. Em alguns países, pode ser necessária atuação específica e urgente para lidar com o legado de conflito de interesses e de longas disputas.

Desafio 3: Melhoria dos mecanismos de consulta e participação dos pastores, reconhecendo-os como cidadãos com direitos legítimos

O conflito entre a legitimidade dos sistemas consuetudinários de posse e a legalidade das instituições estatais só pode ser resolvido através da participação e envolvimento dos múltiplos atores. Frequentemente os pastores não têm capacidades e instrumentos de pressão política e negociação jurídica para fazer com que as suas vozes sejam ouvidas e para garantir os seus direitos à terra. Isto torna-se particularmente evidente quando procuram defender os seus interesses contra empresas e agentes estatais eficientes e com muitos recursos. A menos que sejam apoiados por agentes externos (por exemplo, ONG) em questões jurídicas e técnicas, os pastores encontram-se numa posição vulnerável por causa do seu limitado acesso à educação e à sua marginalização política.

O desafio é fortalecer a participação dos pastores, bem como a sua representação responsável e atenta nos espaços e processos de tomada de decisões relacionadas com as suas terras. Isto exige regulamentações adequadas para garantir a participação,

bem como um compromisso sério para desenvolver os pilares de uma governança eficaz, incluindo a consideração das opiniões e a adequada representação dos pastores nos órgãos de tomada de decisões, a igualdade de gênero como um aspecto fundamental, e a capacitação das comunidades pastoris e outras comunidades para lutar pelos seus direitos.

Desafio 4: Requisitos legais específicos para a pastorícia

Os pastores necessitam de segurança não só relativamente às terras de pastagem, aos corredores e trilhos que utilizam para se deslocar através das paisagens de forma sustentável, mas também relativamente aos muitos outros recursos naturais que são essenciais para o bom funcionamento do seu sistema. O desafio de estabelecer mecanismos legais apropriados para as terras pastoris é complexo, em função das questões incertas, incorporadas e de múltiplos níveis que os quadros jurídicos pastoris precisam de abordar. É difícil encontrar um equilíbrio entre a necessidade de flexibilidade e a imprecisão da governança pastoril com a demarcação formal, potencialmente rígida, dos direitos envolvidos na atribuição de títulos legais.

No entanto, existe um número crescente de iniciativas com as quais os Estados e os pastores estão a enfrentar esses obstáculos, desenvolvendo melhores quadros de posse com o estabelecimento de regras flexíveis e orientados para os processos e instituições. Os decisores políticos e os pastores necessitam de ser apoiados através de processos apropriados para se sentirem confortáveis com as soluções negociadas, que podem ser altamente inovadoras e, portanto, pouco familiares. O desafio é garantir um tratamento justo das questões pastoris, tratando-as no contexto de um quadro inclusivo, negociado e flexível.

Desafio 5: Desenvolvimento de ordenamento territorial integrado em escalas relevantes

A maioria dos países do mundo não dispõe de planos de ordenamento territorial que orientem a sua estratégia a nível nacional ou regional, e quando esses planos existem, a pastorícia costuma estar praticamente ausente. A pastorícia é normalmente vista como um subsetor da agricultura e o seu papel na gestão e conservação do meio ambiente é geralmente ignorado no planeamento. Além disso, os atuais instrumentos de planeamento territorial são inadequados para enfrentar as questões específicas da pastorícia. A mobilidade e flexibilidade dos pastores são mal representadas por mapas estáticos, para além da escassa participação dos pastores na sua elaboração e monitoramento, pelo que o ordenamento do território frequentemente desconsidera o papel territorial da pastorícia.

A integração da pastorícia no planeamento do uso da terra em todos os níveis territoriais é importante para o fortalecimento dos direitos de posse pastoril em vista da sustentabilidade a longo prazo. O desafio é que os Estados desenvolvam planos de ordenamento territorial nacionais que considerem a pastorícia e outros usos da terra conjuntamente a um nível estratégico, estabelecendo um equilíbrio entre

ambos. Esses planos também deveriam definir as necessidades, objetivos e resultados esperados com as políticas de terras pastoris e deveriam criar um quadro nacional para o seu desenvolvimento.

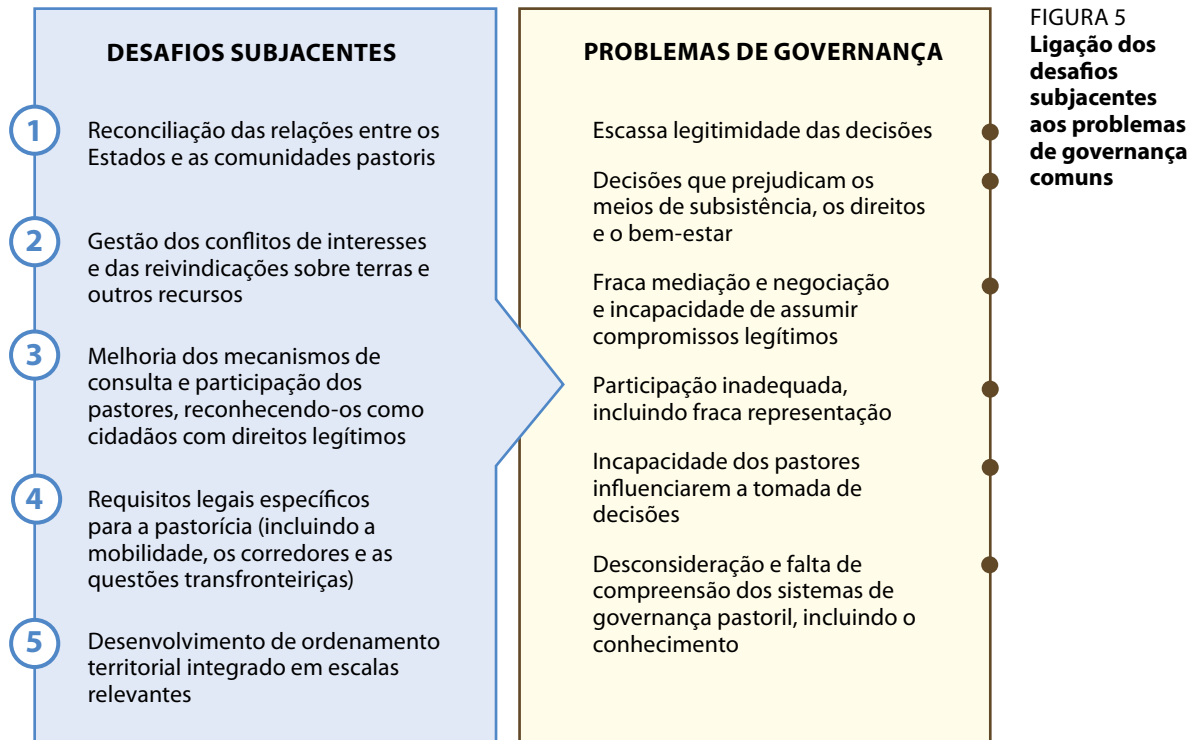


FIGURA 5
Ligação dos desafios subjacentes aos problemas de governança comuns

Outros desafios a ter em consideração

Muitos outros desafios podem ter impacto na governança da posse da pastoril. Os processos sociais, económicos e políticos nas comunidades pastoris ou na sociedade em geral podem ter repercussões para o relacionamento entre as pessoas e a terra, ao mesmo tempo que afetam o modo de funcionamento dos sistemas consuetudinários de posse. A importância relativa desses “motores de mudança” varia substancialmente entre continentes, países e regiões, e mesmo as consequências de alterações similares nos diferentes contextos de posse da terra são variáveis. A Tabela 1 resume alguns desses desafios, muitos dos quais são indiretamente analisados nas secções posteriores.

TABELA 1
Desafios
adicionais para a
garantia da posse
da terra

Pobreza e miséria	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridades de investimento concorrentes em resultado de crises sucessivas • Ambiguidade relativamente aos direitos de antigos pastores em matéria de acesso aos recursos naturais
Crescimento e alterações da população	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptação das estratégias de sobrevivência para os pastores • Lidar com o aumento do risco resultante do crescimento da população • Evitar a degradação das áreas de pastagem induzida por alterações da população • Manutenção do poder e influência dos pastores em cenários de crescimento populacional
Urbanização e expansão das cidades	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar o acesso dos pastores aos recursos em novas áreas urbanas • Lidar com os problemas relacionados com a expansão urbana, como a privatização e o crescimento desordenado • Explorar novas oportunidades de mercado para os pastores relacionadas com o crescimento urbano
Evolução do quadro institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades e ameaças da descentralização governamental • Organizações pastoris emergentes como bases de poder alternativas
Desafios de género relacionados com os direitos de terra	<ul style="list-style-type: none"> • Superar os obstáculos relacionados com o género em matéria de direitos de posse • Melhorar as oportunidades das mulheres para o desenvolvimento de atividades de criação e gestão pecuária • Promover os direitos e títulos das mulheres sobre terra, água e mercados • Adaptar as regras relativas a herança e casamento em vista do respeito dos direitos das mulheres
Fraco sentido de cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • Respeitar os pastores como cidadãos legítimos, combatendo a marginalização • Aumentar a consciência cívica e a participação dos pastores • Reforçar o acesso aos serviços públicos (administrativos, educativos, etc.)
Declínio do conhecimento local	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço da adaptação do conhecimento local • Melhoria das formas de obtenção, armazenamento e transmissão do conhecimento pastoril não-escrito
Investimento em água	<ul style="list-style-type: none"> • Tomada de decisões sobre desenvolvimento de infraestruturas de água de forma informada e negociada • Capacitação dos pastores para a gestão da água e de outros recursos • Utilização da gestão da água para gerir as áreas de pastagem de forma racional
Desafios relacionados com a insegurança	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfazer os direitos básicos de segurança das pessoas e da propriedade • Desenvolvimento de sistemas adequados de gestão alternativa dos conflitos
Alterações climáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptação da gestão da terra (e do risco) às alterações na distribuição dos recursos • Aumento da concorrência por recursos • Maior procura por estratégias de gestão do risco

SECÇÃO

2



**Melhoria da governança e fortalecimento
das capacidades humanas**

Secção 2: Melhoria da governança e fortalecimento das capacidades humanas

Transformar a governança responsável da posse numa realidade

A governança da posse aborda (1) a forma de distribuição na sociedade dos recursos (terra e recursos relacionados, tais como as pastagens), benefícios, oportunidades e responsabilidades e (2) a forma de participação dos diferentes atores nos processos de tomada de decisões e de gestão destes recursos. A vontade de aprendizagem e de diálogo mútuo de todos os atores, a prestação de contas pelos governantes e outros decisores, e uma representação mais eficaz dos pastores são essenciais para considerar todos os pontos de vista e para a capacidade dos pastores garantirem os benefícios criados pelas reformas da governança. A governança não é apenas uma questão de direitos, mas também de políticas, processos, relacionamentos e poder, e deve ser construída sobre a compreensão da realidade vivida pelas comunidades pastoris. A capacidade dos pastores utilizarem essas melhorias da governança baseia-se nas competências que eles possuem. O fortalecimento das capacidades e das competências é um pré-requisito para os pastores utilizarem os desenvolvimentos da governança de forma eficaz para a melhoria dos seus direitos.

As Diretrizes estabelecem cinco obrigações fundamentais para garantir a governança responsável da posse, muitas das quais ainda estão pouco refletidas nos sistemas pastoris, e que recaem tanto sobre os atores estatais como não-estatais (parágrafo 3.2 das Diretrizes).

Governança responsável das terras pastoris

O parágrafo 3A das Diretrizes estabelece cinco princípios gerais para uma posse responsável. Todos eles são importantes para as comunidades pastoris e quando aplicados de forma bem-sucedida permitirão às comunidades pastoris desfrutar de:

- 1. Sistemas legítimos de posse pastoril que são reconhecidos e respeitados.** Os pastores têm o direito de gerir esses recursos de acordo com os seus costumes e de proteger os seus meios de subsistência. Isto é conforme aos compromissos voluntários assumidos no âmbito da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, acrónimo em inglês) e reiterado nos parágrafos 9 e 10.2 das Diretrizes.
- 2. Salvaguardas contra ameaças e violações, estabelecidas e utilizadas nas leis e políticas.** Estas salvaguardas podem proteger as terras e os corredores pastoris de violações ou da sua extinção em virtude de investimentos (parágrafos 12.4, 12.6 e 12.7 das Diretrizes). As Diretrizes transformam-se em realidade quando as salvaguardas são complementadas por estratégias de capacitação dos pastores para a proteção dos seus próprios direitos, tais como o fortalecimento da participação e da representação nos processos de tomada de decisões, e o planeamento e apoio das organizações locais.
- 3. Direitos legítimos de posse, facilitados e promovidos por atores estatais e não-estatais.** As ações para fortalecer a capacidade dos pastores exercerem esses direitos incluem uma melhor representação, meios de subsistência mais seguros, acesso à água e aos pastos, maior segurança pessoal e boas relações sociais. O gozo dos direitos é indivisível e, tal como as Diretrizes recomendam, compreende o fortalecimento dos direitos civis e políticos.
- 4. Acesso à justiça para lidar com as violações dos direitos legítimos de posse.** Isto vai além das disposições legais, com a promoção de um acesso melhor e em igualdade de condições com outros cidadãos, assegurando a adequação cultural e prestando apoio para a utilização das estruturas legais.
- 5. Prevenção e resolução de conflitos, disputas de posse e corrupção.** Isto inclui a criação de instituições para a resolução de conflitos e o reconhecimento da resolução consuetudinária de conflitos. Processos de planeamento e de tomada de decisões sensíveis aos conflitos devem ser criados e apoiados através de estratégias ativas de aprendizagem e de consulta dos vários atores, complementados por sistemas integrados de avaliação e de gestão igualmente sensíveis aos conflitos.

A secção 2 apresenta sete áreas de ação interligadas para enfrentar os cinco desafios prioritários da secção 1, tal como ilustrado na Figura 6. Na maioria dos casos existem áreas de ação individuais que dão resposta a cada desafio individual. A maioria das áreas de ação aborda vários desafios e cada desafio requer múltiplas áreas de ação. A Figura 6 mostra que a segurança da posse e a governança responsável da posse não dizem respeito apenas aos regimes jurídicos, mas também aos relacionamentos, processos, capacidades e recursos. Isto inclui a consideração dos direitos, dos ecossistemas que apoiam o uso sustentável da terra e os sistemas de produção alimentar sustentável, bem como a capacidade de utilizar as soluções disponíveis e para dar resposta à mudança.

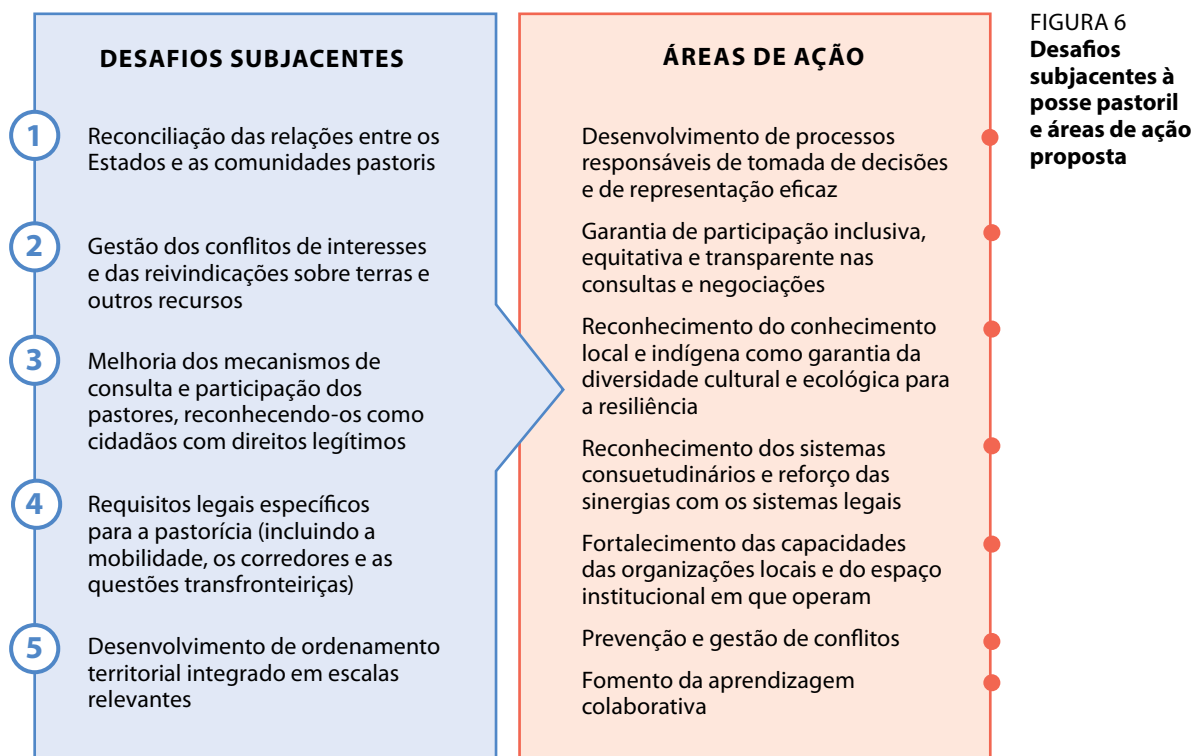


FIGURA 6
Desafios subjacentes à posse pastoril e áreas de ação proposta

Área de ação 1: Desenvolvimento de processos responsáveis de tomada de decisões e de representação eficaz

Objetivo: A governança é, essencialmente, o processo pelo qual as decisões são tomadas, e o objetivo fundamental é garantir um processo de tomada de decisões que conduza às melhores decisões de uma forma que promova a aceitação e o respeito por essas decisões. O objetivo desta área de ação é determinar as condições através das quais podem ser alcançados acordos em matéria de posse pastoril, prestando-se especial atenção aos desafios particulares de representação e prestação de contas para os pastores.

Porque é isto importante?

Como discutido na secção 1, as comunidades pastoris enfrentam desafios específicos no contexto dos quadros atuais de desenvolvimento económico e de conservação. Estes desafios incluem: a garantia da representação e da prestação de contas no que diz respeito à manifestação da opinião dos pastores; a garantia de que o ordenamento

do território reconhece os direitos, necessidades e realidades dos pastores e de outros utilizadores, promovendo o acordo de trocas e compromissos que respeitem os princípios das Diretrizes e sejam consistentes com os direitos humanos; a proteção das atividades de transumância, incluindo os corredores e o respeito pela utilização espacial e temporal dos recursos; e a reconciliação dos direitos de posse pastoril com os sistemas nacionais que favorecem os títulos individuais privados, nos quais a agricultura intensiva e a indústria extrativa estão em rápida expansão.

A forma como são tomadas as decisões tem consequências importantes para os pastores e para a pastorícia. Por exemplo, as decisões relacionadas com o uso da terra, desenvolvimento económico e expansão (incluindo a agricultura em escala industrial, a mineração, e o desenvolvimento de infraestruturas fundamentais e investimentos relacionados) afetam a posse da terra dos pastores (Zoomers, 2010; Herrera, Davies e Manzano Baena, 2014) e podem reduzir a sua capacidade de participar na sociedade e de manter o seu modo de vida. O deslocamento conduz à marginalização política, económica e cultural das sociedades pastoris (Dong *et al.*, 2011), com impactos sobre a sua resiliência e bem-estar geral.

Avaliação dos impactos das políticas pastoris no Níger

(Zakara e Abarchi, 2007)

O Níger tem uma série de leis que apoiam a mobilidade e os direitos dos pastores. Estas políticas baseiam-se em alguns princípios comuns:

- reconhecimento de uma zona dedicada essencialmente à pastorícia;
- reconhecimento da natureza multifuncional das áreas de recursos dedicadas à manutenção da integração entre pecuária e agricultura;
- afirmação do princípio da vontade de garantir a posse da terra rural;
- existência de um sistema legal para a hidráulica rural, tomando em consideração as necessidades dos pastores;
- contribuição do Níger para o reconhecimento subregional da necessidade e utilidade da mobilidade (transumância internacional) no território da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

A afirmação destes princípios iria assegurar aos pastores o reconhecimento da sua atividade, do seu modo de vida e dos seus direitos específicos numa grande parte do território nacional. Este trabalho continua em curso e são necessários recursos para a plena implementação dessas políticas.

Orientações gerais para a tomada de decisões

As relações entre os diferentes atores são fundamentais na forma como as decisões são tomadas. A promoção da tomada de decisões apropriadas requer apoio para alterações a vários níveis, desde mudanças das mentalidades e suposições a mudanças das regras e dos parâmetros. Entre os requisitos para o fortalecimento dos processos de tomada de decisões incluem-se os seguintes:

- formação de facilitadores em abordagens orientadas para os processos e com sensibilidade aos diferentes conhecimentos e entendimentos;

- criação de instituições, em vez da produção única de planos de uso da terra;
- fornecimento de horizontes de longo prazo adequados para o diálogo;
- garantia da participação de todos os atores e autoridades relevantes, inclusive a nível local;
- garantia de uma representação eficaz dos pastores;
- cumprimento das obrigações de direitos humanos, em especial aquelas estabelecidas nas Diretrizes, e reconhecimento dos direitos dos pastores.

Muitos dos exemplos citados nas caixas de texto deste guia técnico beneficiaram de processos nacionais de descentralização ou de delegação de poder. A descentralização ou delegação da tomada de decisões tem sido citada como um dos elementos comuns nos mais recentes casos de sucesso no âmbito do fortalecimento dos direitos de posse pastoril, podendo fornecer oportunidades para melhorar as consultas com os pastores relativamente aos seus direitos de terra, para fortalecer a participação e para melhorar a prestação de contas. (Herrera, Davies e Manzano Baena, 2014). Este guia técnico não discute a descentralização ou a delegação detalhadamente, visto que esse tema é complexo e de longo alcance e tem implicações muito mais além da governança da posse.

Passos principais da tomada de decisões

Os passos principais da tomada de decisões realçam o fortalecimento das relações a fim de aumentar as oportunidades de realização de compromissos acordados e amplamente aceites.

- 1. Garantia da representação e da prestação de contas** para que os diferentes atores tenham uma participação significativa nas decisões que afetam seus direitos, o seu bem-estar e os seus meios de subsistência.
- 2. Acordo sobre os princípios processuais e medidas relacionadas (incluindo a resolução de conflitos e a criação de confiança)** para criar um processo legítimo e impor limitações nos poderes, utilizando como guia os direitos substantivos existentes, incluindo os direitos humanos.
- 3. Estabelecer princípios acordados**, de forma a fornecer uma referência para a tomada de decisões e para fortalecer a empatia e a solidariedade, em conformidade com os princípios e legislação internacional de direitos humanos.
- 4. Partilhar os diversos conhecimentos e perspetivas:** para fortalecer a mútua compreensão; para a criação de empatia, solidariedade e respeito pelo conhecimento local e sistemas consuetudinários; e para garantir a aprendizagem como um elemento da resolução de problemas de uma forma inovadora e criativa (ver área de ação 7).
- 5. Construir confiança e resolver os conflitos, estabelecendo processos para a prevenção de conflitos** (ver área de ação 6).
- 6. Negociar decisões e compromissos**, garantindo a sua aceitação, examinando se os resultados estão à altura dos princípios acordados e clarificando os impactos esperados.

- 7. Fornecer mecanismos de escrutínio público e de prestação de contas** para garantir a legitimidade e a credibilidade, incluindo a criação de oportunidade de interrogação e sanções sociais.
- 8. Revisão das decisões** para garantir a sua relevância, legitimidade, responsabilização e credibilidade, identificando as objeções, a forma como se relacionam com os compromissos existentes e as consequências para os pastores.

Elementos fundamentais para a melhoria da tomada de decisões sobre soluções específicas de posse pastoril

Os processos de tomada de decisões não são estritamente lineares nem completamente racionais. Embora seja cada vez mais consensual que o conhecimento deve estar na base da tomada de decisões sólidas, a realidade da tomada de decisões é infinitamente mais complexa. Os conhecimentos e a sua utilização estão intimamente ligados à natureza das sociedades e às suas prioridades, perspetivas sobre o mundo, influência relativa e poder. O que é considerado conhecimento credível ou legítimo por uma parte é muitas vezes contestado por outra. Consequentemente, a determinação do conhecimento que é reconhecido e incluído na tomada de decisões é em si mesmo uma questão de poder. Os sistemas democráticos normalmente tentam limitar o impacto das disparidades de poder na tomada de decisões através de canais políticos e judiciais, legislação, eleições periódicas, medidas legais processuais e pelo estabelecimento de normas. As medidas processuais incluem a participação, transparência, prestação de contas e o CLPI. Foi também adotado um amplo conjunto de direitos humanos para limitar os impactos negativos sobre os menos poderosos.

Não é possível estabelecer soluções individuais específicas em matéria de posse que sejam aplicáveis em todo o mundo, ou mesmo a nível nacional. As soluções devem evoluir a partir do contexto nacional, bem como dos contextos ecológicos e culturais dos pastores. Muitos países têm numerosos grupos étnicos pastoris com distintas culturas e que vivem em ambientes diversos e, portanto, necessitam de um processo apropriado através do qual possa ser identificada a maioria das soluções mais adequadas a nível local. O fortalecimento dos processos de tomada de decisões e das relações entre os diferentes atores pode proporcionar uma oportunidade para lidar com a posse incorporada e de múltiplas camadas que caracteriza a pastorícia. As principais etapas da tomada de decisões são descritas a seguir nesta área de ação, as quais, na sua maioria, serão analisadas noutras secções deste guia técnico. Esta área de ação também realça os seguintes pontos fundamentais que não serão tratados noutra lugar:

1. Acordo sobre os valores fundamentais e estabelecimento de limitações;
2. Representação eficaz;
3. Prestação de contas;
4. Planeamento em escala;
5. Planeamento para a mobilidade.

1. Acordo sobre os valores fundamentais e estabelecimento de limitações

O estabelecimento de um barómetro baseado em valores comuns pode ajudar a peneirar as decisões que não atendem ao padrão desejado. Neste sentido, um barómetro pode ajudar a garantir que a tomada de decisões contribui para a realização dos valores e das prioridades acordadas. Uma vantagem de utilizar os direitos humanos como barómetro é o facto de já existir um extenso compromisso formal no domínio dos direitos humanos, inclusive nas Diretrizes. Estes padrões podem ser definidos através de processos representativos e inclusivos que criam consenso à escala adequada. Os valores e princípios que podem ser usados para orientar a tomada de decisões podem ser retirados do direito internacional, da legislação dos direitos humanos, dos princípios e objetivos das Diretrizes, e do respeito e reconhecimento da pastorícia.

A utilização de direitos da legislação internacional pode ajudar os decisores governamentais a concentrar-se sobre a forma como as decisões afetam a posse pastoril, os meios de subsistência, o direito à alimentação, o bem-estar e a segurança alimentar. Uma consequência positiva de uma abordagem baseada nos direitos para a tomada de decisões é o facto que esta pode desviar a atenção das reivindicações gerais de bem-estar (como representado no PIB) focando-se na compreensão dos efeitos das decisões para determinadas pessoas em contextos específicos. Isto é particularmente importante nos casos em que têm que ser realizados compromissos difíceis; por exemplo, a decisão de manter a terra como área de pastagem ou de a converter para cultivo industrial ou conservação da vida selvagem. Determinadas decisões que aparentemente produzem resultados positivos a nível nacional podem ter consequências negativas a nível local. As Diretrizes reconhecem vários direitos (ver introdução), incluindo o direito à alimentação; sugere-se que as decisões devem, no mínimo, ser coerentes com este direito.

O direito à alimentação

O Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (doravante, PIDESC) definiu o direito à alimentação em 1999. O direito à alimentação adequada é realizado: “quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e económico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção”. Isto implica a “disponibilidade de alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias nocivas e aceitável para uma determinada cultura” e a “acessibilidade aos alimentos de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos”. No contexto pastoril, incluem-se os direitos de posse necessários para garantir os sistemas produtivos em curso, podendo incluir o acesso aos pastos e corredores pastoris, e o direito/faculdade de excluir os outros.

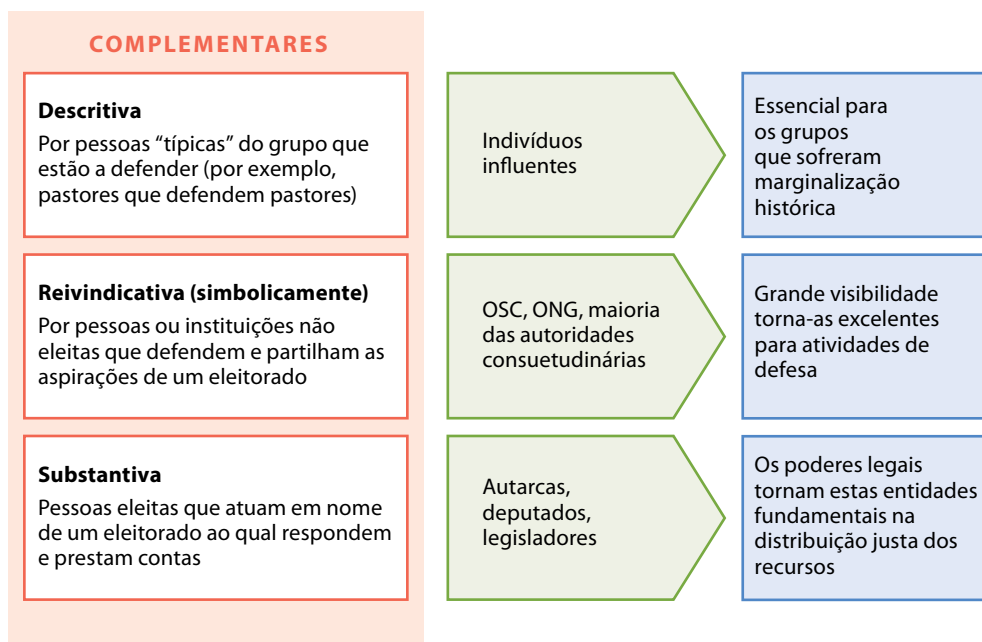
No PIDESC são mencionadas três tipos de obrigação que emanam do direito à alimentação - os Estados devem respeitar, proteger e realizar este direito. Isto significa que os Estados devem:

- não adotar medidas que poderiam, em última instância, impedir o acesso à alimentação adequada;
- tomar medidas para assegurar que nenhum indivíduo é privado do seu acesso à alimentação adequada; e
- envolver-se proativamente em atividades para fortalecer o acesso das pessoas à utilização dos recursos, incluindo os meios para assegurar a sua subsistência e segurança alimentar.

2. Representação eficaz

Podem ser identificados três tipos comuns de representação: representação “descritiva”, “reivindicativa” e “substantiva” dos povos pastoris e dos seus interesses na tomada de decisões. Quando os povos pastoris falam por si mesmos, trata-se de representação descritiva; quando falam por eles outras pessoas ou instituições que partilham suas aspirações, trata-se de representação reivindicativa; e quando os seus representantes políticos livremente escolhidos os defendem e atuam em seu nome nos espaços de tomada de decisões a representação é substantiva.

FIGURA 7
Formas de
representação
na tomada de
decisões



Os pastores enfrentam uma série de desafios para alcançar uma representação eficaz. Com efeito, os pastores fazem a gestão de extensas paisagens e partilham recursos em áreas extensas com numerosas populações, criando dificuldades para a sua inclusão em específicas instâncias políticas representativas. A mobilidade também pode ser um obstáculo, já que alguns segmentos das comunidades pastoris - em alguns casos, inteiros agregados familiares - podem estar ausentes por força de migrações sazonais quando são realizadas consultas fundamentais numa determinada área. Além disso, em muitos países os pastores não têm sido fortemente integrados nas sociedades nacionais e a sua representação substantiva por líderes eleitos (por exemplo, por deputados e vereadores) pode ser diminuta.

As abordagens participativas (um tipo de representação descritiva) são habitualmente utilizadas por ONG, pelo setor do desenvolvimento e, às vezes, pelo governo como uma forma de representação. Estas abordagens podem apresentar deficiências, pois normalmente realizam as atividades de participação ao nível da aldeia e nem sempre

são adaptadas à escala de participação exigida pelas terras pastoris. O resultado é que frequentemente são selecionados atores auto-designados, em vez de designados pelo grupo, para representar os pastores nos processos de tomada de decisões, o que pode levar, no mínimo, a decisões inadequadas e na pior das hipóteses pode agravar os conflitos, a apropriação de recursos e a marginalização. Por estas razões, a questão da representação dos pastores assume grande importância. Os pastores, naturalmente, têm os seus próprios sistemas de representação baseados no diálogo em grande escala e que estão altamente adaptados à escala de utilização dos recursos e das relações que eles devem gerir. Um bom exemplo é o Cure Salee, ou cura do sal, no Níger, onde milhares de pastores dos povos Tuareg e Wodaabe se reúnem todos os anos para tirar proveito das salinas, criando uma oportunidade para o diálogo em grande escala.

Todas as três formas de representação podem aumentar a atenção para as questões pastoris e para elevar a voz dos povos pastoris na governança da posse nos ecossistemas das pastagens, mas é importante entender as oportunidades e limitações de cada uma delas. A representação eficaz só é possível se houver uma significativa prestação de contas.

O papel dos deputados como representantes dos pastores na Etiópia

Vários países africanos, incluindo a Etiópia e o Quênia, criaram comissões de representantes pastoris eleitos cujo papel é dar voz às preocupações dos pastores na esfera legislativa do governo. É o caso da Comissão Parlamentar Pastoral da Etiópia, que desempenha um papel representativo na sociedade em geral e muitas vezes é chamada pela sociedade civil para representar os pastores. Embora tenham sido levantadas algumas questões sobre a natureza da representação e sobre o facto de os não-pastores também votarem nessas circunscrições, a comissão alcançou sucessos notáveis:

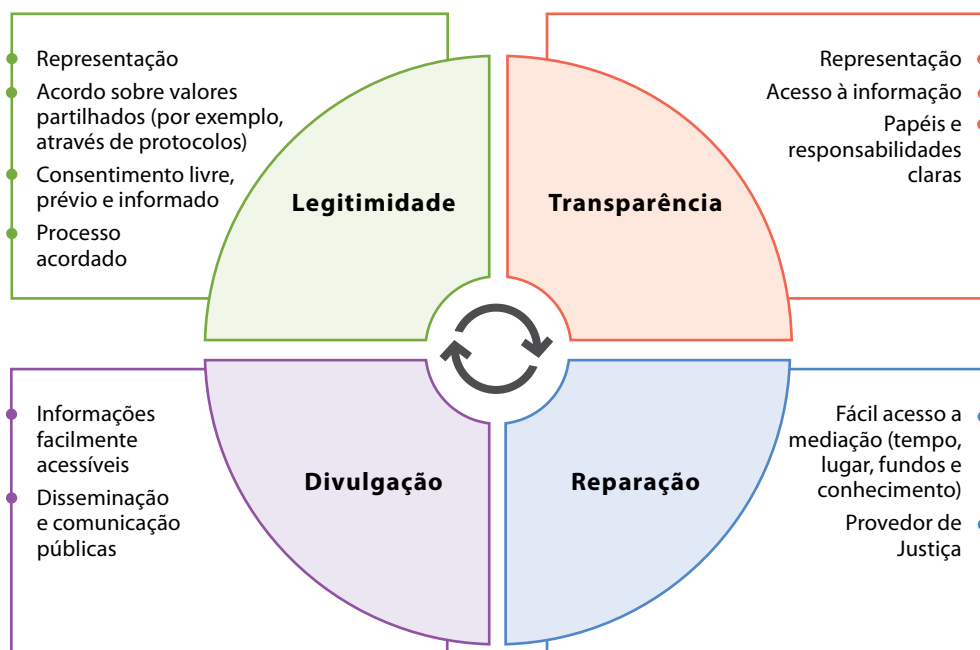
- criação de vários departamentos governamentais que lidam explicitamente com as questões pastoris;
- sensibilização para as questões pastoris no parlamento e em todo o governo (Mussa, 2004).

3. Prestação de contas

Os processos participativos e representativos são tão eficazes quanto a capacidade dos participantes responsabilizarem os decisores, e apenas são significativos e eficazes quando os participantes são capazes de saber como os decisores tomaram em consideração as contribuições dos participantes. Isto é reconhecido em muitos sistemas de direito administrativo como o “direito de ser ouvido”. Inclui uma obrigação por parte do decisor de considerar a opinião ou pontos de vista facultados pelos participantes, justificando o sentido das suas decisões e explicando como os participantes foram tidos em conta. É importante garantir que essa informação é partilhada prontamente com os representantes dos pastores.

Clarificar os papéis e responsabilidades dos diferentes intervenientes no processo e assegurar que estes são bem compreendidos pode facilitar aos pastores as ações para prestação de contas por parte do governo e de outros decisores. Isto deve ser complementado com informações sobre os processos (por exemplo, quem está incluído e como), sobre a tomada de decisões (por exemplo, se existem limitações ou restrições, que informação foi considerada) e com a comunicação da decisão. Sempre que as partes interessadas consideram que os processos carecem de responsabilização devem ter a possibilidade de reparação. Podem ser identificados quatro aspetos da prestação de contas, tal como ilustrado na Figura 8.

FIGURA 8
Elementos-chave
da prestação de
contas



O bom estabelecimento de processos de prestação de contas inclui práticas democráticas que dêem ênfase à representação autorizada pelo grupo (participação não é necessariamente representação). Outros mecanismos de responsabilização podem incluir o CLPI, que incide sobre conceitos, verificação das decisões e mecanismos de vigilância; o recurso legal através de tribunais e outras jurisdições; a prestação de contas aos eleitores e contribuintes; o monitoramento independente ou por terceiros; a discussão pública e a elaboração de relatórios. Estes mecanismos dependem da liberdade de expressão, do conhecimento dos cidadãos sobre os seus direitos e dos poderes e obrigações dos seus representantes, da transparência, da divulgação e de recursos suficientes (por exemplo, tempo, dinheiro e informação). Identificar formas de responsabilização adequadas culturalmente e a nível local é frequentemente crucial para as comunidades pastoris; e a existência de organizações próprias demonstrou ser uma maneira bem-sucedida de assegurar a prestação de contas pelos representantes e decisores.

4. Planeamento do uso da terra e dos recursos em escala

Em muitos países, não existe um ordenamento formal do território a nível nacional, desenvolvendo-se atividades localizadas de planeamento através de iniciativas lideradas por projetos e processos descentralizados de tomada de decisões. O planeamento típico dos projetos orientados para os recursos a nível da aldeia pode ser ineficaz no contexto pastoril, onde os recursos podem estar distribuídos por extensas áreas, múltiplos utilizadores e diferentes unidades administrativas

(Kitchell, Turner e McPeak, 2014). Quando se realiza o ordenamento do território, os pastores podem ser excluídos das consultas por uma série de razões já discutidas. O desenvolvimento de planos de gestão das terras e dos recursos pastoris a uma escala adequada requer a modificação das abordagens de planeamento existentes e mecanismos de apoio institucional, incluindo a cooperação dentro das fronteiras nacionais e, por vezes, internacionais.

É necessária uma consulta à escala adequada para negociar soluções de compromisso e para manter a flexibilidade na governança, acesso e utilização dos recursos, bem como a segurança da posse. Isso pode exigir um acordo sobre os objetivos a nível nacional, assegurando que os direitos individuais e comunitários não são desrespeitados sem CLPI; a avaliação da qualidade e da disponibilidade da terra e dos recursos naturais; e também a conformidade com os quadros que definem as prioridades e estratégias de orientação das atividades e ações a nível internacional, regional, distrital e local que têm impacto sobre a governança e o uso da terra.

O ordenamento do uso da terra a nível nacional deve fornecer às instâncias governamentais as ferramentas apropriadas para equilibrar as solicitações de terra concorrentes entre os diferentes setores da economia (por exemplo, produção alimentar, culturas de exportação, turismo, conservação da vida selvagem, habitação e equipamentos públicos, estradas ou indústria). Estas ferramentas variam de lugar para lugar e exigem coordenação entre os organismos setoriais responsáveis pelo uso da terra e pela tomada de decisões colaborativas em matéria de legislação e medidas fiscais. Os processos de planeamento devem tomar em consideração as políticas existentes e a legislação em vigor. Recomendam-se os seguintes passos:

- **Desenvolver um mapa da rede de nichos de posse** e dos direitos incorporados sobrepostos, incluindo os que se aplicam à infraestrutura pastoris (corredores, pastos, pontos de água), levando em consideração os recursos transfronteiriços.
- **Descrever e explicar os sistemas consuetudinários e legais** e as complexas relações que regulam a pastorícia, incluindo leis, regras e normas, assegurando que todas são devidamente consideradas no plano.
- **Incluir a pastorícia como um sistema de uso da terra legítimo e eficaz** que contribui para a economia nacional e local. Podem ser realizadas análises de custos e benefícios dos sistemas da pastorícia e de outros sistemas de uso da terra, tendo em conta os valores diretos e indiretos dos diferentes usos da terra.
- **Garantir que os planos apoiam aspetos específicos da pastorícia.** Por exemplo, relativamente à mobilidade isto pode implicar o desenvolvimento de indicadores de mobilidade (trilhos de gado e outras infraestruturas pastoris) e a elaboração de mapas sobre o acesso aos recursos hídricos e pastagens ao longo dos corredores de gado.

É fundamental tomar medidas adicionais para assegurar que os planos de ordenamento territorial não prejudicam a pastorícia. Salvaguardas e medidas apropriadas devem assegurar que os futuros usos sobrepostos não irão afetar as estruturas e dinâmicas espaciais que apoiam a pastorícia e os seus direitos a água e alimentação, caso contrário irão aumentar a vulnerabilidade. Isto pode ser alcançado pelo estabelecimento de restrições legais ao planeamento em favor das comunidades pastoris. A utilização de cenários com aspetos sociais, económicos e ambientais no planeamento pode ajudar a avaliar potenciais impactos para a pastorícia, e

a elaboração e teste de cenários futuros especificamente favoráveis à pastorícia relativamente a outras possibilidades de ordenamento territorial pode ajudar a alcançar os compromissos necessários.

Podem ser necessários processos de ordenamento de múltipla escala para abordar adequadamente as questões pastoris, incluindo:

- **negociação e planeamento a nível local, de aldeia e de distrito**, para solucionar conflitos locais sobre o uso da terra e questões de posse (incluindo corredores);
- **planeamento nacional de nível superior** e apoio das autoridades estatais apropriadas para chegar a acordo sobre a forma mais eficaz de partilha dos recursos de um país entre os diferentes usos da terra e para assegurar a coordenação relativamente aos corredores de transumância que atravessam várias jurisdições;
- **adequada representação dos pastores (incluindo a participação) e medidas de responsabilização** a todos os níveis, garantindo que os planos finais estão sujeitos a controlo e acordo dos representantes pastoris;
- **monitoramento inclusivo das várias partes interessadas**, para controlar de forma contínua e sistemática a implementação dos planos em observância dos padrões sociais, ambientais e de desenvolvimento.

5. Planeamento para a mobilidade

O apoio da mobilidade pastoril e da sua adaptação ou evolução exige a compreensão das razões da transumância (ver secção 1). Isto engloba muitos dos fatores de incentivo e desincentivo, incluindo o acesso sazonal a recursos de alto valor, a procura sazonal de mercados e serviços, bem como a necessidade periódica de evitar vetores de doenças ou outros riscos. Também é necessário entender os riscos para a mobilidade, a natureza e a extensão da posse relacionada com os corredores e vias de acesso, a compreensão da mobilidade pelos diferentes atores e as perceções dos direitos de posse pastoril relativamente à mobilidade (por exemplo, os direitos sazonais e os direitos de acesso). Além disso, é importante a compreensão da perceção existente sobre o valor da manutenção da mobilidade. Em alguns contextos isso inclui o papel dos corredores delimitados ou de outras rotas estabelecidas na gestão de conflitos entre agricultores sedentários e pastores móveis.

O planeamento para a mobilidade, muitas vezes requer esforços para proteger os direitos de uso em áreas de recursos geograficamente distintas, tais como pastagens de estação seca, de estação húmida, de montanhas, de vales e de reservas de seca, bem como pontos de água naturais e artificiais, e também envolve a proteção dos direitos de uso de recursos especiais, tais como determinadas árvores, salinas e outros. A mobilidade pode ser restringida quando um ou outro recurso-chave se torna inacessível ou quando as vias de acesso são cortadas. Por vezes a mobilidade também pode ser limitada quando os pastores receiam perder as suas terras assim que as desocupem. Isso levou, inclusivamente, a situações de danos ao meio ambiente provocados por pastores, por exemplo abatendo árvores num esforço para demonstrar o seu estatuto de residentesa e, portanto, os seus direitos.

Permitindo a mobilidade através do desenvolvimento estratégico de recursos hídricos no Quênia

Na região de Isiolo no Norte do Quênia, os pastores Boran elaboraram regras para regular o uso da terra e os recursos hídricos. No entanto, um histórico recente de intervenções de emergência levou à instalação de um grande número de pontos de água sem a consulta dos pastores, originando a degradação das pastagens e conflitos entre as diferentes comunidades, que às vezes se tornam violentos, especialmente durante os períodos de seca. A realização de consultas às comunidades sobre o desenvolvimento de recursos hídricos conduziu à decisão de instalar alguns reservatórios subterrâneos estrategicamente localizados, proporcionando apenas um pequeno aumento de água, bem como ao desmantelamento de muitas instalações que estavam a perturbar os movimentos do gado. Atualmente as comunidades são capazes de permanecer nas áreas de pastagem mais um ou dois meses utilizando de forma adequada esses pastos, ao mesmo tempo que os padrões gerais de movimento de gado não foram perturbados (Roba, 2014).

A maioria dos pastores tem rotas bem definidas para os movimentos de gado que dependem de recursos estrategicamente posicionados (forragem e água) para permitir os movimentos dos rebanhos. Estes recursos podem ser escassos e podem ser utilizados de forma temporária - talvez durante alguns dias por ano - mas sem eles grandes áreas de pastagens tornam-se inacessíveis. Em qualquer caso, as rotas de passagem do gado necessitam de ser formalmente protegidas pela lei, dependendo a extensão e conteúdo dessa proteção de vários fatores, nomeadamente (Kitchell, Turner e McPeak, 2014):

- a medida em que a governança consuetudinária ainda está em funcionamento, incluindo a regulação e ajustamento da pastorícia com outros sistemas consuetudinários;
- a medida em que existem boas relações sociais entre os grupos de utilizadores numa determinada jurisdição ou uma secção do corredor, incluindo a extensão do reconhecimento social da mobilidade e da utilização dos corredores, o nível de contestação ao longo das várias secções do corredor e se o corredor foi ou não considerado nos processos de alocação de terras e de ordenamento territorial;
- a existência de um entendimento comum sobre a posse nos corredores, incluindo a forma como a sua finalidade é entendida e como corredores de gado estão ligados com os requisitos/direitos a forragem e água;
- o nível e tipos de pressão de uso da terra, incluindo as pressões internas (em que medida os corredores são vistos e aceites como uma característica permanente dos sistemas produtivos locais) e externas da expansão da agricultura, conservação e indústria extrativa;
- a relação entre a posse nos corredores e nas áreas de assentamento, incluindo a forma de definição de sanções por danos às culturas e a regulação dos recursos relacionados (pastoreio em florestas, abastecimento de água em poços e furos das aldeias);
- o valor que estes corredores têm para as comunidades ao longo do corredor, tal como o seu papel na prevenção de conflitos e na manutenção de boas relações sociais.

Quando existem altos níveis de coesão social e de afinidade, boas relações e poucos riscos externos a proteção legal formal pode não ser necessária. No entanto, onde há

tendências de expansão na mudança do uso da terra, intervenções de conservação externas, desenvolvimento de infraestruturas, indústrias extrativas e assim por diante, é necessária uma abordagem mais forte para a governança e gestão dos corredores. No entanto, as rotas migratórias nem sempre são estáticas pelo que é melhor abordar o levantamento cartográfico dos corredores como parte de um processo contínuo de negociação do uso da terra e não como um fim em si mesmo. A elaboração de mapas das rotas migratórias pode ser uma boa medida para permitir a coordenação entre instituições concorrentes.

Apoiando a mobilidade e a segurança alimentar na Bacia do Chade

Os governos centrais da Bacia do Chade têm apoiado a mobilidade pastoril, garantindo o livre acesso aos aglomerados de recursos comuns. A mobilidade sazonal é determinada pelas variações da precipitação. Quando baixa o nível de água na planície aluvial do Logone, os pastores dos Camarões, do Níger e da Nigéria deslocam-se com mais de 200.000 cabeças de gado para a planície. As leis atuais:

- promovem o livre acesso aos aglomerados de recursos comuns;
- permitem que os pastores se desloquem entre as áreas de pastagem sazonal na Bacia do Chade.

Este sistema reconhece os sistemas consuetudinários dos pastores, que são baseados no espírito de livre acesso a todos os pastores a regimes de propriedade comum independentemente da sua classe social, etnia ou nacionalidade. Graças às reservas de terra não utilizável para pastoreio criadas pela inundação sazonal destas pastagens de zonas húmidas, não há nenhuma “tragédia dos comuns” (Moritz *et al.*, 2014).

Área de ação 2: Garantia de participação inclusiva, equitativa e transparente nas consultas e negociações

Objetivo: O objetivo desta área de ação é garantir a participação inclusiva no contexto pastoril, no qual as partes interessadas podem estar muito dispersas e mal representadas nos termos convencionais. Uma participação mais forte dos pastores permite-lhes influenciar a tomada de decisões relacionadas com as suas terras e a resolução de problemas, gerando soluções legítimas, adaptáveis e resilientes. A participação reforça a eficácia e aceitabilidade das decisões públicas e contribui para a capacitação dos pastores em geral. A participação também pode ajudar os pastores a assumir uma maior responsabilidade relativamente às suas terras e a outros recursos naturais.

Por que é importante a participação?

A participação é mais do que uma salvaguarda ou “o direito de dizer não” ao desenvolvimento, como estipulado pelo CLPI. O direito à participação (como um componente da representação efetiva) está bem estabelecido no direito

internacional (Convenção sobre a Diversidade Biológica, Convenção de Aarhus), na legislação internacional dos direitos humanos (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e nos compromissos não vinculativos das Diretrizes e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A participação também é importante para o desenvolvimento de uma visão comum e de um sentimento de propriedade dos pastores relativamente aos processos e decisões. A participação não só ajuda a alcançar melhores decisões, mas também a garantir uma maior probabilidade de implementação e aplicação das decisões por todos os atores.

Uma participação crescente também reconhece o papel dos pastores como administradores dos seus recursos naturais, bem como a sua responsabilidade de governar e gerir de forma eficaz esses recursos. Isto poderia incluir a responsabilidade de restabelecer e proteger os regimes de governança para garantir uma partilha justa e equitativa dos benefícios da terra pastoril dentro da comunidade.

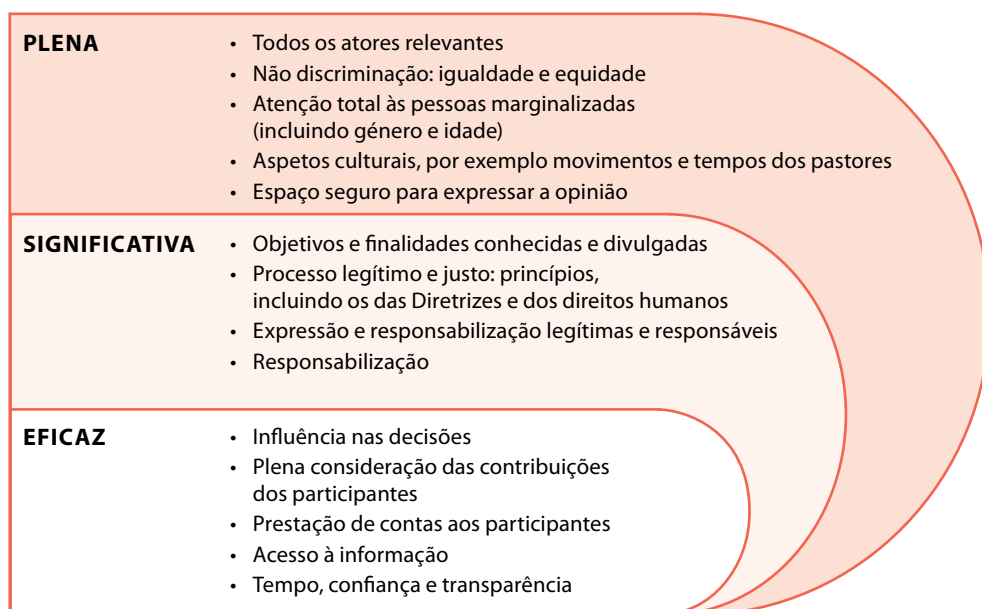
No contexto das Diretrizes e da garantia de uma governança responsável das terras pastoris, a representação e a participação têm o propósito de combater os grandes desequilíbrios de poder nos quais as vozes e as preocupações dos pastores são em grande parte invisíveis, construindo relações sociais e institucionais de apoio que melhorem as oportunidades de subsistência e o bem-estar dos pastores e que minimizem os conflitos. A participação reforça a legitimidade dos percursos de desenvolvimento e ajuda a garantir que os problemas pastoris específicos são enfrentados, assegurando o respeito pelos direitos humanos e garantindo processos justos e resultados que não prejudiquem os direitos à alimentação, água, educação, etc.

Elementos para garantir a participação plena, significativa e eficaz

As abordagens participativas competentes devem ser plenas, significativas e eficazes, podendo estes três elementos ser usados para avaliar a eficácia da participação (ver Figura 9). A adoção de formas adequadas de participação e a sua incorporação nos processos de regulação varia de contexto para contexto. A participação é mais um processo contínuo do que um evento pontual e deve ser iniciada o mais cedo possível em qualquer esforço de fortalecimento da governança da posse. Podem ser utilizados vários métodos e estratégias para a promoção da participação efetiva e significativa, incluindo aprendizagem social, técnicas de cartografia e fortalecimento das organizações pastoris. A participação pode beneficiar com o desenvolvimento de capacidades e instituições complementares, inclusive operando além das fronteiras nacionais, e isso pode ser determinante. Os seguintes passos fundamentais devem ser incluídos no desenvolvimento de uma estratégia de participação:

1. Preparação do terreno;
2. Definição do quadro;
3. Análise participativa da situação;
4. Processo de deliberação;
5. Aprendizagem com o processo e compromisso de melhoria da participação (avaliação).

FIGURA 9
Elementos-chave de uma participação plena, significativa e eficaz



1. Preparação do terreno

Identificar objetivos claros

Todos os detentores de direitos e principais interessados devem participar na definição dos objetivos. Os objetivos devem ser específicos e alcançáveis dentro de um período de tempo definido. Todos os objetivos precisam de ser identificados e comunicados de forma concisa e sem expressões coloquiais.

Identificar quem está incluído e como

O sucesso da participação depende da inclusão dos atores relevantes, que devem ser guiados pelos objetivos e finalidades, podendo incluir diversos representantes dos grupos pastoris, de órgãos administrativos e dos setores da agricultura e da conservação, eliminando a discriminação e a desigualdade com a inclusão das mulheres e de outros grupos marginalizados. No caso dos pastores também pode significar ajustar o processo de tomada de decisões à sua realidade e, em particular, à sua localização sazonal. É necessário um planeamento cuidadoso para garantir que a tomada de decisões e consultas públicas ocorrem quando os pastores estão disponíveis para participar, adotando medidas para a participação de pastores que temporariamente deslocados.

A visão sobre o que significa «expressar a opinião» mudou consideravelmente ao longo das últimas duas décadas. Existe agora o reconhecimento que a mera presença não cumpre os critérios de participação significativa. Uma publicação recente observou que «há dez anos atrás o desafio era identificar e promover qualquer

manifestação de opinião na pastorícia, mas agora que esse espaço foi ganho o foco deve ser colocado na verdadeira legitimidade dessa opinião» (de Jode, 2014). Contudo, devido a um legado de marginalização política, os pastores enfrentam especiais desafios de representação eficaz. A participação frequentemente assenta na inclusão direta de uma ampla gama de pastores na tomada de decisões ou na identificação de indivíduos que se creê partilharem as suas aspirações e que podem atuar em seu nome.

Mulheres pastoras como juristas

(Flintan de 2008)

Para lidar com a formalização e a privatização da posse da terra, as ONG têm capacitado mulheres como juristas no Quênia e no Mali, cujo papel é informar as mulheres pastoras sobre direitos e papéis em matéria de posse da terra. Essas juristas contribuíram para a criação de associações comunitárias de proprietários de terras e ajudaram os pastores a apresentar nos tribunais casos sobre direitos de terra. Elas também podem desempenhar um papel no diálogo com o governo em defesa dos direitos de terra dos pastores.

No Mali, a ONG Sahel ECO forma juristas homens e mulheres para realizar sessões de esclarecimento nas suas comunidades sobre temas como a prevenção e resolução de conflitos, posse da terra, papéis e responsabilidades de um chefe de aldeia e educação cívica em geral. Além disso, também fornecem informações sobre legislação recente no domínio da agricultura e da pastorícia e sobre outros assuntos da atualidade.

A ONG queniana para os direitos Maasai, Mainyoito Pastoralist Integrated Development Organisation (MPIDO, acrónimo em inglês) ajuda os pastores a levar casos de injustiça aos tribunais. A MPIDO promoveu a sensibilização das mulheres sobre os direitos à terra e tem formado mulheres como juristas dentro da comunidade Maasai. Estas juristas permitiram a a criação de associações comunitárias de proprietários de terras, aumentaram a sensibilização sobre questões de direitos, pressionam o governo acerca dos desafios das comunidades locais e lutam pela justiça em questões de direitos humanos, propriedade e gestão dos recursos naturais. Elas também criaram um centro de recursos de base comunitária que presta informações sobre uma grande variedade de questões fundiárias, ambientais e indígenas.

Respeitar consentimento livre, prévio e informado (CLPI)¹¹

Para respeitar plenamente os direitos humanos dos povos pastoris, os governos e as organizações internacionais devem evitar decisões que afetem as terras dos pastores sem o seu CLPI. O CLPI reconhece o direito de uma comunidade dar ou retirar o seu consentimento relativamente a projetos que possam afetar as terras que consuetudinariamente possuem, ocupam ou usam de qualquer outra forma. O CLPI implica negociações informadas e não-coercivas entre investidores, empresas, governos, ONG e povos pastoris indígenas anteriores ao desenvolvimento, criação ou expansão de empresas agrícolas, indústrias, e iniciativas de conservação ou de turismo nas suas terras consuetudinárias. Este princípio significa que aqueles que pretendem utilizar as terras consuetudinárias pertencentes a comunidades indígenas e comunidades locais devem entrar em negociações com estas. São as comunidades

11 Ver “Respecting free, prior and informed consent”, <http://www.fao.org/3/a-i3496e.pdf>

que têm o direito de decidir se concordam ou não com o projeto, assim que tenham uma compreensão completa e precisa das consequências do projeto para si e para as suas terras consuetudinárias. Recomenda-se a leitura do guia técnico desta série que aborda o CLPI.

2. Definição do quadro

Clareza e abertura nesta fase inicial é fundamental para garantir que o processo seja considerado legítimo, significativo para os participantes e eficaz. É necessário acordar com os participantes o processo a ser seguido, incluindo os objetivos e finalidades, os princípios orientadores do processo, a estrutura do processo, a forma como o governo e outros decisores irão prestar contas aos participantes e a forma de aprendizagem do processo. Em alguns casos, isso exige um esforço para a criação de confiança, a fim de ser estabelecida uma relação de trabalho entre os pastores e as autoridades (ver «Criação de Confiança» na área de ação 4).

O estabelecimento de um processo participativo adequado no contexto pastoril inclui a certificação de que os participantes se sentem seguros e protegidos. O estabelecimento desta proteção e segurança requer uma compreensão das relações e dinâmicas dos atores, incluindo os interesses instalados e a desigualdade. Na prática, isso requer a compreensão sobre género, idade e outros fatores de desigualdade e a prevenção de repercussões negativas para os direitos e interesses dos pastores, particularmente em relação à posse da terra. O processo terá de ser sensível aos aspetos culturais; por exemplo, tendo em conta a mobilidade dos pastores e a sua disponibilidade para participar, a língua, e o respeito pelo conhecimento indígena. O acordo sobre um processo exige o tempo e capacidade necessários para a criação de confiança. Um bom processo deve ser suficientemente claro para garantir que os participantes acreditem que ele será justo, transparente e apropriado.

3. Análise participativa da situação

A tomada de decisões participativas requer informações proporcionadas por uma adequada análise da situação, que também deve ser conduzida com plena representação dos pastores. Podem ser utilizadas várias metodologias de apoio a esta análise situacional, incluindo técnicas de levantamento cartográfico de direitos e a utilização de plataformas e diálogo entre as múltiplas partes interessadas. O levantamento cartográfico participativo inclui uma série de técnicas que permitem às comunidades representar os seus territórios, experiências espaciais e conhecimentos a partir da sua própria perspectiva e, normalmente, nas suas próprias línguas. O levantamento cartográfico de direitos é utilizado como referência para a representação espacial da participação dos diferentes (embora sobrepostos) direitos à terra e recursos naturais das diversas partes interessadas a nível comunitário, nacional ou regional. Entre os elementos de uma análise participativa da situação incluem-se:

- 1. Caracterização das comunidades pastoris e do uso de recursos pastoris**, incluindo a identificação de comunidades pastoris que usam o território em análise; a descrição dos sistemas de gestão de terra pastoril, com especial atenção para as suas especificidades; a elaboração de mapas sobre eventos geográficos relacionados com a pastorícia (reconhecendo a natureza evolutiva e flexível do uso da terra pastoril); a identificação das camadas e complexidades das unidades sociais e da forma de acesso, utilização e proteção dos recursos; e as questões sociais (género, pobreza, equidade e igualdade) e económicas (sistemas de produção, restrições externas, rendimentos, mercados);
- 2. Revelação da real extensão e importância dos sistemas pastoris**, incluindo questões relacionadas com a governança e com a tomada de decisões; a distribuição dos direitos de terra (equidade, género, transmissão, exercício do poder, grupos marginalizados, direitos incorporados e sobrepostos); as instituições governativas e os mecanismos de tomada de decisões; os métodos de negociação, mediação e celebração de acordos; os valores e princípios subjacentes à governança; a prevenção e resolução de conflitos; as especificidades da governança pastoril (mobilidade, comunhão de terra, extensão de terra, flexibilidade e negociação); e as redes de relações entre os sistemas pastoris;
- 3. Interações económicas, políticas, legais e outras externas com os sistemas consuetudinários de governança pastoril**, incluindo as normas legais que influenciam os sistemas consuetudinários; as relações entre os Estados e os pastores; outros sistemas económicos e de uso da terra com repercussões para os sistemas pastoris; as políticas de desenvolvimento e códigos de investimento; os conflitos, a representação e a interação com os sistemas nacionais; e as relações entre pastores e outras partes interessadas;
- 4. Riscos e gestão de riscos assumidos pelos sistemas pastoris consuetudinários**, incluindo práticas económicas específicas que afetam diretamente os direitos consuetudinários e as alocações de recursos (por exemplo, partilha de recursos e reciprocidade);
- 5. Análise dos sistemas pastoris consuetudinários**, incluindo uma análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (SWOT, acrónimo em inglês), assim como das tendências e desenvolvimentos esperados.

Proteção de áreas de pastagem comunais na Jordânia (Haddad, 2014)

Em Zarqa, na região de Badia, Jordânia, os pastores Beduínos iniciaram um processo de recuperação das regras e regulações consuetudinárias para a gestão sustentável das áreas de pastagem através do “diálogo entre as múltiplas partes interessadas para uma ação concertada”. Esse processo dependeu de uma abordagem participativa que reuniu homens e mulheres pastores com outros utilizadores da terra e vários departamentos governamentais, por convocação do Ministro da Agricultura. O levantamento cartográfico pelas partes interessadas e a elaboração participativa de mapas sobre os recursos foram instrumentos fundamentais para iniciar um diálogo estruturado para a resolução de problemas. Foi necessário o envolvimento de diferentes setores do governo para assegurar o apoio e sancionamento multissetorial da transferência de direitos de gestão da terra. Esta metodologia proporcionou uma rápida recuperação dos ecossistemas das áreas de pastagem, o aumento das reservas de água subterrâneas e o regresso de espécies nativas. A abordagem foi de baixo custo mas exigiu paciência, tempo e capacidade de mediação.

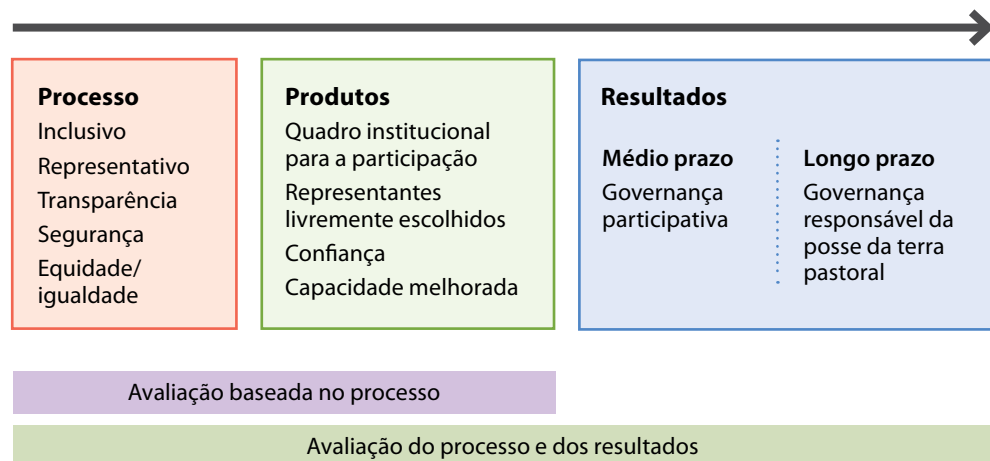
4. Processo de deliberação

O processo de deliberação deve ser facilitado para garantir que os atores vão além dos interesses estabelecidos e combatem as desigualdade e os poderes dentro do grupo de participantes, impedindo o domínio dos interesses ou dos atores poderosos. Isto pode ser particularmente difícil se os pastores não estiverem habituados a falar perante representantes governamentais e caso estes tenham certas incompreensões ou preconceitos sobre os pastores profundamente enraizados. A capacidade do facilitador é fundamental para a obtenção de um resultado satisfatório, mas o processo global deve proporcionar tempo, transparência e confiança. O tempo é frequentemente escasso devido às exigências do projeto ou de outros fatores restritivos, mas pode ser prejudicial forçar o ritmo de criação de confiança, e um processo apressado pode comprometer totalmente a participação. A transparência é igualmente essencial e inclui o fornecimento de informações adequadas e a divulgação completa dos objetivos da participação. A confiança é discutida na área de ação 4 e é necessária para construir uma compreensão, legitimidade e colaboração significativas.

5. Aprendizagem com o processo e compromisso de melhoria da participação (avaliação)

Visto que a participação é motivada tanto por processos como por resultados (melhoria da posse pastoril, governança responsável), o seu sucesso deve ser avaliado tendo presente esses os objetivos (esta ideia está refletida na Figura 10). O desenvolvimento de um quadro de avaliação da participação deve incluir o desenvolvimento de indicadores relacionados com cada elemento-chave e a caracterização global da participação como plena, significativa e eficaz. Os aspetos fundamentais da avaliação devem incluir se o processo foi capaz de superar as limitações atuais criando novas instituições ou desenvolvendo as instituições existentes (regras e organizações) para apoiar os processos, alterando a cultura organizacional e assegurando uma representação equitativa, legítima e responsável.

FIGURA 10
Processos diferenciados e avaliação de resultados, com exemplos
(Brown, 2014)



Área de ação 3: Reconhecimento do conhecimento local e indígena como garantia da diversidade cultural e ecológica para a resiliência

Objetivo: Esta área de ação encoraja os governos e outros atores estatais e não-estatais, incluindo os doadores e as organizações de desenvolvimento e conservação, a reconhecer o conhecimento local e indígena como um elemento fundamental das interações ecológicas e sociais na pastorícia sustentável e sugere abordagens para fortalecer a sua utilização.

Porque é importante o conhecimento indígena para a governança responsável da posse?

Em todas as sociedades, o conhecimento sustenta os modos de ser - incluindo a gestão e governança do uso dos recursos disponíveis. As sociedades pastoris não são diferentes. Cada comunidade pastoril, desde os fazendeiros privados nos Estados Unidos da América, aos pastores mediterrânicos, e até aos pastores nómadas do Sahel, possui conhecimento local específico que tem contribuído para a sua resiliência social e ecológica. Consequentemente, nenhuma solução sustentável para a pastorícia pode ser alcançada sem respeito, manutenção e transmissão do conhecimento local.

Os sistemas de conhecimento indígena, tradicional e local fornecem uma ligação fundamental entre os sistemas sociais e ambientais e contribuem para a manutenção da diversidade ecológica e da biodiversidade, que estão na base da segurança alimentar. Os sistemas de conhecimento local e indígena são definidos e conservados pelos sistemas culturais e pelos contextos ambientais. Com efeito, nas paisagens reguladas por sistemas consuetudinários de posse surgiram sistemas de criação e transmissão

Organizações pastoris relativas a direitos sobre recursos no Nepal

(Dong, 2007)

Os pastores nepaleses têm desenvolvido sistemas eficazes de gestão das áreas de pastagem, utilizando práticas de pastoreio e de conservação através de regimes institucionais bem organizados a nível local e do uso tradicional eficiente dos direitos e sistemas de posse. A governança é determinada por dois conjuntos de organizações locais: comités comunitários a nível da comunidade e associações civis a nível de grupo. Estas organizações de base estão mais incorporadas na sociedade do que as organizações administrativas e políticas externas. Um comité comunitário normalmente é composto por 11 ou 12 membros, eleitos pela comunidade, que partilham interesses comuns ou um aglomerado de recursos comuns. Normalmente são criados subcomités no âmbito comunitário de cada associação, cujos representantes são eleitos como membros (de 5 a 7 pessoas). Em geral, tanto os homens como as mulheres desempenham funções nessas organizações locais para a gestão das áreas de pastagem, mas normalmente são as mulheres que tomam as decisões sobre a gestão das pastagens já que muitos homens estão longe durante a maior parte do ano por motivos comerciais ou laborais.

Normalmente, o comité comunitário é responsável pela regulação do acesso aos recursos das pastagens e forragens através da aplicação de direitos e regras bem-definidos e mutuamente acordados, apoiados por vários controlos sociais e sanções. Os comités facilitam a aplicação das regras e regulações básicas relativas à utilização dos recursos das pastagens, momento e duração do pastoreio, e momento e localização do corte de pasto para a alimentação de inverno. A associação de utilizadores pode estabelecer regras de pastoreio sazonal, regular o movimento dos rebanhos e tomar outras decisões específicas para o uso dos recursos das áreas de pastagem através da negociação e discussão. Igualmente, podem atenuar os conflitos resultantes da utilização das pastagens dentro do mesmo grupo ou entre diferentes grupos com o apoio do comité comunitário. A coordenação e a cooperação entre as diferentes associações de utilizadores, tais como associações pecuárias, agrícolas, florestais e associações albergueiras (turismo) podem garantir a utilização integrada de diferentes recursos relacionados com a gestão das áreas de pastagem.

de conhecimento apropriados do ponto de vista cultural e ambiental (Crawhall, 2014). A resistência cultural dos ecossistemas depende dos mecanismos que as sociedades possuem para a manutenção e transferência do conhecimento (Adger *et al.*, 2014) e pode ser incorporada em sistemas de governança da terra que se baseiam em regimes de propriedade comum. O conhecimento local faz parte da memória do sistema e é vital para a resiliência dos ecossistemas e para a sobrevivência a longo prazo das comunidades humanas que habitam esse ecossistema (Leslie e McCabe, 2013). O respeito pelo conhecimento local também promove a aprendizagem social e a solidariedade, criando confiança entre os grupos pastoris e os seus parceiros de desenvolvimento e, no devido tempo, melhora a resiliência (Blair, Lovecraft e Kofinas, 2014).

Inclusão dos sistemas de conhecimento indígena e tradicional na governança

O reconhecimento e a inclusão do conhecimento indígena e tradicional nos sistemas de governança requer vários elementos, incluindo:

1. O reconhecimento do detentor do conhecimento;
2. O desenvolvimento de protocolos para a partilha, pesquisa, co-produção e utilização do conhecimento (área de ação 7);
3. A compreensão e reconhecimento da extensão e valor do conhecimento indígena e tradicional;
4. O apoio da co-produção de conhecimentos e soluções.

1. O reconhecimento do detentor do conhecimento

O conhecimento pastoril não existe separadamente daqueles que o desenvolvem e usam, e está em constante evolução. Isso inclui o conhecimento sobre a gestão da variabilidade dos ecossistemas que é fundamental para a adaptação às circunstâncias variáveis. Nas palavras de um ancião somali:

«Uma pastagem não pode ser uma pastagem sem [o conhecimento dos] pastores e um pastor não pode [praticar a pastorícia] ... sem as pastagens - os dois estão mutuamente interligados» (Oba, 2012).

Portanto, reconhecer e apoiar o conhecimento indígena não é uma questão de registrar, replicar e ampliar as práticas indígenas, mas sim de capacitar os utilizadores da terra para participarem no desenvolvimento de conhecimento em curso. Sem o reconhecimento da posse consuetudinária da terra, esta produção de conhecimento não é possível. Quando a posse consuetudinária da terra é reconhecida, desempenha um papel fundamental na manutenção da resiliência ecológica para a segurança alimentar.

2. O desenvolvimento de protocolos para a partilha, pesquisa, co-produção e utilização do conhecimento

O acordo sobre a forma como o conhecimento é partilhado, pesquisado (de forma independente ou conjunta) e utilizado é um pré-requisito para o reconhecimento do conhecimento indígena e dos direitos dos seus detentores. O princípio do CLPI estabelece a base para tal acordo (ver o guia técnico “Respecting free, prior and informed consent”). Isto será amplamente discutido na área de ação 7.

3. A compreensão e reconhecimento da extensão e valor do conhecimento indígena e tradicional na gestão e na governança

Com o tempo, os pastores desenvolveram um conhecimento sobre os seus ambientes, incluindo a compreensão das interações da natureza humana. Este conhecimento diz respeito a intervenções de gestão, bem como a complexas questões de governança. Existe um maior reconhecimento desses sistemas de conhecimento particularmente sensíveis ao ambiente, mas tem sido prestada pouca atenção aos conhecimentos indígenas no domínio da governança.¹²

O conhecimento técnico pode ser utilizado para apoiar a classificação, gestão, monitoramento e avaliação das paisagens. A classificação de terras inclui a utilização de diferentes características ambientais, tais como a topografia, o solo e a vegetação dominante. Em alguns sistemas as paisagens têm identidades que descrevem a topografia física, os solos, a vegetação ou os eventos históricos, ou mesmo uma combinação destes. O conhecimento e a governança estão interligados. O desenvolvimento do conhecimento é, em si mesmo, um retrato de quem tem acesso aos recursos da terra e do seu envolvimento com esses recursos. Há indivíduos dentro das sociedades pastoris que são detentores de conhecimentos particularmente importantes e que desempenham um papel fundamental na determinação de como e quando são utilizados os recursos. Os sistemas de governança e o conhecimento também são baseados neste uso técnico, como ilustrado na Figura 11.

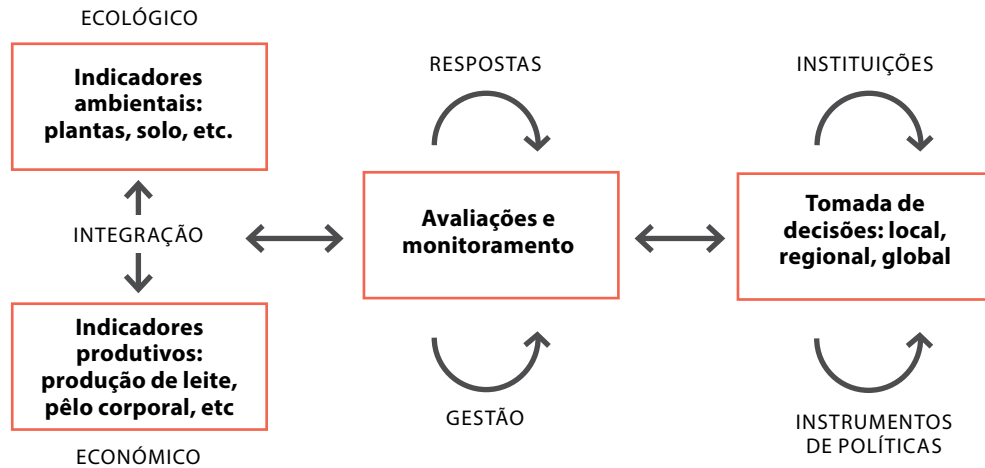
Um camelo avalia melhor os solos do que um pastor

(Oba, 2012)

Identificar e utilizar tipos de indicadores pode apoiar a tomada de decisões por pastores e decisores políticos. Um estudo sobre três sistemas consuetudinários diversos no Corno de África – o Afar na Etiópia, o Orma no Quênia e o Karimojong no Uganda – demonstrou a utilidade do conhecimento indígena para a avaliação das áreas de pastagem. Os pastores utilizam as principais espécies botânicas para avaliar a adequação da paisagem ao pastoreio e os solos para avaliar o seu potencial de pastoreio. Este critério é essencial para avaliar a densidade de pastoreio potencial que cada paisagem pode suportar durante a estação húmida e a estação seca. Os pastores recorrem à observação atenta do comportamento animal para indicar a qualidade das áreas de pastagem, utilizando indicadores como a produção de leite, o estado do pêlo corporal, o aumento de peso e a frequência de acasalamento para avaliar os resultados da produção pecuária. Os pastores avaliam o comportamento e degradação das áreas de pastagem utilizando o conhecimento histórico das paisagens. Os resultados confirmaram que os sistemas de conhecimento dessas três comunidades pastoris são comparáveis, podem ser utilizados para recolher rapidamente as informações necessárias pelos decisores políticos e são vitais para a gestão sustentável das terras pastoris.

12 Crawhall, 2014.

FIGURA 11
Ligação entre o conhecimento científico e o conhecimento local na tomada de decisões
 (Oba, 2012)



Os complexos sistemas de governança desenvolvidos por pastores para a gestão dos recursos naturais em climas com altos níveis de variabilidade incluem regras que ligam o uso dos recursos ao conhecimento, aos princípios de partilha e à exclusão. O planeamento centralizado e as alterações daí resultantes nos regimes de governança podem interromper a disponibilidade dos recursos culturais e naturais de que dependem os meios de subsistência dos pastores. Nestas circunstâncias, a produção e segurança alimentar podem ser ameaçadas pela degradação do ecossistema e pela perda de capacidade de resposta local.

O conhecimento indígena e local desempenha um papel fundamental na gestão das áreas de pastagem. A lógica por trás das práticas locais de gestão é muitas vezes mal compreendida por forasteiros e frequentemente retratada como irracional ou retrógrada. A mobilidade é um bom exemplo: prática com uma fundamentação sólida que, no entanto, continua a ser reprimida por muitos governos em nome da modernização. A gestão do fogo fornece um outro exemplo de controvérsia. Os pastores usam o fogo como um instrumento para modificar as áreas de pastagem, nomeadamente para remover pastos não utilizados, promover o crescimento fresco e controlar vetores de doenças. Muitos países proibiram essas práticas, o que acarretou custos adicionais para a pastorícia ou deixou os pastores sem alternativa ao incumprimento da lei. As Diretrizes mencionam explicitamente os direitos de gestão e uso da terra, onde se deve incluir o direito do uso responsável do fogo como instrumento de gestão.

A gestão do fogo nas áreas de pastagem

As diretrizes voluntárias da FAO sobre gestão do fogo afirmam que o fogo pode ser bom para os habitats, para os recursos, para reduzir as ameaças e para a manutenção dos valores culturais. Entre outros, os setores da agricultura, pastorícia, gestão dos recursos florestais e gestão da vida selvagem usam o fogo como um instrumento para melhorar os resultados e promover o uso da terra. O fogo tem sido, e continua a ser, parte das práticas agrícolas utilizadas pelas sociedades durante milénios (FAO, 2006).

4. O apoio da co-produção de conhecimento e soluções

Incluir os detentores do conhecimento na tomada de decisões e no diálogo político pode ajudar a validar os conhecimentos tradicionais e indígenas. Isso pode facilitar a participação das instituições consuetudinárias de gestão dos recursos e pode ajudar a melhorar a tomada de decisões; por exemplo, durante os choques climáticos extremos ou durante crises dos sistemas de recursos naturais (Crawhall, 2014).

As metodologias participativas e de base local podem incluir diálogos entre os vários atores e outras técnicas de aprendizagem colaborativa, incluindo o levantamento cartográfico participativo (Aijazi, Mohamed-Katerere e Crawhall, 2014). O levantamento cartográfico pode ser utilizado para apoiar a partilha de conhecimentos e para conceção conjunta de soluções com outros detentores de conhecimento, inclusive em organismos estatais. A elaboração participativa de mapas, utilizando um vasto conjunto de técnicas, permite que as comunidades representem os seus territórios, experiências espaciais e conhecimentos a partir da sua própria perspetiva e, normalmente, na sua própria língua. (FAO, 2005; Crawhall, 2014).

Área de ação 4: Reconhecimento dos sistemas consuetudinários e reforço das sinergias com os sistemas legais

Objetivo: Esta área de ação orienta e apoia os Estados, os governos, as agências e departamentos governamentais e os atores não-estatais intervenientes, como doadores e agências de desenvolvimento e de conservação para (1) reconhecer os sistemas pastoris consuetudinários e (2) reforçar as sinergias com os sistemas legais, em vista do fortalecimento do respeito e reconhecimento dos modos de vida dos pastores; ao fornecimento de uma base para uma governança eficaz e equitativa; ao reconhecimento das instituições de governança pastoril como parceiros importantes na conceção e implementação das políticas nacionais; e ao fornecimento de uma base para a prevenção e resolução de conflitos.

Porque é que o reconhecimento dos sistemas consuetudinários é importante?

O reconhecimento das instituições consuetudinárias fornece uma base para o desenvolvimento de confiança e respeito, criando as bases para a colaboração. Quando existe confiança e respeito é possível desenvolver soluções legítimas e adequadas a nível local que sejam resistentes, sustentáveis do ponto de vista social e ecológico, adaptáveis, culturalmente aceitáveis e sensíveis aos conflitos – e mais importante, que sejam apoiadas e implementadas a nível local. Isto pode contribuir para a identificação de sinergias com as prioridades de desenvolvimento, tais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, à escala mundial, nacional e local. Em última análise, também pode contribuir para a identificação de melhores sinergias com os sistemas legais.

O reconhecimento dos sistemas consuetudinários também pode capacitar os pastores para proteger os seus direitos de posse contra terceiros, incluindo outras comunidades e investidores; comporta a mais-valia de permitir um espaço para o crescimento do conhecimento ecológico e social local, e fornece uma base para enfrentar as alterações e combater os conflitos, assim como para a melhoria da representação e da participação. Os sistemas consuetudinários evoluíram ao longo de centenas de anos de forma a gerir e proteger eficazmente os recursos pastoris, pelo que exigem respeito e valorização por esse feito. Este reconhecimento deve ser um ponto de partida para os acordos sobre a sua proteção e adaptação, a fim de permanecerem eficazes no futuro.

Governança da transumância na Espanha

Muitos países europeus ainda conservam os restos dos antigos sistemas pastoris, profundamente enraizados na sua cultura e leis. O “Consejo de la Mesta” espanhol, um conselho que controlou a transumância, a pastorícia e a indústria da lã durante cinco séculos, deixou uma profunda marca na paisagem e no uso da terra em Espanha. O seu legado mais significativo é uma densa rede de 120.000 km de trilhos de gado, atualmente protegida por lei ao abrigo da Lei dos Trilhos de Gado, e também um conjunto de sistemas tradicionais de gestão que têm resistido ao abandono.

Reconhecimento legal da governança histórica na Roménia

Outros países europeus, como a Roménia, dispõem de grande áreas de floresta e pastagem comunais. Essas terras comuns estão repartidas em três modelos administrativos principais. Dois deles, o Composesorat e o Obst, são organizações comunitárias históricas. O Obst data de há vários séculos, enquanto o Composesorat foi criado no início do século XIX. Estes sistemas permitem a gestão de recursos comuns por instituições tradicionais, enquanto o resto das terras comuns são de propriedade pública e administradas por conselhos municipais.

Elementos-chave do reconhecimento da posse pastoril legítima, apropriada e baseada nos direitos

Uma boa compreensão dos sistemas pastoris consuetudinários, incluindo os valores e princípios subjacentes aos processos de tomada de decisões e de partilha dos recursos, é necessária para garantir que esses sistemas são adequadamente reconhecidos no planeamento, na tomada de decisões e na implementação. Isto inclui as políticas fundiárias e os planos de uso da terra. Tal compreensão também pode ajudar a criar respeito por esses sistemas. A criação de reconhecimento e respeito requer as seguintes medidas:

1. Criação de confiança;
2. Estabelecimento de processos participativos adequados (tratados amplamente na área de ação 2);
3. Criação de reconhecimento legal dos sistemas pastoris consuetudinários;
4. Sensibilização para os riscos inerentes ao reforço das sinergias com os sistemas legais;
5. Aprendizagem com os sucessos e fracassos (ver área de ação 7).

Direitos dos povos indígenas à autodeterminação

Em 2008, o Fórum Permanente das Nações Unidas sobre as Questões Indígenas (UNPFII, acrónimo em inglês) reconheceu oficialmente os pastores como «povos indígenas móveis». Os representantes dos povos indígenas frequentemente defendem que a mobilidade é um direito cultural, e que não é apenas de importância prática para permitir a pastorícia eficaz, mas tem também um valor intrínseco fulcral para a identidade dos povos pastoris. Note-se que nem todos os pastores reivindicam o estatuto de povos indígenas. Os povos indígenas têm direitos de propriedade e de posse sobre os seus territórios (Convenção n.º 169 de 1989 da Organização Mundial do Trabalho – OIT – sobre Povos Indígenas e Tribais), bem como o direito de fazer a gestão desses territórios de acordo com seus próprios valores (o direito de autodeterminação). Estes direitos estendem-se às terras sobre as quais os povos indígenas já não têm um controlo exclusivo. Estes e outros direitos estão incluídos na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007.

1. Criação de confiança

A criação de confiança entre as comunidades pastoris e com os diversos atores é um requisito para a construção de compreensão, legitimidade e colaboração significativas. Os processos de criação de confiança devem respeitar os direitos dos pastores, incluindo o seu direito a declinar envolvimento. Por exemplo, as comunidades pastoris também têm o direito a não partilhar o seu conhecimento ou de solicitar que a partilha de informação tenha lugar no contexto da construção do relacionamento. A criação de confiança é um processo que envolve tempo e compromisso com as pessoas (solidariedade), requerendo a adoção de medidas para promover os quatro aspetos de confiança, tal como apresentado na Figura 12.

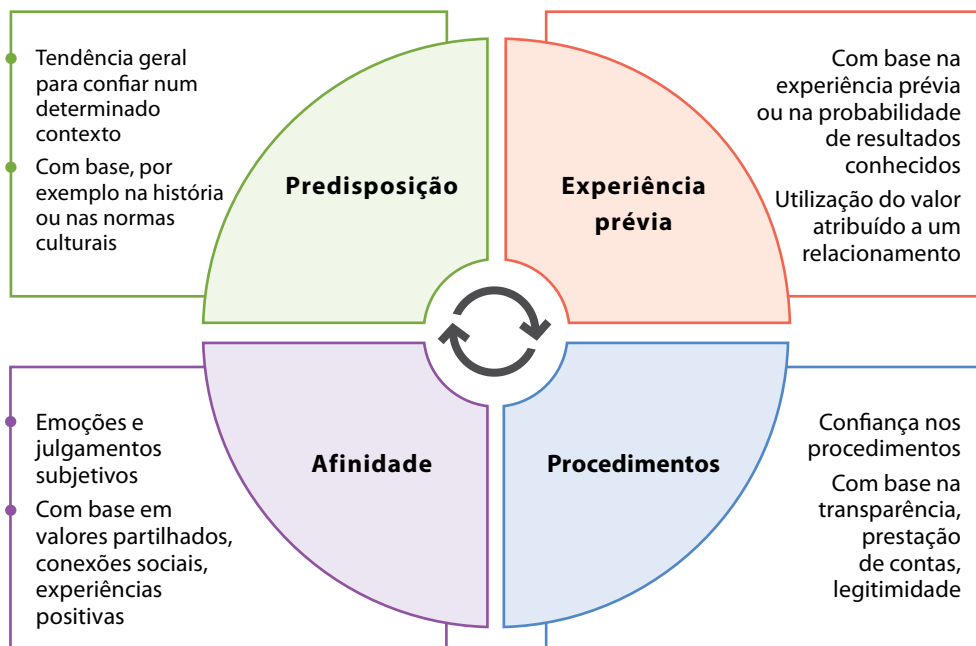


FIGURA 12
Elementos-chave da confiança
 (Modificado por M.J. Stern e Coleman, 2014)

Humildade e conhecimento são aspectos importantes da criação de confiança e das experiências transformadoras, contribuindo para facilitar o trabalho colaborativo a ser realizado. As equipes externas facilitadoras da partilha de conhecimentos e dos processos de recolha de informação necessitam de competências técnicas e sociais, incluindo:

1. Compreensão das culturas indígenas e das suas formas de conhecimento, dos sistemas de gestão pastoril e da governança;
2. Capacidade de ouvir ativamente e de aprender com os cidadãos pastoris na conceção e implementação de processos participativos (ver área de ação 7 sobre aprendizagem colaborativa);
3. Promoção do CLPI na recolha e utilização da informação;
4. Capacidade de comparar os resultados e de gerir as informações contraditórias através de discussões de grupo e de outras metodologias.

2. Criação de reconhecimento legal dos sistemas pastoris consuetudinários

A incorporação dos sistemas consuetudinários nos quadros jurídicos nacionais, bem como nos acordos bilaterais e regionais, pode ser um passo fundamental para o pleno reconhecimento dos sistemas pastoris consuetudinários. Nos casos em que os Estados apoiam os sistemas pastoris consuetudinários, essas populações têm maior capacidade de garantir os seus meios de subsistência e segurança alimentar. O reconhecimento legal fornece uma base para a consideração e respeito da posse da terra pastoril porque:

1. Reconhece a pastorícia como um sistema viável de gestão da terra;
2. Reconhece a desvantagem histórica vivida pelos pastores;
3. Promove as iniciativas multinacionais em apoio dos meios de subsistência dos pastores;
4. Reconhece a consideração dos pastores como atores da governança e detentores de direitos.

O reconhecimento legal demonstra a intenção do Estado reconhecer os sistemas consuetudinários e de os incorporar nas práticas e na tomada de decisões. O reconhecimento legal também pode ser visto como um compromisso real e um avanço no processo de desenvolvimento, capacitando as pessoas para um maior envolvimento. É importante que os governos reconheçam a desvantagem histórica vivida pelos pastores. Por exemplo, o artigo 260 da Constituição do Quênia de 2010 reconhece os indivíduos e comunidades pastoris, nómadas ou sedentárias, como um grupo marginalizado (“Kenyan law reports”, 2010). O Governo reconheceu que os pastores têm sido discriminados pela legislação nacional, com consequências negativas para os recursos naturais dos quais eles dependem para a sua subsistência e bem-estar. Ao tornar os pastores visíveis na Constituição do Quênia, e reconhecendo que os costumes e tradições das comunidades pastoris podem contribuir positivamente para a gestão do uso da terra, o governo aumentou a sua legitimidade a nível local.

O reconhecimento é necessário ao mais alto nível nacional e em quadros legislativos específicos, certificando-se de que as disposições se encontram nas partes substantivas e juridicamente vinculativas das leis, e não apenas no preâmbulo. Os preâmbulos das leis relevantes podem fornecer o enquadramento, abordar a importância da pastorícia no país e desenvolver algumas considerações fundamentais, enquanto os artigos devem reconhecer a existência dos sistemas e instituições consuetudinárias como atores ativos nas políticas fundiárias.

As formas de reconhecimento variam de região para região, de país para país, e mesmo no interior de cada país, tomando em consideração os diferentes direitos e interesses. É importante que o reconhecimento legal seja especialmente adequado e considere os direitos existentes, incluindo, por exemplo, os direitos dos povos indígenas. Entre as formas de reconhecimento legal incluem-se o reconhecimento do direito à autodeterminação e/ou o reconhecimento legal dos sistemas consuetudinários. Isto inclui o reconhecimento de que os sistemas consuetudinários são a base de governança das terras pastoris e que os Estados, as agências governamentais e os atores não-estatais devem respeitar e cumprir as decisões tomadas ao abrigo destes sistemas. Isto enquadra-se no propósito da secção 9 das Diretrizes relativamente às comunidades indígenas que menciona o reconhecimento das instituições consuetudinárias.

Quando os Estados reivindicam a propriedade de terras comuns, devem reconhecer aos pastores os seus direitos de acesso e uso da terra e recursos naturais relacionados. Isto pode ser prosseguido através de várias formas de gestão, incluindo a gestão conjunta dessas terras pelo Estado e instituições consuetudinárias e os modelos integradores. A gestão conjunta pode ser implementada através de uma série de mecanismos, incluindo:

- o reconhecimento das regras e princípios locais/consuetudinários, incorporando-os no quadro legal e criando instituições novas e adequadas;
- a criação de órgãos mistos, incorporando as instituições consuetudinárias “atualizadas” na tomada de decisões relativas a gestão da terra.

Fortalecimento da governança pastoril comunitária em Marrocos

(Boutaleb e Firmian, 2014)

Historicamente, as tribos pastoris têm gerido coletivamente as áreas de pastagem em Marrocos através de regimes consuetudinários. Esta gestão tem diminuído devido à criação de divisões administrativas e à tendência para a individualização da terra. A criação de zonas de promoção da pastorícia pelo Governo de Marrocos nas décadas de 1970 e 1980 destinava-se a melhorar a gestão das áreas de pastagem, mas ignorou os sistemas tribais de gestão existentes e contribuiu para a degradação generalizada das pastagens e para o declínio dos meios de subsistência.

Para enfrentar este desafio, o governo criou cooperativas de gestão comunitária das áreas de pastagem, legalmente reconhecidas na lei marroquina. Estas cooperativas beneficiaram das políticas de descentralização da década de 1980 e da reorganização das zonas rurais em terras comuns com base nas terras tribais. As cooperativas são baseadas nas instituições consuetudinárias e na afiliação tribal e promovem a tomada de decisões baseada em consenso. Elas prestam serviços básicos aos pastores, incluindo insumos veterinários e alimentos para o gado; gerem as infraestruturas criadas pelo governo; e são responsáveis pelas negociações com outras cooperativas sobre a mobilidade e a gestão das pastagens. Os gerentes das cooperativas são formados e supervisionados por serviços governamentais e os membros adquirem quotas nas cooperativas a fim de terem acesso a serviços e pastos. Ancorar essas instituições “híbridas” nas instituições tribais foi fundamental para o seu sucesso no desenvolvimento de regulamentações sobre as áreas de pastagem e para a adaptação aos novos conhecimentos e oportunidades.

Reconhecimento legal da posse consuetudinária no Níger

O Níger tem uma longa história na abordagem da posse da terra pastoril.

- A lei nacional de 1961 sobre o estabelecimento dos limites de produção agrícola no norte do país reconheceu as fronteiras tradicionais que separam as zonas pastoris das zonas agrícolas na parte norte do país. Nas zonas pastoris proibiu-se a agricultura.
- Em 1987, o decreto N ° 87-077 foi mais longe ao conceder aos pastores um direito sazonal de pastoreio nas zonas agrícolas em dezembro-janeiro, após o período de colheitas.
- Em 1993, a portaria N ° 93-15, designada como “Código Rural”, reconheceu que:
 - todas as pessoas do Níger, incluindo as comunidades pastoris, têm igualdade de acesso aos recursos naturais do país;
 - os direitos consuetudinários fortalecem, portanto, as reivindicações dos pastores no Níger às suas pastagens tradicionais e aos corredores de migração entre elas.

Ainda que estes esforços tenham ajudado a proteger o setor pastoril no Níger, fazendo do país um modelo na África Ocidental, as limitações técnicas e financeiras têm contribuído para a fraca implementação do “Código Rural” (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, 2006).

3. Sensibilização para os riscos inerentes ao reforço das sinergias com os sistemas legais

É importante reconhecer que existem riscos inerentes na tentativa de integrar dois quadros jurídicos distintos - legal e consuetudinário. Em geral, a lei ordinária, por ser codificada não tem a flexibilidade e capacidade de resposta dos sistemas pastoris. Quando direitos legais são criados ou impostos sem tomar em consideração os sistemas consuetudinários, ou se esses direitos não conseguem abraçar o pluralismo jurídico de maneira apropriada, podem verificar-se rupturas sociais e ambientais. Outro perigo é que nos casos em que as instituições de posse se tornam mais rígidas os pastores têm menos capacidade de responder aos desafios socio-ambientais. O desenvolvimento de regimes jurídicos adequados necessita de assegurar a complementaridade entre esses diferentes sistemas legais nos diversos níveis espaciais (do nível local ao nível transnacional).

O reconhecimento legal de direitos não implica necessariamente a delimitação formal e o registro dos direitos dos utilizadores. Uma alternativa às abordagens baseadas em direitos delimitados é o enfoque no fortalecimento dos processos, incluindo a aprendizagem colaborativa (área de ação 7) e a determinação coletiva de soluções para permitir a flexibilidade contínua. Isto pode permitir um maior reconhecimento e gestão flexível dos direitos difusos (incluindo os direitos sobrepostos e incorporados) através da negociação e celebração de acordos. Quaisquer esforços para incorporar as práticas consuetudinárias nos sistemas legais formais precisam de ser baseados em sistemas fortes de prestação de contas e em medidas adequadas (legais ou outras) para garantir o acesso à justiça e o respeito pelos direitos (área de ação 1).

4. Aprendizagem com os sucessos e fracassos

Os processos e os resultados da governança são difíceis de monitorar. No entanto, isto é essencial para assegurar melhorias na governança da posse e para a progressiva realização dos objetivos das Diretrizes, particularmente em relação à alimentação, meios de subsistência e pobreza. Na secção 7, as Diretrizes promovem o desenvolvimento e implementação de sistemas de monitoramento e avaliação, preconizando plataformas com as múltiplas partes interessadas como uma maneira de monitorar e avaliar a implementação e as consequências. São identificados alguns requisitos para estes processos, nomeadamente que sejam participativos, sensíveis às questões de género, aplicáveis na prática, sustentáveis e com uma boa relação custo-eficácia (parágrafo 26.2). A aprendizagem é tratada em detalhe na área de ação 7.

Área de ação 5: Fortalecimento das capacidades das organizações locais e do espaço institucional em que operam

Objetivo: As competências das organizações locais e das redes sociais determinam como os pastores atuam em conjunto para enfrentar os desafios de governança. Esta área de ação tem duas finalidades: aumentar as oportunidades das instituições pastoris fortalecerem a governança da posse, e permitir que essas instituições possam tirar maior partido de tais oportunidades. Isto pressupõe a atribuição de funções às instituições consuetudinárias e estatais para fortalecer as interações, criar confiança e tomar medidas práticas para defender a posse.

Porque é que a capacidade das organizações locais e das redes sociais é importante?

As competências de governança das organizações comunitárias e estatais a nível local são cruciais para fortalecer eficazmente a posse da terra das comunidades pastoris. Isto inclui a capacidade das organizações e indivíduos interagirem e colaborarem de uma forma que promova a governança responsável da posse, previna e solucione conflitos de posse, permita a aprendizagem e a resolução de problemas, e defina respostas novas e criativas. As redes sociais, que podem ser baseadas nas comunidades e nos movimentos sociais, e sustentam a capacidade de qualquer sociedade responder aos desafios e crises, muitas vezes fornecendo acesso aos recursos necessários ou prestando apoio em momentos difíceis. Por outro lado, os governos podem intervir através da criação de serviços sociais e da facilitação de apoio para evitar uma ruptura nas relações que conduza a conflitos.

A área de ação 5 descreve formas de fortalecer as capacidades da governança local, concentrando-se especificamente nas organizações pastoris, redes sociais e organizações estatais, mas reconhecendo que as capacidades são afetadas por organizações e instituições a vários níveis.

O QUE SÃO COMPETÊNCIAS?	DISTINÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> • As competências de governança referem-se à capacidade para influenciar a tomada de decisões. As competências das organizações, neste contexto, significam a sua capacidade de desempenhar as suas funções, de acordo com os princípios das Diretrizes. • Competências distinguem-se de capacidade, que é por vezes utilizada num sentido estrito para se referir à competência de desempenhar uma determinada tarefa, tal como a capacidade necessária para elaborar um instrumento de governança. 	<ul style="list-style-type: none"> • «Instituições» e organizações são diferenciadas neste capítulo. • «Instituições» refere-se a direitos, regras e procedimentos de tomada de decisões.¹² Contudo, na prática as instituições e as organizações estão interligadas como parte de um conjunto complexo de respostas humanas de governo e gestão das sociedades.¹³

As múltiplas competências que as organizações, e os indivíduos no seu interior, necessitam para desempenhar o seu papel relativamente ao fortalecimento da governança da posse podem ser agrupadas em torno da capacidade de:

1. Interação e envolvimento com múltiplos atores com diferentes pontos de vista, conhecimentos e aptidões sobre:
 - tomada de decisões;
 - aprendizagem, inovação e desenvolvimento de soluções transformadoras, mudando as mentalidades;
 - elaboração de novas políticas institucionais.
2. Coordenar as atividades de múltiplos atores (incluindo as agências governamentais) para aumentar a complementaridade nas ações desses atores em vista de um objetivo comum.
3. Reforçar a confiança como uma base de trabalho conjunto para alcançar as soluções acordadas.
4. Defender (e reivindicar) direitos de posse.
5. Reconhecer e considerar as ligações entre os ecossistemas e a sustentabilidade social.
6. Aprender e responder aos riscos, pressões e ameaças.
7. Funcionar como uma entidade eficaz.

¹² Young, 2003

¹³ Stern e Coleman, 2015; Lebel, 2015.

Competência 1: Interação e envolvimento com múltiplos atores

O fortalecimento da capacidade dos órgãos governamentais, comunidades pastoris e agricultores locais para interagirem mais eficazmente uns com os outros, muitas vezes requer a reparação das relações, melhorando a aprendizagem e enfrentando os desafios institucionais relacionados. Este envolvimento é tanto o objetivo final desejado como parte do processo para melhorar a interação, fornecendo uma base para a construção de respeito mútuo através do reconhecimento de costumes e tradições (conhecimento, legislação e práticas) e das capacidades de gestão própria incorporadas nas instituições locais e indígenas (Ravera, Tarrason e Simelton, 2011).

O fortalecimento dessas capacidades pode exigir o combate às desigualdades no processo de governança, como as questões de género a todos os níveis institucionais, incluindo na legislação. Os líderes locais são muitas vezes identificados pelos pastores como um elemento central da negociação de direitos aos recursos e podem ser vistos como os interlocutores mais legítimos, embora isso esteja a mudar com o desenvolvimento de representantes políticos (como os conselhos locais). Podem ser necessárias capacidades mais fortes para resolver os conflitos latentes e a injustiça histórica sentida relativamente à partilha de recursos. Também podem ser necessárias capacidades mais fortes para negociar as reparações; por exemplo, nos casos em que as terras pastoris foram destinadas ao desenvolvimento público ou para áreas protegidas.

A identificação dos principais incentivos para o diálogo pode fortalecer as capacidades, e encontrar interesses ou objetivos comuns entre os diferentes grupos pode fornecer uma base para o diálogo. No norte da Nigéria, por exemplo, a assistência veterinária é parte integrante da vida quotidiana dos pastores Fulani e constitui um incentivo fundamental uma governança bem-sucedida (Okello *et al.*, 2014). O desenvolvimento de novas redes sociais que promovam a interação entre os pastores e outros atores pode levar a parcerias para enfrentar os crescentes desafios de grande escala, tais como a perda da posse, os riscos associados com os mercados globalizados e a gestão regional das captações hídricas que desconsideram as específicas necessidades de água (Ravera, Tarrason e Simelton, 2011).

A participação dos pastores na Reserva da Biosfera Ancares Leoneses

A Ancares Leoneses é uma área montanhosa no noroeste da Espanha reconhecida como Reserva da Biosfera em 2006. A reserva é administrada por um conjunto de municípios na província de León juntamente com a Fundação CIUDEN. Foram estabelecidas abordagens participativas de planeamento e gestão para melhorar a administração da Reserva da Biosfera, e que também reforçaram as consultas os sobre planos estratégicos. Foi criado um “Conselho de Participação”, com base em regras e composição acordadas, que lidera a tomada de decisões da reserva. O conselho representa a população local no diálogo, está envolvido nas ações de gestão específicas da Reserva da Biosfera e atua em parceria com um comité científico da reserva.

O sucesso da Reserva da Biosfera Ancares Leoneses foi possível através do fortalecimento do tecido social da comunidade rural. Isto foi conseguido através do desenvolvimento de redes de pastores locais como forma de aumentar a sua influência e visibilidade, bem como o seu papel ativo no ordenamento do território. No entanto, esta estratégia exige que os pastores assumam um papel de destaque na gestão da reserva, o que requer grandes níveis de conhecimentos e de capacidades, assim como a mobilização de melhores recursos humanos e financeiros. Os pastores em Espanha beneficiam de crescente sensibilização pública e apoio, particularmente devido ao maior reconhecimento do seu papel na gestão ambiental. Contudo, continuam os esforços para fortalecer as suas capacidades de influenciar os decisores, para aumentar a sua visibilidade, e para garantir estruturas legais de apoio à sua participação (Herrera, 2014).

Competência 2: Coordenar as atividades de múltiplos atores

Em geral, existem dois tipos de problemas de coordenação para as instituições pastoris. O primeiro é a necessidade de um acordo entre as instituições. O aumento do número de instituições com poderes de veto aumenta a dificuldade de chegar a um acordo (Tsebelis, 1995). Isto é particularmente verdade no caso da governança pastoril, pois a pastorícia atravessa fronteiras nacionais e internacionais, e as organizações envolvidas - com autoridade de veto - podem ter diferentes prioridades políticas e preocupações. Isso aumenta o risco de armadilhas na tomada de decisões conjuntas, o que pode originar resultados insuficientes (SCHARPF, 1988). Tais situações podem refletir deficiências de aprendizagem e falta de “encaixe” institucional (Ostrom, Gardner e Walker, 1994).

Um segundo conjunto de problemas de coordenação “surge quando as instituições, a vários níveis, deixam de se reconhecer mutuamente, de modo que as medidas tomadas no contexto de uma instituição competem com as ações e decisões tomadas no contexto de outras instituições” (Poteete, 2012). Na governança pastoril, isto é mais acentuado nos conflitos e desafios de governança que surgem relativamente ao desenvolvimento da agricultura em grande escala. Neste contexto, os pastores e os seus sistemas de produção alimentar estão no “ponto cego” das organizações que promovem o desenvolvimento da agricultura em grande escala como uma solução para a insegurança alimentar e para a falta de crescimento económico. Outros “pontos cegos” principais referem-se à competição por recursos ou aos conflitos em torno das questões de autoridade, como é evidente em muitos contatos entre as autoridades tradicionais e as organizações governamentais (Lund, 2006).

O aumento da capacidade de coordenação requer a atenção para os seguintes aspetos:

- 1. Estabelecer mecanismos de coordenação** através da ligação dos vários centros de governança: por vezes designada como governança encaixada ou policêntrica. Os mecanismos institucionais devem respeitar e permitir: a) muitas unidades autónomas formalmente independentes umas das outras; b) a escolha de formas de atuação que tomem em consideração os outros; e c) processos de resposta à cooperação, competição e conflitos (Ostrom, Gardner e Walker, 1994).
- 2. Reduzir os custos de transação** da cooperação no contexto dos complexos e diferentes problemas associados à pastorícia. Isto é discutido na competência 1 e nas soluções de aprendizagem social (área de ação 7).
- 3. Fortalecer as instituições pastoris e as organizações comunitárias** como facilitadores-chave da coordenação entre as instituições públicas. Através do respeito e integração formal, as instituições estatais podem beneficiar do vasto conhecimento e flexibilidade das instituições pastoris, o que por sua vez pode ajudar a promover respeito recíproco pelas instituições estatais.

Novas abordagens para o reconhecimento da governança local

A governança de base surgiu em algumas zonas dos Estados Unidos da América como uma maneira de fortalecer a capacidade dos fazendeiros beneficiarem das áreas de pastagem. A necessidade de um esforço de colaboração provou ser eficaz no Texas, onde as associações de gestão da vida selvagem ajudam os fazendeiros a identificar oportunidades de caça, a gerir o gado, e em assuntos relacionados com os benefícios fiscais. A agência governamental, a “Texas Parks and Wildlife Department”, é um facilitador fundamental que estabelece diretrizes através dos planos de gestão da vida selvagem. Consequentemente, os fazendeiros podem melhorar os seus benefícios através da utilização inteligente de um recurso, normalmente subutilizado, obtendo assim um incentivo económico para manter as suas grandes propriedades unificadas, em vez de as vender ou fragmentar.

O grupo “Malpai Borderland” é uma organização sem fins lucrativos com a capacidade de preservar as servidões de conservação no Arizona. Essas servidões são contratos entre os proprietários de terras e outras organizações que conferem direitos específicos para melhorar os serviços ambientais prestados pelas fazendas. O resultado é uma ação coletiva para restaurar e conservar uma paisagem saudável e não fragmentada, com valor acrescentado em termos de biodiversidade e de processos naturais (Huntsinger, Sayre e Macaulay, 2014).

Competência 3: Reforçar a confiança

As relações entre as organizações envolvidas ou com impacto na governança da posse pastoril são caracterizadas por um misto de colaboração e discórdia sobre os direitos de acesso, utilização e distribuição dos recursos. A desconfiança entre os atores tem um impacto negativo sobre a governança, incluindo impasses no planeamento, processos judiciais que entravam as ações de gestão, incumprimento das regulações, protestos públicos e conflitos violentos, bem como a redução no potencial de aprendizagem e de experimentação. Por outro lado, uma maior confiança dentro das organizações de posse pode incentivar a reavaliação dos pressupostos e promover o trabalho conjunto de forma mais eficaz (Stern e Baird, 2015).

O fortalecimento da confiança muitas vezes significa reparar as relações existentes, aumentando os intercâmbios positivos e reduzindo os efeitos negativos nas interações e mecanismos institucionais (Dirks, Lewicki e Zaheer, 2009). Entre os elementos de criação de confiança incluem-se mecanismos de responsabilização, reconhecimento e inclusão efetiva, uma representação mais forte, e o respeito pelos sistemas tradicionais de gestão, governança e conhecimento. Estes aspetos não são tratados noutras partes deste manual técnico. Estratégias adicionais incluem:

- 1. A criação de espaço para o surgimento de organizações comunitárias e redes sociais fortes e eficazes**, bem como melhores mecanismos de expressão e inclusão dos seus pontos de vista. Isso pode incluir o fortalecimento das organizações e instituições tradicionais.
- 2. O reconhecimento das autoridades tradicionais**, a fim de reestabelecer a confiança. A escolha de quem deve ser reconhecido como a voz dos pastores é uma decisão que deve ser tomada pelos pastores. É possível que seja necessário utilizar várias formas de representação (área de ação 1).
- 3. O desenvolvimento das redes de informação**, incluindo o acesso a informações sobre iniciativas/ações que afetam a pastorícia e a posse pastoril. As redes de informação podem melhorar a transparência e também podem ajudar os pastores

a atuar mais eficazmente contra pressões e ameaças. A informação necessita de ser devidamente comunicada, inclusive através da comunicação oral.

4. O fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas e de representação (ver área de ação 1).

Competência 4: Defender (e reivindicar) direitos de posse

Muitos governos estão a realizar processos de reforma da posse; no entanto, as comunidades pastoris têm sido, em grande parte, incapazes de contribuir para a forma de definição e de implementação desses direitos. As seguintes estratégias podem contribuir para esta competência de base comunitária.

- 1. Desenvolver e fortalecer organizações comunitárias e redes sociais.** Como discutido na competência 3, promover organizações pastoris e redes sociais mais fortes é fundamental para melhorar as competências dos pastores, nomeadamente na defesa dos seus direitos. Essas organizações fornecem uma plataforma para a partilha de informações e sensibilização dos direitos e responsabilidades dos gestores de terras, incluindo as opções legais existentes e as inovações de outras comunidades pastoris para a garantia dos direitos. As redes sociais podem desempenhar um papel particularmente significativo na capacitação das mulheres, permitindo-lhes integrar o diálogo sobre terra e governança.
- 2. Esclarecer as ambiguidades sobre a responsabilidade de atribuição de direitos de terra.** Dentro de um Estado, as tensões entre diferentes ministérios, bem como entre o Estado e as organizações tradicionais relativamente às alocações de terra, podem ser exploradas por aqueles que procuram uma intervenção da autoridade propensa a apoiar os seus próprios interesses (Ribot e Peluso, 2009). As ambiguidades podem encontrar-se na sobreposição entre organizações estatais que podem sancionar diferentes utilizações dos recursos pastoris, particularmente nos casos em que esses recursos não têm uma posse clara. A resolução de tais ambiguidades pode exigir a revisão das leis e o diálogo entre as organizações com reivindicações e interesses que se sobrepõem.
- 3. Fortalecer os processos institucionais imparciais localmente acessíveis para resolver as questões de posse da terra.** A escolha das formas adequadas e dos poderes específicos deve ser feita através de processos participativos na tomada de decisões e na resolução de conflitos (áreas de ação 2 e 6).

Competência 5: Reconhecer e considerar as ligações entre os ecossistemas e a sustentabilidade social

Como discutido na secção 1, os sistemas pastoris têm um cariz social e ambiental, possuindo instituições complexas que promovem a resiliência em ambos os aspetos. Quando pressões externas afetam os recursos naturais as pessoas também sofrem. A melhoria das competências dos atores comunitários para manter esse frágil equilíbrio pode ser promovida pelo:

1. **Reconhecimento dos sistemas pastoris tradicionais**, incluindo as suas instituições e conhecimento, como o interveniente principal nestas áreas. Ver área de ação 4.
2. **Troca de conhecimento sobre os impactos ambientais** de atividades externas nas terras pastoris e sobre o valor económico dos serviços ambientais protegidos pelos pastores. Fóruns de aprendizagem podem melhorar a compreensão destes impactos, ajudando diversos atores a adotar medidas sustentáveis do ponto de vista ambiental e social (ver área de ação 7).
3. **Reconhecimento dos sistemas institucionais incorporados**, nos quais a governação e gestão da terra são realizadas ao nível mais baixo. Ao colocar a gestão da terra no nível mais baixo (ou seja, dentro das comunidades, através dos seus sistemas tradicionais ou dos sistemas locais do Estado) reforça-se a aprendizagem em resultado de abordagens de gestão e da gestão adaptativa.

O fortalecimento da voz dos pastores

Na última década, os esforços de organizações como a Iniciativa Mundial para a Pastorícia Sustentável, da Aliança Mundial de Povos Indígenas, e mais recentemente do Centro de Conhecimento Pastoril da FAO, contribuíram significativamente para fortalecer a voz dos pastores e para melhorar a governança das áreas de pastagem. Estas iniciativas alcançaram esses resultados trabalhando com grupos de pastores, organizações da sociedade civil, governos e organizações internacionais de desenvolvimento. Apesar dos consideráveis progressos alcançados na última década, em todo o mundo os pastores continuam a enfrentar incertezas sobre o seu futuro, devido às dúvidas persistentes sobre o compromisso dos governos em respeitar os seus direitos humanos e garantir o seu bem-estar.

Competência 6: Aprender e responder aos riscos, pressões e ameaças

Como discutido na área de ação 7 sobre aprendizagem colaborativa, a criação conjunta de conhecimento (novos entendimentos, incluindo a capacidade de utilizar a informação existente de forma inovadora) pode fortalecer as competências de governança, reunindo diferentes sistemas de conhecimento de forma a produzir uma mudança social informada (Lebel, Wattana e Talerngsri, 2015). Visto que este tipo de aprendizagem é localizado e contextualizado, são fundamentais as competências de envolvimento nesta aprendizagem tanto dos atores locais como dos atores externos. Isto é discutido em detalhe na secção pertinente.

Competência 7: Funcionar como uma entidade eficaz

As organizações locais desempenham um papel essencial no fortalecimento da governança da posse. Uma abordagem comum para o fortalecimento da posse é a criação de instituições híbridas que atuam como plataformas de interação entre

as instituições consuetudinárias e as instituições estatais, como as comissões de gestão das pastagens ou as associações de pastores. Ao mesmo tempo que essas organizações podem ser a peça fundamental para o sucesso, elas também podem ser o ponto de fraqueza se não forem bem geridas e administradas. Portanto, o desenvolvimento de organizações a nível local deve fazer parte de uma estratégia para o fortalecimento da governança da posse, incluindo a definição do seu estatuto legal, das estruturas internas de governança, e dos sistemas básicos de prestação de contas e de eficácia organizacional.

Criação de instituições na Mongólia

Na Mongólia, os pastores assistiram à alteração do controlo político sobre os 128 milhões de hectares de pastagens sob domínio dos mosteiros para o Estado secular em 1921. O Estado instituiu um programa de coletivização (o negdel) para os pastores na década de 1950, e no início da década de 1990 procedeu à descoletivização do setor pastoril com a privatização dos recursos estatais. Ainda que as pastagens não tenham sido privatizadas, o recuo do Estado criou uma lacuna na tomada de decisões que as instituições pastoris baseadas no parentesco não conseguiram preencher. A coletivização tinha enfraquecido o sistema baseado no parentesco; o afastamento do Estado criou, assim, confusão e conflito entre os pastores. Além disso, o Estado começou a atribuir concessões de mineração a empreendedores privados, levando à restrição do acesso a terras de pasto e à contaminação dos recursos hídricos. Os pastores mongóis, ao serem confrontados com estes problemas, começaram a desafiar o Estado através de movimentos sociais locais, o mais popular dos quais ficou conhecido como Movimento do Rio Ongi, formado em 2001. Para fortalecer a capacidade dos grupos locais gerirem os recursos das pastagens e de contestar as decisões do Estado no que diz respeito à gestão dos recursos pastoris, organizações de desenvolvimento internacionais, incluindo a Cooperação Técnica Alemã (GIZ), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial começaram a implementar programas de gestão dos recursos naturais na Mongólia. Os programas também procuraram capacitar os órgãos governamentais responsáveis pela gestão dos recursos naturais da Mongólia. As atividades destes parceiros internacionais de desenvolvimento e de movimentos sociais, como a WAMIP, têm fortalecido os movimentos sociais dos pastores na Mongólia.

Área de ação 6: Prevenção e gestão de conflitos

Objetivo: Grande parte dos conflitos em áreas pastoris gira em torno da posse da terra e dos recursos relacionados, embora existam outros fatores igualmente importantes. Os conflitos significativos podem ter repercussões sobre a capacidade dos países alcançarem a segurança alimentar e outros objetivos de desenvolvimento. Por estas razões, o tratamento das questões relacionadas com os conflitos é de grande importância para a implementação das Diretrizes. Esta área de ação foi concebida para a prevenção e gestão dos conflitos, a fim de garantir que as intervenções e políticas de posse são sensíveis aos conflitos (ou seja, que não contribuem para os conflitos) e para melhorar a colaboração e a cooperação. Esta secção não aborda os conflitos em grande escala (a nível do Estado) embora se reconheça que estes influenciam profundamente a governança da posse pastoril em alguns países.

Porque é que o conflito é uma preocupação?

Em alguns países, a pastorícia é frequentemente associada aos conflitos, ainda que isso não represente o estado global da pastorícia – reconhecida pelos seus mecanismos internos de gestão dos conflitos – e provavelmente existe uma estreita relação entre os conflitos relativos aos recursos e uma fraca governança da posse. Além disso, ao serem realizados esforços para fortalecer a posse, corre-se o risco de agravar os conflitos ou de gerar novos conflitos se não forem tomadas precauções adequadas. Muitos sistemas e comunidades pastoris são atravessados por fronteiras nacionais ou internacionais, o que pode ser um fator de perturbação, e em alguns casos, envolvem os pastores em conflitos políticos em diferentes escalas.

Os conflitos são altamente complexos e raramente atribuíveis a apenas um ou dois fatores, podendo interagir múltiplas fontes de tensão ou de vulnerabilidade podem interagir, incluindo a pobreza, tensões religiosas ou étnicas, tradições de pilhagem de gado, crescente disponibilidade de armas de fogo, incerteza da posse, corrupção e favoritismo, pressões fundiárias e populacionais, industrialização e expansão agrícola, desemprego jovem, e muitos mais. Entre os fenómenos «multiplicadores» de conflitos incluem-se a apropriação de terras, investimentos estrangeiros em terra e as alterações climáticas, muitos dos quais são agravados pela insegurança da posse. Os conflitos comprometem a segurança das pessoas, incluindo a sua capacidade de alcançar a segurança alimentar,¹⁵ jamais alcançada por um país em conflito (Sen, 1999).

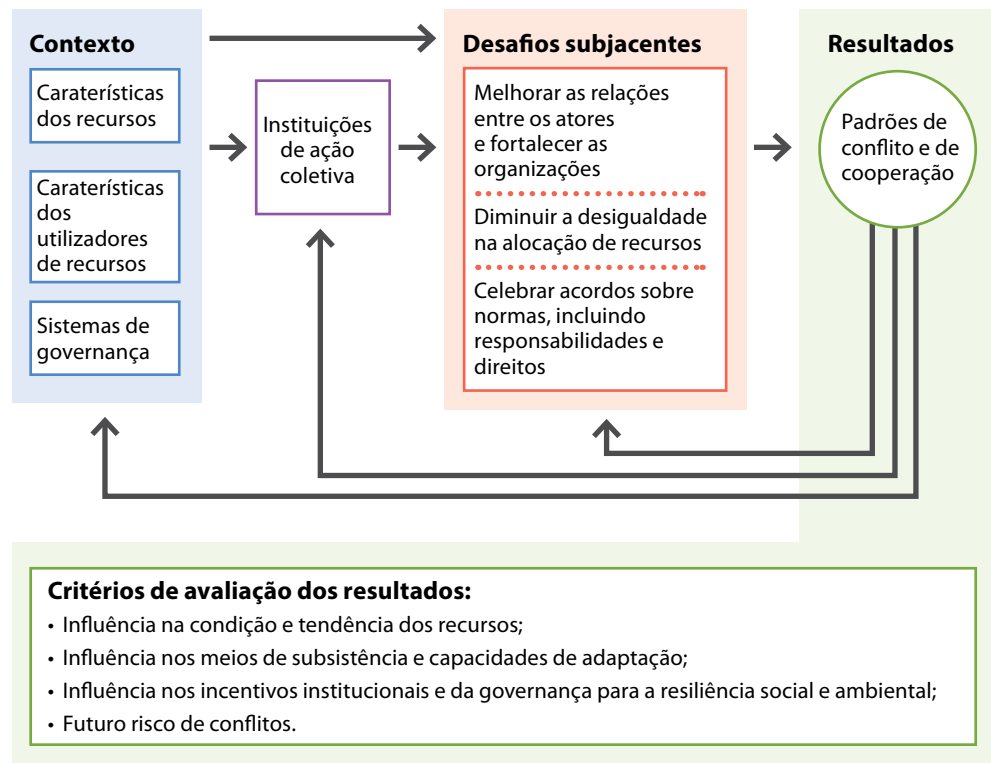
Apesar dos muitos riscos de conflito nas sociedades pastoris, as relações predominantes entre os pastores e dos pastores com outros são, em grande parte, de natureza colaborativa e sinérgica. Esta é uma consideração importante pois o fortalecimento da colaboração e dos relacionamentos positivos, com base nos mecanismos estabelecidos para a negociação intercomunitária, podem ajudar a reduzir o grau de conflito.

Os elementos-chave de uma abordagem sensível aos conflitos para a implementação das Diretrizes

São necessárias respostas sustentáveis e eficazes para combater as causas profundas dos conflitos. Os conflitos ocorrem mais frequentemente onde existem poucas oportunidades e altos níveis de desigualdade e de pobreza. As respostas aos conflitos necessitam de enfrentar essas causas profundas e os fundamentos estruturais, incluindo a falta de acesso das pessoas pobres aos recursos materiais como a terra. Sem soluções de longo prazo, duráveis e justas sobre a posse da terra, é pouco provável evitar os conflitos nas comunidades pastoris. Além disso, devem ser enfrentados outros fatores que contribuem para a pobreza, incluindo a marginalização económica pela falta de suficiente apoio produtivo e a exclusão causada pela expansão agrícola.

Uma resolução de conflitos significativa também necessita de tomar em consideração as questões de escala. Quando os conflitos sobre recursos estão relacionados com as políticas ou com os corredores que atravessam fronteiras nacionais, as soluções precisam ser orientadas a esse nível. A um nível localizado, a adoção de estratégias colaborativas ou de resolução dos conflitos enfrentados pelas comunidades pastoris depende das suas capacidades e motivações.

FIGURA 13
Abordagem
conceitual para a
compreensão dos
conflitos
(Ratner *et al.*, 2013)



Uma abordagem para entender e responder ao conflito é a colocação do foco na compreensão das diferentes dimensões que caracterizam o contexto. Isso inclui os fatores desencadeadores dos domínios sociais e económicos, as relações entre os atores e as suas respectivas oportunidades, e os mecanismos de governança. Esses fatores, dependendo das competências existentes, podem resultar tanto em respostas colaborativas como em conflito. Em situações de escassez (terra, água, etc.) as comunidades tendem a cooperar e a estabelecer mecanismos de partilha em vez de lutar por esses recursos, caso sejam capazes de negociar e dialogar umas com as outras (Kok, Lotze e van Jaarsveld, 2009). Os elementos-chave para a prevenção e gestão dos conflitos incluem:

1. Compreender os fatores desencadeadores e multiplicadores dos conflitos - análise do conflito;
2. Restaurar as competências das instituições tradicionais;
3. Fortalecer a coesão social e as boas relações sociais;

4. Fortalecer a gestão e sustentabilidade ambientais;
5. Reparar as relações;
6. Tornar mais justos os processos de governança e de tomada de decisões;
7. Estabelecer clareza na posse;
8. Fortalecer a capacidade (institucional) de proteção e resposta à crise;
9. Enfrentar os fatores subjacentes à desigualdade estrutural.

1. Compreender os fatores desencadeadores e multiplicadores dos conflitos

Cada situação de conflito é diferente. Consequentemente, realizar uma análise dos elementos desencadeadores e multiplicadores dos conflitos relativos à posse da terra e aos meios de subsistência pastoris é um importante primeiro passo. Esta análise fornece uma base para a identificação de respostas adequadas e deve ser transversal, examinando os fatores sociais, ambientais, económicos e políticos, nomeadamente:

- 1. Direitos de posse:** as alterações nos direitos de posse da terra e no acesso aos recursos naturais são importantes fatores desencadeadores de conflitos, pois a perda de terra pode ser sinónimo de perda de oportunidades e de aumento da vulnerabilidade. Identificar as alterações dos direitos e as razões subjacentes (possíveis desencadeadores de conflitos) ajuda na compreensão dos principais fatores desencadeadores.
- 2. Alterações nas condições agro-ecológicas e compreensão da forma como estas afetam os meios de subsistência e a vulnerabilidade.** Isto inclui a identificação dos principais recursos e perdas em resultado de processos de mudança ambiental, tais como as alterações climáticas e a degradação dos recursos (por exemplo, alteração dos padrões de precipitação e do estado dos pastos). Isso ajuda a identificar os fatores de stress ambiental e de vulnerabilidade relacionados e fornece dados sobre um eventual aumento da escassez.
- 3. Eficácia das abordagens dos meios de subsistência e os impactos sobre estes.** Isso inclui a consideração das redes de segurança existentes, tal como o apoio social e o parentesco, o aumento da pobreza e a perda ou mudanças dos rebanhos.
- 4. Relações e redes.** Deve ser analisado o relacionamento histórico e atual com o Estado, incluindo a existência de conflitos latentes, o estado de confiança e as relações históricas com outros pastores. Essa análise revela como as comunidades podem atuar no contexto de crises crescentes.
- 5. Organizações comunitárias locais, incluindo as autoridades tradicionais.** A avaliação deve incluir a força destes sistemas, a legitimidade que eles transmitem e a existência de sistemas de resolução de litígios. Isso proporciona uma perceção sobre os mecanismos de resposta internos.
- 6. Representação e prestação de contas,** incluindo a forma como os pastores expressam a sua opinião na gestão da terra e dos recursos relacionados e se eles se sentem marginalizados. Isso proporciona uma compreensão de como os pastores se vêem em relação ao Estado.

2. Restaurar as competências das instituições tradicionais

O reconhecimento da governança pastoril local e dos seus sistemas de resolução de litígios pode ser uma forma eficaz de solucionar os conflitos locais, mesmo entre os utilizadores de diferentes comunidades, pois muitas vezes existem muitas semelhanças e princípios partilhados. Em alguns sistemas pastoris, como a zona do Sudão-Sahel, em África, os conflitos locais têm sido historicamente negociados através de relações sociais complexas e multifacetadas que unem os diferentes grupos de utilizadores (Kitchell, Turner e McPeak, 2014). No Sudão, as organizações tradicionais têm sido capazes de mediar e resolver de forma bem-sucedida os conflitos com atores externos atraídos para a área após a restituição das pastagens. Esta abordagem é mais eficaz em contextos onde não há grandes diferenças de poder entre os atores em conflito.

TABELA 2
Pontos fortes e limitações dos diversos mecanismos de gestão de conflitos
(Ratner *et al.*, 2013)

	PONTOS FORTES	LIMITAÇÕES
Mecanismos consuetudinários	<ul style="list-style-type: none"> • Incentiva a participação da comunidade e o respeito pelos valores e costumes locais • Fornece a familiaridade das experiências anteriores • Pode ser mais acessível devido ao baixo custo, utilização da linguagem local, flexibilidade na programação • A tomada de decisões é frequentemente baseada na colaboração, com o consenso decorrente de amplas discussões, muitas vezes promovendo a reconciliação local • Contribui para um processo de autossuficiência e capacitação da comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Nem todas as pessoas têm igual acesso às práticas consuetudinárias de gestão de conflitos por motivos de género, casta, etnia ou outras discriminações • Tribunais e leis administrativas superam autoridades sem reconhecimento legal • As comunidades tornam-se mais mistas, com enfraquecimento da autoridade e das relações sociais • Muitas vezes não é possível acomodar conflitos entre comunidades diferentes, ou entre as comunidades e estruturas governamentais ou organizações externas
Sistemas estatais	<ul style="list-style-type: none"> • Oficialmente estabelecidos com procedimentos supostamente bem-definidos • Toma em consideração os interesses nacionais, preocupações e outras questões • As decisões são juridicamente vinculativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Muitas vezes, inacessíveis para os pobres, mulheres, grupos marginalizados e comunidades remotas por causa dos custos, distância, barreiras linguísticas, analfabetismo e discriminação política • Especialistas e técnicos jurídicos muitas vezes não têm conhecimentos, aptidões ou interesse na gestão participativa dos recursos naturais
Gestão alternativa dos conflitos	<ul style="list-style-type: none"> • Promove a gestão e resolução de conflitos com base nos interesses comuns e encontra pontos de concordância • Processos assemelham-se aos já existentes em muitos sistemas de gestão de conflitos • Baixos custos e flexibilidade • Promove um sentido de propriedade na solução e no seu processo de implementação • Evidencia a capacitação dentro das comunidades, tornando as pessoas locais em facilitadores e gestores de conflitos mais eficazes • Podem encontrar dificuldades em reunir todas as partes interessadas à mesa de negociações 	<ul style="list-style-type: none"> • Podem não ser capazes de superar as diferenças de poder entre as partes interessadas que marginalizam certos grupos • As decisões podem nem sempre ser juridicamente vinculativas • Alguns profissionais podem tentar usar métodos desenvolvidos noutros países sem os adaptar aos contextos locais • Falta de instrumentos para garantir o Estado de direito

3. Fortalecer a coesão social e as boas relações sociais

Em áreas onde há boas relações entre os pastores e os seus vizinhos, fornecendo uma base suficiente para facilitar uma negociação informal sobre o acesso aos recursos, não se sente a necessidade de garantir formalmente a terra ou os corredores de acesso (Kitchell, Turner e McPeak, 2014). Costumam ser locais onde os pastores transumantes passam uma grande parte do ano e onde regressam nos anos sucessivos, originando relações mais próximas entre grupos e diluindo as percepções de “interno” e “externo”. Isto sugere que investir no fortalecimento dessas relações pode levar a menos conflitos. Fomentar a comunicação, o diálogo e outras interações pode ajudar a fortalecer as ligações entre as pessoas. Isso pode ser tão simples como facilitar os intercâmbios em torno de aspirações gerais ou do desenvolvimento de projetos comuns.

4. Fortalecer a gestão e sustentabilidade ambientais

Dado que as comunidades pastoris têm altos níveis de exposição e sensibilidade às mudanças nos ecossistemas e à vulnerabilidade, a diminuição da resiliência dos ecossistemas pode atuar como um fator desencadeador ou multiplicador de conflitos. Recuperar e gerir os ecossistemas de forma sustentável pode, conseqüentemente, contribuir para a redução do potencial de conflito. No entanto, a recuperação dos ecossistemas pode estimular novas reivindicações e contestações, assim como a determinação de vencedores e vencidos. Por esta razão, as estratégias ambientais devem ser complementadas por sistemas institucionais e de governança. O fortalecimento dos meios de subsistência e a melhoria da produtividade no contexto de stress ambiental (ou, de qualquer fator de stress) pode ajudar a proteger as comunidades de impactos negativos e a diminuir as probabilidades do meio-ambiente se tornar numa fonte de conflitos.

5. Reparar as relações

Os conflitos em muitas áreas pastoris têm raízes históricas ou tornaram-se endêmicos. Neste contexto, as relações entre os diferentes atores têm-se tornado extremamente hostis. Reparar essas relações, em primeiro lugar, exige a criação de uma vontade de interação. A interação inicial pode ser usada para criar um entendimento sobre os desafios, problemas e aspirações entre as diferentes fações. Este é um passo importante na reconciliação. Os processos de longo prazo deverão incluir a criação de confiança e uma vontade de envolvimento para encontrar soluções duradouras. Também pode ser necessário trazer os organismos governamentais para a resolução de conflitos aparentemente entre grupos locais, uma vez que muitos dos conflitos entre os vários grupos locais estão relacionadas com a forma de atribuição dos recursos pelo Estado (nomeadamente terra, empréstimos, oportunidades e benefícios sociais).

6. Tornar mais justos os processos de governança e de tomada de decisões

Muitas vezes, os conflitos dizem respeito a processos considerados abusivos ou injustos. Isto inclui as circunstâncias nas quais são tomadas as decisões que afetam os meios de subsistência e o bem-estar dos pastores sem a sua representação ou participação. Também podem surgir conflitos relativamente aos processos quando os procedimentos acordados não foram respeitados. A área de ação 1 aborda a forma de melhorar os processos de tomada de decisões, incluindo a atribuição de maior importância à opinião e autoridade dos pastores nas decisões afetam os seus meios de subsistência e bem-estar.

7. Estabelecer clareza na posse

A nível local, novos esquemas e regras sobre o uso e acesso aos recursos naturais aumentaram as incertezas de posse. Isto inclui, por exemplo, a crescente separação entre as autoridades de custódia e de tomada de decisão. É o caso dos regimes de gestão conjunta que reúnem várias partes interessadas com um papel na tomada de decisões mas sem responsabilidades de custódia. A existência de debilidades nos direitos de posse, incluindo a falta de clareza sobre o acesso e uso pelas diferentes partes interessadas, pode originar tensões. Dependendo do contexto geral, esta tensão pode aumentar o número de fatores de conflito. Apesar de descentralização, muitos governos locais não têm as capacidades humanas nem de investimento necessárias para prestar um apoio significativo às comunidades pastoris e a outras comunidades. O fortalecimento das capacidades das organizações governamentais locais para fornecer redes de segurança pode ajudar a reduzir o risco de degeneração das crises em conflitos.

Que direitos contam?

Nos parques nacionais da Noruega, os pastores Sami observaram que caso o aumento da pressão originada por caminhantes em certas áreas não seja abordado numa fase inicial, poderá afetar as pastagens das renas e aumentar a vulnerabilidade do ecossistema. Os representantes locais não-indígenas para a gestão vêem o aumento da atividade e a criação de valor associada como algo positivo para a comunidade local porque permite o crescimento económico, mas os representantes dos Sami consideram o aumento da atividade como uma ameaça à sua atividade.

Um pastor Sami explicou: *“Temos utilizado esta terra para criação de renas ao longo de várias gerações, e depois chegou alguém para proteger esta terra que nós temos protegido durante todos estes anos. O povo norueguês pensa que a sua forma de proteção é melhor do que a nossa, mas para os pastores de renas a terra torna-se mais frágil. O problema não é a proteção, mas sim o interesse que as pessoas têm na área protegida, que fica lotada com pessoas que não conhecem o nosso meio de subsistência”.* (Risvoll et al., 2014)

8. Fortalecer a capacidade (institucional) de proteção e resposta à crise

A neutralização dos impactos negativos pode ser uma estratégia importante para reduzir as probabilidades de conflito. Os sistemas de alerta precoce podem fornecer uma base para a identificação das ações de neutralização necessárias. Isto inclui, por exemplo, a atenuação das consequências da seca, do aumento da aridez e da perda de qualidade dos solos para a segurança alimentar.

9. Enfrentar os fatores subjacentes à desigualdade estrutural

Em última análise, a eliminação do risco de conflitos requer o combate às desigualdades estruturais, inclusive na posse da terra. As desigualdades estruturais incluem os desequilíbrios nos papéis, funções, direitos e oportunidades decorrentes do funcionamento de uma sociedade. As desigualdades na posse da terra e os erros históricos são determinantes para a maioria dos pastores, pois a terra condiciona o seu poder e oportunidades relativas. Outros fatores estruturais estão relacionados com a desigualdade no acesso à educação, aos recursos financeiros, às redes sociais, etc. Em suma, para apoiar os pastores é necessário eliminar estas múltiplas facetas da desigualdade.

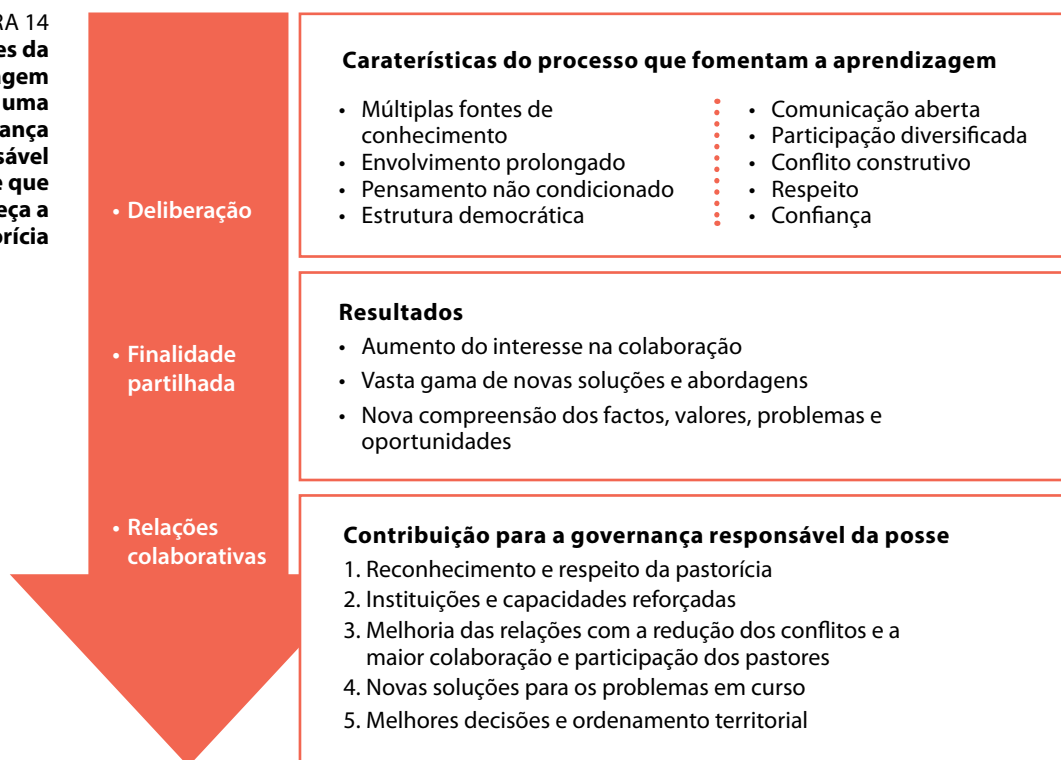
Área de ação 7: Fomento da aprendizagem colaborativa

Objetivo: A aprendizagem é essencial para a resolução de problemas e para consumir as alterações de mentalidade necessárias para uma mudança transformadora (Figura 14). A área de ação 7 centra-se na aprendizagem dos diferentes atores, dentro e entre as diferentes escalas, como um elemento-chave para a resolução de problemas complexos. O objetivo é fortalecer a aprendizagem colaborativa, a fim de melhorar as relações e de facilitar a cooperação, para alcançar a governança responsável da posse, tendo em consideração a pastorícia e a posse pastoril. A aprendizagem é um elemento essencial de todas as áreas de ação propostas.

Porque é importante abordar a aprendizagem?

A aprendizagem é um elemento importante da governança responsável, uma vez que está na base da capacidade de inovar e de desenvolver soluções criativas e credíveis nos sistemas complexos. A aprendizagem também é essencial para a adaptação às constantes mudanças do sistema ou dos elementos do sistema. Isto é particularmente verdade para a pastorícia, que enfrenta vários desafios para a sua existência, como discutido na secção 1. Enfrentar esses desafios exige romper com os atuais padrões de governança e adotar novas abordagens para garantir uma governança responsável, que reconheça os valores da pastorícia e que respeite, proteja e realize os direitos dos pastores.

FIGURA 14
Contribuições da
aprendizagem
social para uma
governança
responsável
da posse que
reconheça a
pastorícia



É amplamente aceite que a aprendizagem constitui um aspeto essencial de sociedades resilientes e adaptáveis (Folke, 2006; Stern e Coleman, 2014). A aprendizagem colaborativa, participativa ou social pode contribuir para o desenvolvimento de uma visão comum, interconetividade, coerência e contextualização dos problemas. Isso promove a compreensão dos desafios pastoris nos contextos em que eles ocorrem; por exemplo, que a proteção dos corredores pastoris é um aspeto fundamental da arquitetura para a segurança alimentar de setores-chave da população. Processos de aprendizagem social bem-concebidos e que reúnam diferentes atores podem gerar confiança, aprendizagem colaborativa e uma visão comum que ajudam na resolução significativa dos conflitos, enfrentando os fatores desencadeadores de conflitos de longo prazo e promovendo a resiliência (Tompkins e Hurlston, 2011).

Elementos de aprendizagem colaborativa para uma governança responsável da posse

O fortalecimento das competências de aprendizagem exige:

1. **Conhecimento suficiente entre os colaboradores.** Isto inclui suficiente conhecimento técnico, social e cultural relacionado com as questões

específicas a ser consideradas. Por exemplo, os governos podem aprender sobre as opções de proteção e formalização dos sistemas de posse pastoril com os governos de outros países.

2. **Aprendizagem entre sistemas de conhecimento** de diferentes atores, incluindo o conhecimento local e o conhecimento indígena e as diversas disciplinas científicas. A aprendizagem através dessas fronteiras requer sensibilidade e respeito para a partilha das diferentes percepções da história e das experiências vividas. No entanto, a aprendizagem através dessas fronteiras também pode ajudar a criar confiança e a restaurar relacionamentos.
3. **Identificação e eliminação dos obstáculos institucionais e políticos**, e reconhecimento de que a criação de novas estruturas organizacionais que não enfrentem as causas de desconfiança e de maus relacionamentos pode impedir a produção eficaz de conhecimento (Van Kerkhoff e Lebel, 2015).
4. **Eliminação das divisões em diferentes escalas**. Para que a aprendizagem a nível local influencie as políticas em escalas “mais elevadas”, têm de ser eliminadas as clivagens institucionais e organizacionais. O planeamento cuidadoso e a consideração de escalas na criação conjunta do conhecimento têm o potencial de ampliar o alcance da compreensão local da governança da posse (Van Kerkhoff e Lebel, 2015).
5. **Garantir recursos suficientes para a aprendizagem**, incluindo tempo e recursos financeiros. Também podem ser necessárias capacidades de facilitação e de mediação para apoiar os processos interativos.

Estes cinco aspetos da aprendizagem colaborativa podem ser agrupados em torno de duas questões principais:

1. Envolvimento de todo o conhecimento e de todos os detentores de conhecimento relevantes;
2. Criação de um espaço seguro para a liberdade de escolha.

1. Envolvimento de todo o conhecimento e de todos os detentores de conhecimento relevantes;

Frequentemente são utilizadas ferramentas de aprendizagem participativas para superar as diferenças epistemológicas entre os detentores de conhecimento. A rigidez e a burocracia da ciência e das instituições modernas podem limitar a capacidade de alguns atores admitirem que não têm todas as soluções (Ross *et al.*, 2011). Só com esse reconhecimento é que as instituições e os indivíduos se abrem a diferentes formas de saber e são capazes de pensar fora dos esquemas estabelecidos.

A aprendizagem entre diferentes atores pode ser uma tarefa árdua e exige que os vários atores compreendam os diferentes sistemas de conhecimento e formas de fazer as coisas. Contudo, quando estas barreiras são transpostas, envolvendo ativamente todos titulares de direitos e atores da comunidade em processos discursivos e interativos com os decisores, é promovida a legitimidade e a confiança nas soluções, assim como uma finalidade comum. Para aprender a apoiar as comunidades pastoris de forma eficaz, as estruturas de aprendizagem devem fornecer condições que

Mongólia: envolvimento bem-sucedido entre detentores de conhecimento pastoril, doadores e peritos externos

O conhecimento tradicional não é estático, evoluindo continuamente para responder às alterações das circunstâncias. Isso pode facilitar a integração de diferentes sistemas de conhecimento se o processo for facilitado de forma competente. Na Mongólia, os pastores têm sido receptivos ao conhecimento dos doadores e de outros especialistas externos. Esta experiência sugere que os elementos fundamentais para o sucesso da integração dizem respeito a:

- Forma de partilha do conhecimento: a aprendizagem e a integração foram mais fáceis através da troca oral do que pela difusão de resumos, manuais e outros documentos.
- Tempo adequado e processo aberto: os pastores sentiram-se mais confortáveis em reuniões abertas em termos de tempo e do número de participantes que podiam falar.
- Fóruns de discussão apropriados: inclusão de rostos, conceitos e formas de troca de informação familiares como base para a introdução de novas informações (Baival e Fernández-Giménez, 2012).

encorajem alterações e respostas dentro do sistema global. É possível a aprendizagem para além das fronteiras, tal como mostra a experiência de aprendizagem entre vários atores dos pastores na Mongólia, quando o conhecimento integrado e a sua aplicação em múltiplas instâncias ajuda fornecer soluções significativas para os desafios existentes (Baival e Fernández-Giménez, 2012).

Várias metodologias e ferramentas, incluindo a elaboração de mapas, diálogo, aprendizagem ativa e outros métodos participativos têm sido utilizados para facilitar a aprendizagem, e particularmente a compreensão dos sistemas pastoris como sistemas socio-ambientais interligados. Tal aprendizagem só é eficaz se for capaz de ouvir a voz daqueles que são muitas vezes os mais marginalizados na tomada de decisões, em particular as mulheres. A aprendizagem inclusiva pode ajudar a criar abordagens mais integradoras. Isto pode incluir, por exemplo, a criação de um percurso de proteção dos direitos das mulheres pastoras.

O direito consuetudinário e outras normas locais também podem limitar o espaço para a inclusão das mulheres na tomada de decisões. Integrar as mulheres nos processos de aprendizagem, bem como nos intercâmbios de conhecimento sobre as consequências da sua carência de direitos (por exemplo, relativamente à criação de gado) pode criar compreensão, empatia e solidariedade para lá das barreiras de género e também pode promover normas e atitudes positivas sobre a sua inclusão na tomada de decisões.

A aprendizagem social como forma de eliminar a tensão entre os pastores e os agricultores

(Crawhall, 2014)

O Comité de Coordenação dos Povos Indígenas Africanos (IPACC, acrónimo em inglês) juntamente com a Associação de Mulheres Peul Autóctones do Chade (AFPAT, acrónimo em francês) utilizaram uma modelagem 3D participativa para criar um modelo geo-referenciado em escala do território Baiibokoum, onde os pastores nómades e os agricultores se encontravam numa situação de tensão crescente sobre os direitos de água. O projeto demonstrou que uma solução geo-espacial “win-win” poderia ser alcançada através de alguns pequenos ajustes no acesso e gestão da margem do rio por parte da comunidade agrícola dominante. Ao mesmo tempo, o modelo revelou uma acentuada desflorestação que necessitou de uma ação conjunta do governo e das comunidades.

O processo participativo de construção do modelo aumentou a solidariedade entre os clãs pastoris, estimulando o diálogo entre os agricultores e os pastores. Além disso, forneceu aos formuladores de políticas daquela região uma imagem muito mais clara das alterações do uso da terra causadoras de conflitos e do potencial de conflito grave em caso de seca extrema. A par destes benefícios, as mulheres nómadas revelaram capacidade de liderança e competências técnicas nos projetos participativos de gestão do conhecimento. Os pastores do Uganda, da República Unida da Tanzânia, do Quênia e do Níger repararam que nos seus territórios também se verificam alterações similares relativamente ao uso da terra, assim como formas semelhantes de conflito potencial ou real, pelo que a utilização precoce de modelagem participativa da paisagem é um método valioso para prevenir os conflitos e proteger os recursos.

2. Criação de um espaço seguro para a liberdade de escolha

A aprendizagem colaborativa é mais eficiente em espaços onde os participantes se sentem capazes de partilhar os seus conhecimentos e ideias sem medo. A criação de um espaço seguro para a aprendizagem e resolução de problemas é um requisito essencial para uma aprendizagem eficaz. A rigidez criada pelo quadro legislativo e regulamentar pode afetar negativamente a aprendizagem num ambiente participativo, já que a aprendizagem dentro de um conjunto predeterminado de pressupostos e normas reitera as formas existentes de fazer as coisas e é geralmente insuficiente para a inovação ou transformação, possibilitando apenas alterações de tipo periférico.

A confiança é outro requisito fundamental para a aprendizagem inovadora. Quando os grupos confiam uns nos outros, eles são capazes de partilhar e analisar as suas suposições uns com os outros, trabalhando em conjunto de forma mais eficaz (Stern e Coleman, 2014) e encorajando novas experiências. Por outro lado, a desconfiança pode levar a comportamentos de resistência a novas ideias e mudanças, dentro e entre as organizações, impossibilitando respostas criativas e inovadoras às novas condições (Stern *et al.*, 2014). Os baixos níveis de confiança podem estar relacionados com disparidades de poder, já que os menos poderosos podem ser menos capazes de participar. Combater a desigualdade e a iniquidade, incluindo a desigualdade de género e os padrões discriminatórios estabelecidos, é essencial para envolver livremente as mulheres e outros grupos marginalizados. Isso implica olhar para o legado histórico bem como para os atuais fatores político-económicos que afetem o poder.

Criação de espaços de aprendizagem para tornar as áreas de pastagem seguras¹⁶

Um elemento-chave da iniciativa “International Land Coalition” (ILC, acrónimo em inglês) é criar um espaço de aprendizagem entre os diferentes atores sobre a melhor forma de tornar as áreas de pastagem seguras. Isso inclui a aprendizagem entre decisores políticos e outros que estejam a braços com as complexidades dos sistemas de posse pastoril, lutando para identificar a melhor forma de os proteger. A iniciativa ILC trabalha em estreita colaboração com os governos nacionais para abrir espaços de aprendizagem para a revisão e análise das experiências de outros países e aprendendo com os seus pares, sejam investigadores, atores de desenvolvimento, ONG/OSC ou comunidades. Tais espaços podem incluir reuniões internacionais, visitas de estudo, rotas de aprendizagem, mesas redondas ou discussões individuais. Além disso, a iniciativa assume alguns dos riscos (técnicos, financeiros, etc.) dessas inovações com o governo. Essas inovações funcionam como centros de aprendizagem para os outros, bem como uma base para a sua ampliação caso sejam bem-sucedidas. Um exemplo de sucesso tem sido a orientação do ordenamento territorial conjunto de aldeias na República Unida da Tanzânia, a fim de proteger os recursos partilhados que se estendem para lá das fronteiras da aldeia - essa inovação está agora a ser ampliada pelo governo prestando apoio às partes interessadas.

Uma importante oportunidade de aprendizagem colaborativa pode ser fornecida através dos ciclos de monitoramento, já que os processos de monitoramento, avaliação e aprendizagem participativos fornecem uma grande oportunidade de aprender com os sucessos e os fracassos. Os processos e os resultados da governança são difíceis de monitorar, mas o seu monitoramento é essencial para garantir melhorias na governança da posse e para a realização progressiva dos objetivos e finalidades das Diretrizes, nomeadamente no que diz respeito à alimentação, meios de subsistência e pobreza. Na secção 7, as Diretrizes promovem o desenvolvimento e implementação de sistemas de monitoramento e avaliação, preconizando plataformas com as múltiplas partes interessadas como uma maneira de monitorar e avaliar a implementação e as consequências, sendo identificados alguns requisitos para estes processos, nomeadamente que sejam participativos, sensíveis às questões de género, aplicáveis na prática, sustentáveis e com uma boa relação custo-eficácia (parágrafo 26.2).

SECÇÃO

3



**Desenvolvimento de políticas e
de quadros jurídico para a pastorícia**

Secção 3: Desenvolvimento de políticas e de quadros jurídico para a pastorícia

A secção 2 apresentou as principais áreas em que podem ser tomadas medidas para fortalecer a governança responsável da posse das terras pastoris, enquanto a secção 3 fornece orientação sobre o desenvolvimento de políticas e o apoio legal para a posse pastoril. Esta secção descreve os passos e princípios existentes para desenvolver uma política de terra pastoril, apresentando os elementos legais e institucionais para criar ou melhorar a legislação relacionada com a posse, que é uma das principais ferramentas utilizadas para implementar os objetivos das políticas. Muitos países têm leis em vigor que podem promover a governança responsável da posse das terras pastoris, mas essas leis nem sempre são aplicadas. A legislação por si só não resolve o problema da debilidade da posse pastoril, mas constitui a base jurídica para a ação. Neste sentido, as secções 2 e 3 são complementares.

A secção 3 é consistente com os princípios gerais das Diretrizes ao recorrer aos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos e de direitos de posse, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.¹⁷ Estes princípios e elementos fornecem orientações sobre as práticas internacionalmente aceites para os sistemas jurídicos que lidam com os direitos de uso e controlo da terra pastoril. Além disso, contribuem para desenvolver e melhorar os quadros políticos, jurídicos e organizacionais que regulam uma série de direitos de posse relativos à terra pastoril, e também podem fortalecer as capacidades e funcionamento das agências de execução, autoridades judiciais, governo local, organizações de agricultores, cooperativas, e pequenos proprietários ou ocupantes das terras pastoris.

O estabelecimento de políticas e leis nacionais sobre terra pastoril, seguindo os princípios e elementos estabelecidos na secção 3, irá contribuir para uma melhor governança. Isto pode implicar a elaboração de novas leis, ou a alteração ou revogação das já existentes, bem como a implementação dos tratados internacionais através de legislação nacional. As disposições destes tratados normalmente necessitam de ser implementadas através das leis e políticas nacionais para que possam afetar os indivíduos e grupos. Mesmo sem a implementação formal, estes instrumentos internacionais podem estimular processos a nível nacional e afetar indiretamente a governança da posse (FAO, 2016), focando-se mais especificamente na administração da terra, tributação, transferência de terras, alocação de direitos de posse, ordenamento do território, resolução de litígios sobre direitos de posse, organizações fundiárias, sistemas de posse consuetudinários, alterações climáticas e resiliência a desastres naturais. Ao abordar as questões de governança da posse de uma forma integradora, as Diretrizes fornecem orientações que podem ajudar a promover a implementação de vários instrumentos.

17 Ver <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

O guia técnico “A governança responsável da posse da terra e o Direito: um guia para advogados e outros prestadores de serviços jurídicos”

O guia técnico “A governança responsável da posse da terra e o Direito” é um guia adicional às Diretrizes que mostra como utilizar a lei para promover a governança responsável da posse da terra. A secção 3 deve ser lida em conjunto com esse guia técnico que a complementa. O guia técnico sobre o Direito reconhece a lei como um importante veículo para converter as normas internacionais em mudanças reais. Por exemplo, as Diretrizes fornecem orientações sobre as características dos quadros jurídicos, sobre os processos legislativos e sobre a assistência jurídica aos grupos vulneráveis. O guia técnico sobre o Direito fornece orientações mais específicas nas quatro áreas seguintes, que são diretamente aplicáveis à terra pastoril:

- como avaliar os quadros jurídicos para determinar em que medida eles estão em linha com as Diretrizes;
- como promulgar ou rever a legislação, quando necessário;
- como garantir que a legislação é devidamente implementada;
- como utilizar as Diretrizes no contexto da resolução de litígios.

Em particular, a secção 3A das Diretrizes prevê cinco princípios gerais, que podem ser usados como indicadores gerais para avaliar o quadro jurídico da legislação em matéria de terra pastoril de um país:

- o reconhecimento legal e a alocação de direitos de posse da terra;
- a proteção dos direitos de posse contra ameaças e violações;
- a promoção e facilitação do exercício dos direitos legítimos de posse;
- o acesso à justiça; e
- a prevenção de litígios, conflitos e corrupção.

Esses fatores influenciaram a seleção dos elementos legais e institucionais descritos na secção 3.

FIGURA 15
Desafios subjacentes e respostas políticas e jurídicas



Princípios internacionais inspiradores

Considerando os requisitos das Diretrizes e o “Manual sobre legislação ambiental internacional” do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) sobre direito ambiental internacional, os seguintes princípios internacionais foram elaborados a partir de um conjunto de fontes relevantes para a governança responsável da posse da terra pastoril. As principais fontes dos princípios e conceitos significativos de direito ambiental serão indicadas quando apropriado. Estes princípios podem ser utilizados de duas formas diferentes para reformar ou para enquadrar a lei pastoril nacional (Gillespie, 1997):

1. como uma política subjacente básica e uma posição ética para enquadrar um determinado elemento legal promotor de regimes de governança responsável da posse pastoril.
2. como um elemento legal e institucional separado, de um Estado específico, ou integrado com outro elemento a nível estatal.

Princípio 1: Governança responsável

Os Estados têm a responsabilidade de adotar uma governança responsável e princípios internacionais de direitos humanos para a gestão das terras pastoris. Isso reflete uma crescente tomada de consciência da importância de uma governança transparente, responsável e honesta para o desenvolvimento sustentável, bem como uma crescente percepção do efeito corrosivo da corrupção na moral pública, na eficiência económica, na estabilidade política e no desenvolvimento sustentável em geral. Isso implica, entre outras coisas, a adoção de procedimentos democráticos e transparentes de tomada de decisões e de responsabilização, respeitando o devido curso dos procedimentos e observando o Estado de Direito em geral, bem como a realização de concursos públicos de forma transparente e sem corrupção. Os Estados também devem reconhecer os direitos humanos e o papel fundamental dos povos indígenas e tradicionais, das suas comunidades, e de outras comunidades locais na gestão das terras pastoris, especialmente os benefícios das suas práticas no uso sustentável das terras pastoris e na governança da posse.

Para que esse princípio seja adequadamente implementado, os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente a identidade, cultura e interesses dos povos indígenas e tradicionais, permitir a sua participação efetiva e a transferência do conhecimento consuetudinário, a fim de alcançar o uso sustentável da terra pastoril (Licht, Goldschmidt e Schwartz, 2007).¹⁸

A governança responsável exige a não-discriminação e a igualdade de género, o que inclui a participação das mulheres em todos os níveis da tomada de decisões. As mulheres desempenham um papel essencial na gestão das terras pastorais e na governança da posse da terra, pelo que a sua plena participação é crucial para alcançar o uso sustentável das terras pastoris de todo o mundo. As mulheres e meninas

¹⁸ Declaração do Rio, Princípio 22

pastoras estão entre as pessoas mais marginalizadas do mundo e são cada vez mais vulneráveis aos choques ambientais e socio-econômicos.¹⁹ As mulheres pastoras são agentes de desenvolvimento dos meios de subsistência, participando em atividades socio-econômicas e culturais, na conservação e gestão dos recursos naturais, e na manutenção da posse consuetudinária da terra. Apesar dos muitos desafios que enfrentam, as mulheres pastoras são criativas em encontrar formas de garantir a satisfação das necessidades básicas das suas famílias. No entanto, o seu valioso papel é apenas parcialmente reconhecido. As mulheres pastoras são particularmente desfavorecidas pelas limitações que enfrentam dentro das suas próprias sociedades; por exemplo, em matéria de propriedade ou de participação nos processos de tomada de decisões. Aumentar a sensibilização para as preocupações das mulheres e para o valor das suas contribuições específicas é um passo no sentido de fortalecer o seu papel nas comunidades pastoris, reduzindo assim a sua vulnerabilidade a choques externos. Os Estados devem assegurar que as mulheres e as meninas têm igualdade de direitos de posse e de acesso à terra pastoril, independentemente do seu estado civil e matrimonial (Flintan, 2008).

Governança da conservação pelos pastores

Os territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades locais (ICCA, acrónimo em inglês) foram documentados como uma maneira de integrar os direitos territoriais das comunidades locais e dos povos indígenas com os propósitos formais de conservação. Os ICCA são cada vez mais promovidos pela União Internacional para a Conservação da Natureza e no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica. Em 2013, o Centro de Monitoramento da Conservação Mundial produziu um conjunto de ferramentas para apoiar a conservação pelos povos indígenas e comunidades locais. Os ICCA podem constituir um veículo para o fortalecimento da governança da posse pastoril, juntando especialistas em conservação e pastores: dois grupos que historicamente muitas vezes se encontram em situação de oposição devido à concorrência sobre terra. Deve ser prestada mais atenção aos diferentes modelos para a conservação comunitária das terras pastoris, analisando os fatores de sucesso e de fracasso (Corrigan e Hay-Edie, 2013).

Princípio 2: Desenvolvimento sustentável, integração e interdependência

Os Estados soberanos devem promover um desenvolvimento saudável e sustentável da terra pastoril e dos seus recursos, no sentido de ajudar a melhorar a qualidade de vida das pessoas, sem comprometer as gerações futuras. A proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento. Isto aplica-se em particular às comunidades indígenas e outras comunidades tradicionais que ocupam as terras pastoris (Nações Unidas, 1992).

Os ecossistemas pastoris são essenciais para a gestão do sistema climático da terra, não só porque interagem com a litosfera, biosfera, hidrosfera e atmosfera, mas também porque produzem biomassa, constituem um habitat biológico e são uma reserva genética. O conceito de integração demonstra um compromisso de adaptação das considerações e objetivos ambientais no centro das relações internacionais. O conceito de interdependência incluído na Declaração de Copenhaga sobre o Desenvolvimento Social afirma que “o desenvolvimento económico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental são interdependentes e reforçam mutuamente os elementos do desenvolvimento sustentável”.²⁰

19 Ver Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979 (<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#intro>).

20 Ver Declaração de Copenhaga sobre o Desenvolvimento Social, março de 1995 (<http://www.un-documents.net/cope-dec.htm>).

Princípio 3: Igualdade intergeracional e intrageracional

As gerações futuras têm o direito a uma herança adequada que lhes permita uma qualidade de vida não inferior à da geração atual. As gerações mais velhas devem promover uma estabilidade ambiental para os jovens e gerações futuras que lhes garanta as mesmas oportunidades de desenvolvimento que eles tiveram. Este princípio tem uma relação direta com a ética da solidariedade e da ordem ambiental.²¹

Deixando de lado o argumento de que os direitos das gerações futuras só existem se houver um interesse reconhecido para a sua proteção, e que as atuais gerações têm o direito de usar, disfrutar e gerir a terra em busca de uma melhor qualidade de vida, estes direitos geracionais têm de ser tratados como direitos coletivos e não como direitos individuais, pois esses direitos existirão no futuro independentemente do número de pessoas de cada nova geração. A Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em Relação às Gerações Futuras da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, acrónimo em inglês - 1997) afirma a necessidade de estabelecer novas ligações justas e globais de parceria e solidariedade intrageracional, e da promoção da solidariedade intergeracional para a perpetuação da espécie humana.

Princípio 4: Responsabilidade por danos transfronteiriços

Os países que partilham o mesmo sistema pastoril devem fazer um esforço para gerir esse sistema como uma única unidade ecológica, não obstante as fronteiras nacionais. Eles devem cooperar com base na equidade e reciprocidade; em particular, através de acordos bilaterais e multilaterais, a fim de desenvolver políticas e estratégias harmonizadas que cubram todo o sistema de terra pastoril. Isso envolve o intercâmbio de privilégios mútuos entre os Estados ou Nações, ou a nível local entre distritos e comunidades.

Os Estados devem cooperar eficazmente para desencorajar ou prevenir a realocação e/ou transferência para outros Estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem uma perda de integridade da terra pastoril (Benvenisti, 2002). Quando os movimentos sazonais de gado realizados pelos povos pastoris de acordo com a posse consuetudinária implicam atravessar fronteiras internacionais, isso deve ser reconhecido em acordos formais entre os respetivos Estados.

Esta responsabilidade obriga os Estados a notificar de imediato os outros Estados sobre qualquer catástrofes natural ou outras emergências que possam gerar subitamente efeitos prejudiciais para a terra pastoril desses Estados. A comunidade internacional deve realizar todos os esforços para ajudar os Estados em situação de emergência. Os Estados devem fornecer informação e notificação prévia e atempada aos Estados potencialmente afetados por atividades que possam produzir um impacto negativo significativo para as terras pastoris transfronteiriças, devendo consultar esses Estados numa fase inicial e com boa-fé.²²

21 Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, Princípio 3, Junho de 1992 <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

22 Declaração do Rio, Princípios 7, 18 e 19.

Princípio 5: Transparência, participação pública e acesso a informações e soluções

Este princípio, discutido em detalhe na secção 2, garante a participação inclusiva no contexto pastoril, incluindo uma participação mais forte dos pastores na tomada de decisões públicas e no acesso às informações, tais como registros públicos, mapas cadastrais e registros de terras. Isso permite que os pastores possam influenciar a tomada de decisões relacionadas com as suas terras e a resolução de problemas para gerar soluções legítimas, adaptáveis e resilientes.

Princípio 6: Cooperação e responsabilidades comuns mas diferenciadas

Os Estados devem cooperar, num espírito de parceria global, para conservar, proteger e recuperar a saúde e integridade das terras pastoris do planeta. Em vista das diferentes contribuições para a degradação global da terra pastoril, os Estados têm responsabilidades comuns mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a sua responsabilidade na prossecução internacional do uso sustentável da terra pastoril em função das pressões que a sociedade coloca sobre o meio-ambiente em geral, e na terra pastoril em particular, bem como nas tecnologias e recursos financeiros que eles controlam. O princípio da cooperação tornou-se um princípio básico do direito ambiental internacional.²³

A comunidade mundial, bem como os Estados individuais, têm a responsabilidade de proteger e conservar a terra pastoril de uma forma sustentável, e de preservar a sua posse em benefício das gerações presentes e futuras (Bosselmann, Engel e Taylor, 2008). Em particular, os Estados devem tomar medidas para evitar interferências antropogénicas perigosas para o sistema climático, e para aumentar a capacidade de adaptação às alterações climáticas dos ecossistemas de terra pastoril, assim como recuperar ou reabilitar os ecossistemas degradados.²⁴

Princípio 7: Precaução

A fim de proteger o ambiente pastoril, uma abordagem de precaução deve ser amplamente aplicada pelos Estados de acordo com as suas capacidades. Quando existir ameaça de danos graves ou irreversíveis para a terra pastoril, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para adiar medidas de prevenção da degradação da terra pastoril (De Sadeleer, 2002).²⁵

Este princípio é fundamental para o esquema de gestão ambiental baseado no ecossistema, e é particularmente pertinente no contexto terra pastoril e da gestão da posse da terra, tendo em conta os riscos envolvidos na perda de capacidades para muitas gerações se regimes de gestão inadequados forem postos em prática.

23 Ver Preâmbulo da Convenção sobre a Diversidade Biológica. Ver também Sands, 2003, pp. 285-290.

24 Artigos 1(5) e 3(3) da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas de 1992.

25 Adaptação do Princípio 15 da Declaração do Rio.

Princípio 8: Prevenção

Os Estados devem adotar medidas dirigidas à prevenção de danos na terra pastoril. Uma obrigação que decorre do conceito de prevenção é a avaliação prévia de atividades potencialmente prejudiciais. Uma vez que a incapacidade de exercer a devida diligência para prevenir danos transfronteiriço pode conduzir a responsabilidade internacional, pode considerar-se que uma avaliação de impacto ambiental bem realizada pode servir como um padrão para determinar se foi ou não observada a diligência necessária. Os mecanismos preventivos também englobam o monitoramento, a notificação e o intercâmbio de informações, os quais constituem obrigações na maioria dos acordos ambientais recentes.

A prevenção constitui um complemento prudente à obrigação internacional de não causar danos significativos e ao princípio do poluidor-pagador (PPP), exigindo que os poluidores internalizem os custos da poluição nos casos em que o princípio PPP não obriga necessariamente os poluidores a reduzir a poluição. As medidas preventivas não devem depender da aparência dos problemas ambientais das terras pastoris; devem antecipar os danos ou, quando estes ocorrerem, procurar impedir o seu alastramento (de Sadeleer, 2002).²⁶

Sistemas de administração das pastagens na Irlanda

Os fundos fiduciários e os conselhos de administração fundiários são organizações privadas para a conservação da natureza bastante difundidas na América do Norte e Europa. Elas baseiam-se em acordos livremente assinados entre os titulares de direitos de terra e os fundos fiduciários. Esses acordos proporcionam benefícios sociais e económicos para as partes interessadas em troca da manutenção de usos da terra benéficos para o ambiente ou para a preservação da biodiversidade. Uma categoria específica chamada administração agrária destina-se a promover atividades agrícolas de preservação da biodiversidade e dos valores naturais. O pastoreio extensivo e a pecuária são alvos frequentes deste tipo de acordos na Europa. O projeto "Burren Life"²⁷, por exemplo, destina-se a proteger os enormes valores ecológicos dessa paisagem irlandesa, que são fortemente dependentes dos sistemas de pastoreio tradicionais e que têm diminuído devido à reestruturação do setor pecuário. O projeto, concebido com a colaboração de criadores de gado, estabeleceu pagamentos na proporção dos resultados de conservação.

A manutenção dos habitats pelos pastores espanhóis (Fundación Biodiversidad, 2015)

O projeto cantábrico para a proteção do tetraz desenvolvido pela associação de agricultores da Reserva da Biosfera da Ancares Leoneses, promove a utilização do gado bovino para conservar pequenas manchas nas florestas a fim melhorar o habitat do tetraz. Em troca, os proprietários de gado têm acesso a algumas grandes áreas de pastagem livres de arbustos. Este acordo "win-win", apoiado pela Reserva da Biosfera, não só beneficia os agricultores e as aves, mas também destaca o papel crucial da pecuária extensiva na preservação da paisagem. São utilizados acordos de administração da terra do mesmo tipo com outros agricultores e utilizadores de terra da região para o seu comprometimento com a preservação da biodiversidade.

26 Ver Artigo 14 da Convenção sobre a Diversidade Biológica, 1992.

27 <http://burrenlife.com>

Princípio 9: Princípio poluidor-pagador (PPP)

O PPP é obtido do artigo 16 sobre a internalização dos custos da Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento de 1992. De acordo com o PPP, os custos ambientais das atividades económicas, incluindo o custo da prevenção de danos potenciais, devem ser internalizados em vez de ser impostos à sociedade em geral. Qualquer pessoa, cuja atividade causar ou seja suscetível de causar uma perda da integridade ambiental da terra pastoril, deve suportar o custo das medidas de prevenção ou de reparação plena (de Sadeleer, 2002).²⁸

Princípio 10: Acesso e partilha de benefícios em relação aos recursos naturais

As atividades numa área específica devem ser realizadas para o benefício da humanidade como um todo, independentemente da localização geográfica dos Estados, e tendo em especial consideração os interesses e necessidades dos países em desenvolvimento, dos povos que não obtiveram plena independência e de outros regimes de autonomia reconhecidos pelas Nações Unidas. A autoridade deve assegurar a distribuição equitativa dos benefícios financeiros e económicos decorrentes das atividades nessa área através de mecanismos adequados numa base não-discriminatória.

Os pastores e outras comunidades locais devem ter o direito de aceder e beneficiar de forma sustentável dos recursos naturais comuns dos quais dependem os seus meios de subsistência e a sua existência. Os termos e modalidades para o exercício da liberdade de trânsito devem ser acordados entre os Estados e os Estados de trânsito interessados através de acordos bilaterais, sub-regionais ou regionais. Os Estados de trânsito, no exercício da plena soberania sobre o seu território, devem ter o direito de tomar todas as medidas necessárias para garantir que os direitos e facilidades proporcionadas não violam os seus legítimos interesses (Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura – ITPGRFA, acrónimo em inglês, 2009; Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - CNUDM), 1982).

Princípio 11: Património comum e interesse comum da humanidade

Este princípio baseia-se no estabelecimento de um património comum da humanidade, que está por trás da existência de um interesse comum para a proteção, preservação e melhoria do ambiente natural, da gestão adequada do sistema climático, da diversidade biológica, da fauna e da flora da Terra. Estes elementos superam os objetivos individuais particulares e imediatos dos Estados ou de outros atores e representam a noção de que certos elementos globais, vistos como benéficos para a humanidade, não devem não ser unilateralmente geridos pelos Estados ou seus nacionais, mas sim pela humanidade como um todo, partilhando responsabilidades de acordo com os acordos internacionais específicos.

28 O PPP aparece como juridicamente vinculativo no Artigo 2.5(b) da Convenção de Helsínquia sobre a Proteção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais (<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf>). Ver também Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento de 1992, disponível em <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

Não-regressão

O princípio da não-regressão decorre da legislação internacional dos direitos humanos e exige que as normas já adotadas pelos Estados não sejam alteradas se isso implicar retrocessos na proteção dos direitos individuais e coletivos (Prieur e Garver, 2012). Por exemplo, o enfraquecimento das normas e princípios internacionais de direitos humanos, incluindo as obrigações existentes de respeitar, proteger e realizar esses direitos/princípios constituiria um retrocesso. Portanto, este princípio também pode ser considerado no direito ambiental.

A regressão assume muitas formas. Internacionalmente, pode assumir a forma de uma recusa em aderir a tratados ambientais universais, boicotando a sua execução, ou inclusive denunciando-os. A legislação ambiental nacional está sujeita a crescente regressão: alterações nos procedimentos de modo a restringir os direitos dos cidadãos com o pretexto de simplificação; revogação ou alteração das regras ambientais, reduzindo assim os meios de proteção ou tornando-os ineficazes. No Comentário Geral 3, de 14 de dezembro de 1990, o Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais condena “quaisquer medidas deliberadamente regressivas”²⁹.

Este princípio é aplicável à proteção dos direitos humanos dos pastores, fortemente dependentes dos seus direitos à terra e dos direitos aos recursos naturais que foram estabelecidos através do direito consuetudinário ou legal, pois a supressão ou alteração desses direitos implicaria desvantagens para os pastores individuais e para as comunidades pastoris.

Desenvolvimento de políticas sobre terra pastoril

As políticas sobre terras pastoris podem assumir muitas formas. Os procedimentos, funções ou atividades ao abrigo da legislação sobre terras pastoris podem produzir vários materiais que expressam uma posição estratégica ou ética sobre aspetos particulares da terra pastoril e do seu relacionamento com a posse da terra. As políticas relativas a terra pastoril englobam todas as ações que promovam estratégias de controlo ou gestão do uso da terra pastoril, particularmente os valores consuetudinários relacionados com a posse da terra (Herrera, Davies e Manzano Baena, 2014). Algumas áreas sugeridas para o desenvolvimento de políticas incluem a manutenção dos valores e práticas consuetudinárias e tradicionais, o envolvimento da comunidade na gestão e proteção do ambiente pastoril, o desenvolvimento de padrões ambientais e forma da sua implementação e monitoramento, assim como políticas de adaptação e mitigação dos efeitos das alterações climáticas.

Visão e estratégia

A visão para o desenvolvimento de políticas específicas sobre pastorícia e posse da terra, ou para a melhoria da legislação em vigor, assenta na promoção da inclusão social dos pastores com reconhecimento legal dos seus direitos sobre a terra, incluindo

29 Parágrafo 9, Comentário Geral 2 do Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais: Natureza das Obrigações dos Estados Partes (Art. 2, Parágrafo 1 da Convenção), 14 dezembro 1990, E/1991/23 (<http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>).

Os Van Gujjars e os seus direitos à terra, Índia

Os Van Gujjars são pastores de búfalos transuman-tes do Estado de Uttarakhand, na Índia. Eles realizam movimentos sazonais entre as diferentes altitudes da região de montanha dos Himalaias, desde as faixas mais baixas de Chillarveli, em Shi-waliks, durante o outono até às regiões mais altas no verão e na estação chuvosa. Esta prática de transumância foi condicionada pela criação do Parque Nacional de Rajaji, em 1983, com o despejo das famílias Van Gujjar pelo departamento florestal. A lei indiana sobre tribos e outros habitantes tradicionais das florestas (Lei de Reconhecimento dos Direitos Florestais de 2006) tornou explícitos os direitos sazonais dos Van Gujjars às áreas florestais que eles utilizam numa base periódica, proporcionando os meios legais pelos quais os pastores podem defender os seus direitos de uso e de acesso históricos (UICN, 2011b).

a posse consuetudinária e os direitos comunitários. O objetivo é alcançar uma distribuição jurídica das terras com base nos três direitos fundamentais relacionados à posse da terra: gozo, utilização e gestão das terras. Como a secção 2 claramente explica, o desenvolvimento de novas políticas e legislação requer a participação dos grupos pastoris e o fortalecimento das suas capacidades; por exemplo, através de programas educativos que lhes permitam compreender e exercer melhor os seus direitos.

O reconhecimento legal dos direitos de posse dos pastores contribui para o aumento da produtividade, para a facilitação do acesso ao crédito e para o incentivar o desenvolvimento de mercados e cadeias de valor justos e equitativos. Isto permite que os pastores aumentem a sua qualidade de vida e encontrem o caminho para sair da pobreza. O fortalecimento das capacidades e do capital social das sociedades pastoris pode contribuir para melhorias na tomada de decisões, na orientação do crédito e investimentos, no acesso à

assistência técnica, na transferência de tecnologia e inovação, e na comercialização dos produtos. Aumentar a transparência, participação (consultar os princípios do CLPI) e representação entre os grupos pastoris pode ajudar a melhorar a governança da terra.

Uma governança mais responsável da posse da terra pastoril ajuda a garantir a sustentabilidade social e ambiental, e promove a proteção da transumância, incluindo os corredores de mobilidade, e o respeito pelo uso espacial e temporal dos recursos. Em particular, as Diretrizes determinam especificamente a melhoria dos quadros jurídicos e de políticas para a gestão da terra pastoril da seguinte forma:

5.1 “Os Estados devem criar e manter quadros jurídicos, de políticas e organizacionais que promovam a governança responsável da posse da terra, e dos recursos pesqueiros e florestais. [...]”

5.3 “Os Estados devem assegurar que os quadros jurídicos, de políticas e organizacionais para a governança da posse reconheçam e respeitem, de acordo com as leis nacionais, os direitos legítimos de posse, incluindo os direitos legítimos de posse consuetudinária que não estejam protegidos por lei; e facilitem, promovam e protejam o exercício dos direitos de posse. Esses quadros devem refletir a importância social, cultural, económica e ambiental da terra, e dos recursos pesqueiros e florestais. Os Estados devem criar quadros jurídicos, de políticas e organizacionais que sejam não-discriminatórios e que promovam a equidade social e a igualdade de género. [...]”

5.5 “Os Estados devem desenvolver políticas, leis e procedimentos relevantes através de processos participativos que envolvam todas as partes afetadas, garantindo que desde o início sejam incluídos tanto homens como mulheres. [...]”

Desenvolvimento de uma estratégia nacional de terra pastoril

Uma estratégia nacional de terra pastoril é um meio pelo qual podem ser alcançados os objetivos da legislação pastoril, descrevendo como as instituições relativas às terras pastoris devem fazer a gestão dos regimes de posse da terra. A estratégia deve abordar os objetivos e finalidades da legislação, e deve mencionar a prossecução do uso sustentável da terra pastoril como um objetivo nacional.³⁰ Os Estados devem desenvolver políticas, leis e procedimentos relevantes através de processos participativos que envolvam todas as partes interessadas, garantindo que tanto os homens como as mulheres são incluídos desde o início. As políticas e os procedimentos devem incorporar abordagens sensíveis às questões de género, expressas nas línguas apropriadas e amplamente divulgadas. Uma estratégia nacional de terra pastoril poderia incluir, por exemplo:

- referências aos objetivos de desenvolvimento nacional e internacional e a estratégias ambientais, políticas e tratados e suas ligações com o uso e posse da terra pastoril;³¹
- um dever de cuidado relativamente aos valores das comunidades indígenas e tradicionais;
- um dever de assegurar que os diferentes aspetos da posse da terra são geridos de forma adequada;
- um dever de cuidado relativamente à gestão os efeitos das alterações climáticas;
- um compromisso com o desenvolvimento de programas para alcançar a sustentabilidade das terras pastoris;
- um panorama do papel e benefícios dos programas de capacitação comunitários para a terra pastoril.

Mudança das mentalidades

Um conjunto de fatores orienta o entendimento sobre posse consuetudinária nas reformas nacionais. Em alguns países, é possível registrar os direitos consuetudinários sem que estes sejam extintos ou substituídos por uma forma diferente de posse. Em alguns casos as propriedades coletivas, como as terras pastoris, também podem ser tituladas a uma inteira comunidade. Um impacto dessas mudanças é que os direitos consuetudinários à terra estão se tornando direitos legais de propriedade consuetudinária. De forma generalizada, as políticas estatais, a escassez de terras, a educação e, especialmente, a comercialização da terra com a polarização das comunidades em classes ricas e pobres através da contínua transformação capitalista, têm afetado o modo como as relações fundiárias consuetudinárias são constituídas e regulamentadas. Portanto, não surpreende que as noções do que constitui um direito consuetudinário à terra se aproximem das normas relativas à posse legal. Uma

30 Ver UN Convention to Combat Desertification 10-Year Strategy, Secretariado da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação, 2007, Report, 8th session, Conference of the Parties, Madrid 3-14 September 2007, ICCD/COP (8)/16/Add.1, 23, October 2007.

31 Adaptação no quadro da CDB, CNUCD, CQNUAC, Joint Liaison Group of the Rio Convention, 2008: <http://www.cbd.int/doc/publications/cc-adaptation-en.pdf>

consequência frequente é a apropriação desproporcional de terra comunitária por líderes e detentores de ações (Alden-Wily, 2012).

Por todos esses fatores os regimes consuetudinários são bastante maleáveis. Nas últimas décadas, essas mudanças dentro do setor consuetudinário têm sido amplamente visíveis em África (Alden-Wily, 2012) e incluem:

- a diminuição das sanções sobre a venda de terras familiares;
- a introdução de testemunho escrito nas transações;
- a transformação de usufrutos agrícolas em direitos de propriedade perpétua e absoluta;
- um aumento da tomada de decisões de forma democrática no exercício da jurisdição consuetudinária, e mudanças no centro de gravidade das zonas comuns dos territórios tribais para os clãs e aldeias à medida que a população cresce;
- um endurecimento das linhas de fronteira entre aldeias vizinhas;
- um endurecimento das atitudes relativamente ao acesso e posse consuetudinária por externos, à medida que se sentem os efeitos da escassez de terras;
- sinais de aumento da pressão sobre os grupos vulneráveis, tais como as mulheres, no seio das comunidades;
- uma reduzida observância das normas antigas que ditam que deve haver terra para todas as famílias da comunidade, acompanhada de uma polarização da riqueza dentro das comunidades consuetudinárias modernas, bem como uma resistência às reivindicações por igualdade.

Novos desafios enfrentados pelos pastores de ovelhas do Quirguistão

A Constituição do Quirguistão de 2010 aborda as questões da reforma agrária e da privatização, introduzindo o princípio de que toda a terra é propriedade do Estado e que este pode conceder direitos de posse através de locações por um período de tempo definido. As consequências desta nova abordagem ainda não estão totalmente claras. A responsabilidade pela gestão da terra foi atribuída ao Serviço de Inspeção das Pastagens e a implementação da reforma agrária foi colocada nas mãos de comités rurais. Os pastores de ovelhas do Quirguistão enfrentam o desafio de defender os seus interesses em interação com as autoridades locais e os líderes dos coletivos e fazendas estatais (Schillhorn van Veen, 1995).

Políticas de apoio

A ineficácia das políticas pode ser parcialmente atribuída à incompreensão dos sistemas pastoris pelos decisores políticos, como discutido na secção 1. Muitos países ainda vêem a pastorícia como uma utilização desnecessária das terras, e a prioridade nacional muitas vezes assenta na conversão de terras pastoris para a exploração agrícola, adotando medidas para a aquisição das terras necessárias. Os desafios prioritários para a posse pastoril descritos na secção 1 tocam em questões relacionadas com as políticas, tais como a melhoria dos mecanismos de consulta e participação dos pastores, e o desenvolvimento de ordenamento territorial integrado em escalas relevantes.

As áreas de ação para a melhoria da governança e reforço das capacidades humanas apresentadas na secção 2 ilustram que a segurança da posse e a governança responsável da posse não se referem apenas aos regimes jurídicos, mas também às relações, processos, competências e recursos para a governança. Elas tocam em muitas questões relacionadas com as políticas, ilustradas por um conjunto de exemplos.

Esta secção fornece uma visão geral das políticas de apoio à sustentabilidade dos meios rurais de subsistência, conforme descrito pelo Painel de Alto Nível de Especialistas (HLPE, acrónimo em inglês, 2013). As políticas necessitam de ser integradas, no sentido de que cada política apoie outras políticas (em vez de as enfraquecer). Por exemplo, as políticas de apoio à gestão sustentável dos recursos naturais não levarão necessariamente a melhorias a menos que outras políticas sejam implementadas para criar mercados novos e apropriados. Os governos terão que adaptar estas políticas às necessidades dos pastores, em particular à sua necessidade de mobilidade.

Investimento em bens e serviços públicos

Os investimentos em bens e serviços públicos básicos para a população rural, incluindo os pastores, são um requisito fundamental para o desenvolvimento. Os investimentos não estão sempre diretamente relacionados com a produção de alimentos ou com a gestão dos recursos naturais, mas são essenciais para atribuir condições às populações rurais que lhes permitam investir nos seus sistemas de produção. Os investimentos potencialmente necessários para o desenvolvimento sustentável das terras pastoris incluem estradas e comunicações, eletricidade, educação, saúde, água e saneamento. Os serviços de saúde, de educação e da administração local podem ter de ser adaptados às necessidades locais dos pastores; por exemplo, ajustando-se aos seus calendários sazonais, padrões de mobilidade e requisitos linguísticos locais.

Tornar os mercados funcionais para os pastores

Os mercados devem ser estabelecidos para operar no sentido da sustentabilidade dos meios de subsistência dos pastores, reduzindo os custos de transação, melhorando as infraestruturas, assegurando investimento público essencial, e combatendo as desigualdades de preços com base no género. A fim de criar condições favoráveis, pode ser necessário desenvolver novos mercados (tais como regimes de contratação pública), bem como regular os mercados existentes de forma diferente. A pastorícia é um sistema dual de criação de gado e gestão ambiental e, em muitos casos, são necessários mercados inovadores para incentivar, compensar e proteger o papel desempenhado pelos pastores como guardiães dos ecossistemas e protetores dos serviços ambientais como bens públicos.

Sistemas de investigação e extensão apropriados

Os sistemas de investigação e extensão são cruciais para elaborar e promover sistemas e práticas adaptadas às necessidades dos pastores em questões como gestão das áreas de pastagem, processamento e tecnologias adaptáveis às necessidades de mobilidade. As metodologias de investigação participativa, bem como a inclusão dos objetivos da investigação nos processos de tomada de decisões, são fundamentais

para assegurar que os pastores consideram os resultados da investigação (ver área de ação 7 da secção 2 sobre aprendizagem colaborativa).

Acesso a serviços financeiros

Os pastores necessitam de serviços financeiros adaptados às suas necessidades, incluindo a sua mobilidade. Os produtos financeiros devem ser adaptados às condições de produção pastoris, incluindo altas taxas de retorno, longos períodos de reembolso e grande volatilidade. São necessárias novas soluções para reduzir os riscos financeiros, diminuir os custos de transação e facilitar os investimentos de longo prazo, reconhecendo o papel que a pecuária atualmente desempenha como economia de capital em muitas sociedades pastoris. Os serviços financeiros também devem ser adaptados para enfrentar as desigualdades internas, incluindo aquelas vividas pelas mulheres nas sociedades pastoris.

Preparação de legislação nacional relevante para a pastorícia

Elementos legais e institucionais

Os elementos legais e institucionais apresentados nesta secção são considerados “genéricos” e coletivamente implementam muitos aspetos das Diretrizes relacionados com a governança responsável e à posse da terra. A legislação nacional não deve apenas reconhecer, mas também proteger e promover os direitos básicos de posse. Isto deve incluir a garantia do exercício dos direitos de posse pelos seus titulares, mesmo que estes não estejam formalizados, e a disponibilidade e acessibilidade das instituições responsáveis pela aplicação da lei. Estes elementos proporcionam direitos básicos aos povos indígenas, incluindo a participação nos processos de negociação e de tomada de decisões, o desenvolvimento de instituições que possam representar os direitos consuetudinários, e a manutenção e transmissão de práticas consuetudinárias e tradicionais. Neste sentido, eles podem constituir uma parte da legislação ordinária sobre o uso da terra pastoril.

Também pode ser apropriado realizar uma avaliação da legislação nacional existente, utilizando as Diretrizes como referência e seguindo os procedimentos estabelecidos no guia técnico “A governança responsável da posse da terra e o Direito”(FAO, 2016). A avaliação da aptidão do quadro jurídico nacional de um país para implementar de forma eficaz a sua legislação sobre terra pastoril à luz das Diretrizes pode ser o primeiro passo no sentido da implementação da secção 3.

Os governos também podem usar elementos legais e institucionais para desenvolver prioridades de desenvolvimento nacional e para o planeamento de políticas setoriais. As avaliações também podem identificar os aspetos do quadro jurídico que não estejam a ser devidamente implementados, tal como a não utilização de leis que permitem a atribuição de títulos de direitos de posse de terras às comunidades. As avaliações podem

fornecer uma oportunidade para a compreensão dos impedimentos à implementação e podem abrir o caminho às reformas administrativas e legislativas. As avaliações atinentes às Diretrizes e à aplicação dos seguintes elementos podem revelar áreas de interesse para os direitos humanos (Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem, 2011), bem como outras questões relevantes de direito ambiental.

Os elementos descritos nesta secção podem ser incluídos num sistema de lei ordinária para ajudar a proteger os direitos e valores de uma comunidade indígena ou tradicional relativamente ao uso da terra pastoril. No interior dos sistemas de posse legais e consuetudinários vários direitos sobrepostos podem regular a utilização do mesmo recurso de terra pastoril. Os direitos de posse relativos ao acesso e uso de recursos comuns, sazonais e de qualquer forma temporários, bem como a locação e as parcerias rurais, podem todos eles constituir direitos legítimos de posse.

Aspetos legais e políticos da gestão de áreas de pastagem: Mongólia

(Hannam, 2014)

O Governo da Mongólia reconhece que a lei nacional de proteção ambiental de 1995 tem uma limitada capacidade de gestão de todos os desafios ambientais relacionados com a utilização das áreas de pastagem do país. Existem desafios a enfrentar em termos de estruturas e procedimentos, gestão governamental do ecossistema das áreas de de pastagem, operações institucionais e participação comunitária eficaz. Com efeito, ao elaborar a Lei das Áreas de Pastagem, o Governo da Mongólia já tomou medidas para a criação de um quadro legislativo, político e institucional para melhorar a gestão das áreas de pastagem. Quando esta lei se tornar a principal lei sobre gestão de pastagens, espera-se que inclua um sistema institucional especializado para a terra pastoril.

Quadro institucional relevante

A criação de um quadro institucional relevante para a pastorícia deve começar pelo reconhecimento da lei estatal sobre o direito à propriedade privada e consuetudinária da terra pastoril (individual, comunal, cooperativa ou qualquer outra forma de associação), permitindo livre escolha do modelo de organização e das formas de exploração e destino dentro dos limites e regulamentações da lei. Neste contexto, é necessário criar ferramentas que permitam a conformidade com as políticas governamentais formuladas para o setor. Isso pode exigir a criação de uma instituição governamental responsável pela implementação de um quadro regulamentar sobre a posse da terra para eliminar a instabilidade e a insegurança jurídica dos pastores, e para promover o exercício dos seus direitos de terra. Esta instituição deve ser criada para monitorar os procedimentos de registro público da propriedade, a proteção dos recursos naturais, o uso aceitável de terras pastoris e a igualdade no acesso à terra. Deve possuir amplas funções administrativas que respondam adequadamente ao desenvolvimento económico do país, com o reconhecimento dos direitos de posse da terra como sua principal finalidade. A instituição deve ter o poder de regulamentar e implementar medidas relacionadas com a capacitação, promoção e organização das terras pastoris, em coordenação com outras instituições governamentais.

A legislação pode ajudar uma instituição de terras pastoris na tomada de decisões justas que sejam consistentes com os regimes de posse da terra. Além disso, a legislação relevante deverá prever poderes que permitam que uma instituição de terras pastoris adote medidas contra um indivíduo ou empresa em caso de incumprimento da legislação. Devem ser previstas disposições especiais sobre as terras tradicionais e consuetudinárias, bem como poderes adequados para permitir a alteração ou revogação de uma autorização ou licença, exigir ações corretivas de recuperação da terra pastoril coerentes com a posse da terra, ou para parar uma atividade e exigir o cumprimento de condições ou normas específicas.

Direitos de terra pastoril

As Diretrizes fornecem um quadro internacional para orientar as políticas e programas para a proteção e melhoria dos direitos das comunidades pastoris às terras que têm sido historicamente utilizadas para fins sociais, culturais, espirituais e econômicos. Em particular, a parte 3 das Diretrizes menciona a importância do “reconhecimento legal e alocação de direitos e deveres” para proteger os direitos dos povos indígenas e de outras comunidades com posse consuetudinária. Para garantir a boa implementação da lei, devem ser enfrentados os fatores institucionais, políticos e sociais que contribuem para a insegurança da posse e para a má governança. Essa mudança positiva depende do comprometimento dos funcionários estatais e da criação e bom funcionamento de sistemas administrativos e judiciais imparciais, juntamente com a capacidade dos cidadãos acederem e utilizarem estes sistemas imparciais e equitativos para proteger os seus direitos de posse. “Posse” é a forma de detenção ou propriedade da terra por indivíduos, famílias, empresas ou grupos. As reivindicações de posse podem ser de natureza formal, informal, tradicional ou religiosa e podem incluir direitos de propriedade, uso e gestão. A força dos direitos de posse de um indivíduo, família ou grupo pode depender das definições legais nacionais de direitos de propriedade, de convenções sociais locais ou de outros fatores. Em relação à terra pastoril, os direitos de posse da terra podem ser descritos como um “pacote de direitos” que incluem a liberdade de:

- ocupar, desenvolver, desfrutar e retirar benefícios dos recursos naturais em questão;
- vender ou transmitir hereditariamente os recursos naturais;
- locação ou cedência dos direitos de uso dos recursos naturais;
- restringir o acesso de terceiros aos recursos naturais; e / ou
- utilizar e gerir os recursos naturais.

Especificamente, o parágrafo 9.5 das Diretrizes menciona: “Quando os povos indígenas e outras comunidades com sistemas consuetudinários de posse tenham direitos legítimos de posse sobre as terras ancestrais onde vivem, os Estados devem reconhecer e proteger esses direitos. Os povos indígenas e outras comunidades com sistemas consuetudinários de posse não devem ser expulsos, através do uso de força, das suas terras ancestrais.” Além disso, o parágrafo 9.6 especifica que “Os Estados devem procurar adaptar os seus quadros jurídicos, de políticas e institucionais para reconhecer os sistemas de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas consuetudinários de posse.”

A este respeito, “consuetudinário” significa conformidade com os costumes ou práticas habituais relativas a uma sociedade, lugar ou conjunto de circunstâncias em particular, em que as práticas são baseadas em costume ou tradição em vez de lei escrita ou contrato. A fim de reconhecer, respeitar e proteger os direitos consuetudinários de posse, a legislação nacional deve reconhecer e proteger toda a variedade de práticas de direitos de posse dentro de um país, e ao mesmo tempo criar restrições que imponham normas básicas de direitos humanos nas práticas consuetudinárias, proteger da discriminação intracomunitária, e assegurar a sua conformidade com a Constituição nacional (Andersen, 2011).

Tradicionalmente, os direitos de terra pastoril consistem no acesso aos recursos necessários para sustentar a produção pecuária móvel, tais como pastagens, pontos de água e corredores de circulação que ligam áreas de pastagens sazonais com os assentamentos ou acampamentos pastoris e com os mercados. Estes regimes de posse consuetudinária combinam aspetos de propriedade comum com aspetos de propriedade exclusiva. Uma família, clã ou grupo étnico podem reivindicar direitos comuns relativamente a uma área de terra pastoril. Os direitos de posse pastoris são muitas vezes designados como “direitos difusos” e permitem que as pessoas usem bens pertencentes a outros para fins específicos ou por períodos de tempo limitados. Estes regimes são bastante frequentes e criam sistemas complexos de direitos e deveres entre os utilizadores pastoris. Nestes sistemas de propriedade, as pessoas podem ter acesso exclusivo a alguns tipos de recursos, mas conservam esses direitos enquanto membros de grupos sociais capazes de defender a integridade territorial de todo o grupo, não em virtude do título atribuído por uma autoridade do governo. No entanto, recentemente um conjunto de fatores, incluindo conversão de terras, a privatização, os conflitos, a pressão populacional e a criação de reservas da natureza, têm levado a uma redução dos direitos de terra pastoril (Behnke e Freudenberger, 2013).

Gestão de pastagens de elevada altitude na Argentina

A região dos Andes constitui uma mistura de sistemas de gestão pastoril organizados ao longo dos desníveis de altitude da Cordilheira dos Andes. As famílias de pastores da Província de Jujuy, na Argentina, têm direitos consuetudinários sobre casas, pomares e pequenas manchas de pastos, juntamente com pastagens compostas por “estancias”, que são zonas de terras distribuídas ao longo de um nível de altitude. O gado de pequeno porte - normalmente ruminantes - pasta sob a vigilância de mulheres idosas com a ajuda de crianças (quando estas não estão na escola). O gado de maior dimensão (lamas, alpacas, bovinos e alguns cavalos) pasta livremente, geralmente sob a vigilância periódica dos homens. Os “rodeos” constituem territórios comunitários e são remendos auto-regulados incorporados dentro de propriedades maiores chamadas “fincas”. Inicialmente, essas “fincas” foram oferecidas aos espanhóis pela Coroa durante a colonização, mas muitas foram subsequentemente integradas em terras estatais. No entanto, até hoje a propriedade dessas terras não foi devolvida às comunidades, ainda que os “rodeos” comecem a ser reivindicados como territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades ao abrigo da Lei Constitucional, conforme a alteração de 1994. Atualmente, as comunidades estão a iniciar um processo de determinação das suas antigas terras, recuperando as fronteiras consuetudinárias e elegendo as autoridades para a sua administração (Quiroga Mendiola, 2011).

Aspetos legais da posse consuetudinária da terra

A posse consuetudinária da terra refere-se aos sistemas que as comunidades utilizam para determinar a propriedade, posse e acesso, e para regular o uso e a transferência. Os esforços estatais para melhorar a governança da terra pastoril e assegurar implementação bem-sucedida das Diretrizes engloba necessariamente uma série de compromissos, incluindo a educação do público em geral e dos funcionários do Estado sobre as leis que promovem a governança responsável da posse nas

terras pastoris. Também implica a harmonização da legislação e a simplificação dos procedimentos jurídicos e administrativos para que estes sejam acessíveis e eficientes de modo a garantir que os princípios das Diretrizes serão alcançados em todas as instituições administrativas e judiciais em todos os níveis de governança da posse pastoril. Também existe a necessidade de garantir que o sistema judicial nacional e os funcionários responsáveis pelo julgamento dos conflitos de posse aplicam adequadamente as leis nacionais que promovem a governança responsável da posse. É necessário criar e fortalecer organismos alternativos de resolução de litígios culturalmente apropriados, a fim de assegurar que os conflitos relativos a posse pastoril são resolvidos de modo oportuno.

Vestígios de tradições na governança das pastagens australianas

Na Austrália, grandes áreas de locação pastoril, assim como de outras formas de locação e propriedade, ocupam grande parte das terras pastoris mas existem vestígios de instituições tradicionais que remontam aos tempos iniciais da colonização europeia. O “agistment”, por exemplo, é a negociação de direitos de pastoreio entre entidades pastoris. Esta prática consiste em deslocar temporariamente os animais de uma entidade pastoril com déficit de forragem para outra com excedente, beneficiando o receptor de um pagamento por aceitar o gado. Portanto, as práticas de “agistment” podem ser consideradas uma estratégia de resposta ao padrão espaço-temporal de disponibilidade da forragem.

Desde o final do século XX, a Comissão de Reforma Legislativa Australiana e a Comissão de Reforma Legislativa da Austrália Ocidental têm escrito extensos relatórios de investigação sobre a conveniência de reconhecer o papel do direito consuetudinário em questões jurídicas que envolvem os aborígenes australianos. Por exemplo, no Território do Norte, que é em grande parte pastoril, alguns diplomas legais e tribunais fazem referência explícita ao direito consuetudinário, quando este se revela útil para a identificação de relações ou expectativas sociais (Território do Norte, 1983). Estas alterações não se consumaram sem controvérsias, especialmente nos casos em que o direito consuetudinário é impreciso ou viola os direitos humanos.

Ao contrário dos sistemas fundiários introduzidos, as normas de posse consuetudinária decorrem e são sustentadas pela própria comunidade, em lugar do Estado ou da lei estatal (posse legal da terra).³² Embora as regras seguidas por uma determinada comunidade local sejam conhecidas como direito consuetudinário, elas raramente são vinculativas para além daquela comunidade. A posse consuetudinária da terra constitui tanto um sistema social como um código legal, obtendo deste a sua capacidade de resiliência, continuidade e flexibilidade. A capacidade de apoio da lei nacional aos direitos à terra concedidos e as normas para os sustentar são de extrema importância para os pastores consuetudinários atuais (Alden-Wily, 2012). A posse consuetudinária da terra é um sistema de posse importante à escala mundial: é extensiva nas áreas pastoris da África e da Ásia e também regula terras em algumas economias industriais, tais como os terrenos rurais comuns em Espanha e os territórios pertencentes a minorias indígenas na América do Norte e na Austrália (Rural Industries Research & Development Corporation - RIRDC, 2014).

Os territórios consuetudinários raramente são homogêneos. Parques, mineração, concessões agrícolas e explorações de madeira muitas vezes criam buracos consideráveis nas áreas consuetudinárias. Quando os agricultores mais ricos obtêm títulos legais formais para as suas propriedades extinguem os títulos consuetudinários, criando buracos menores nas áreas de terras comunitárias. Os limites dos territórios consuetudinários também são “difusos”, especialmente nos confins com cidades e vilas em rápida expansão. Os chefes das aldeias podem vender, ou mesmo perder, as

32 “Posse indígena” é outra expressão utilizada para a posse consuetudinária da terra.

terras na orla urbana para os construtores. Há casos em que as comunidades rurais mantêm controlo sobre terras urbanizadas. A concorrência global por terras está a estimular a apropriação de terras nacionais deste tipo em vista do lucro, e ao mesmo tempo a acelerar a concentração e a introdução de regras baseadas nos mercados, colocando pressão sobre os recursos comuns. Quanto maior é o valor dos recursos afetados, maior é a tensão sobre as normas.

Proteção dos direitos consuetudinários

Em vez de codificar os direitos de posse consuetudinários, uma abordagem mais estratégica é reconhecer legalmente que os direitos consuetudinários sobre a terra têm o mesmo valor jurídico que os direitos legais, sejam eles registrados ou não. AAs forças contrárias a esse reconhecimento, no entanto, são tão fortes hoje como eram há um século. Podem mesmo ser mais fortes, em função do modo como os interesses encaixam com as políticas que visam manter o máximo possível de terras não tituladas sob a posse de facto dos governos; isto permite-lhes dispor livremente das terras dos seus cidadãos, inclusive para investidores nacionais e estrangeiros. A ampliação da democratização da administração dos recursos também é crucial. A solidariedade dentro e entre as comunidades é afetada pela ausência de mecanismos e poderes institucionais de apoio.

As políticas de segurança da posse necessitam de desviar o foco das explorações privadas para os terrenos comuns. Muitos governos têm relutância em retirar as famílias do setor consuetudinário das suas casas e propriedades, mas não têm escrúpulos em alocar os seus bens comuns para outros usos e utilizadores. Isto acontece porque atualmente é normalmente exigida uma compensação quando existe uma interferência nas casas e nos cultivos, mesmo relativamente a terras sem título consuetudinário, mas raramente estendida às terras pastoris geridas de forma comum. Ainda assim, esses terrenos comuns não cultivados são os principais ativos da maioria das comunidades rurais, e constituem muitas vezes o principal ou único meio de subsistência para as pessoas sem terra ou com pouca terra. Se apoiados, eles têm um potencial de geração de rendimentos para retirar milhões de pessoas da pobreza (FAO).

É importante reconhecer não só a segurança jurídica dos direitos sobre a terra, mas também as perceções dos pastores sobre a segurança da posse, já que estas têm implicações significativas na sua gestão. O fortalecimento da governança, por exemplo, através de uma tomada de decisões mais participativa, pode melhorar a perceção de segurança sem necessidade de recorrer a medidas mais fortes. O inverso também pode ser verdade, e os pastores podem continuar a sentir-se inseguros apesar de terem alcançado um determinado grau de segurança jurídica sobre a terra. Isto está intimamente relacionado com a criação de confiança entre as comunidades e o governo, o que é tratado na secção 2.

A relação entre a transumância Karakachan e a criação de gado, o uso da terra e os direitos de propriedade sobre a terra na Bulgária

A pastorícia transumante dos Karakachan, na Bulgária é considerada uma história de sucesso de resolução das questões de uso da terra e de direitos de propriedade sobre a terra na era pós-soviética. Até 1992, a política governamental búlgara foi de assentamento pastoril e de centralização da gestão do gado. A criação de gado foi agrupada em rebanhos estatais, destruindo as estruturas socio-profissionais tradicionais dos Karakachan.

A recuperação das práticas de pastoreio tradicionais foi conseguida através do reconhecimento oficial dos sistemas de subsistência dos Karakachan e da criação de organizações tribais eficazes. A revitalização do sistema Karakachan baseou-se na legislação nacional e internacional sobre a regulação do uso das terras pastoris, incluindo a Convenção da OIT sobre Proteção e Integração de Populações Indígenas e Outras Populações Tribais, a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes, a Convenção entre a Bulgária e a Grécia (27/11/1919) para o movimento mútuo das minorias entre esses dois países, o Decreto do Conselho de Ministros para o desenvolvimento da pecuária (1952-1954), e a Lei sobre a propriedade e uso dos terrenos agrícolas da Bulgária de 2007 (UICN, 2011b).

Acordos transfronteiriços

As Diretrizes estabelecem que os Estados devem cooperar no tratamento das questões transfronteiriças relacionadas com a posse no contexto dos mecanismos apropriados e com a participação das partes afetadas, assegurando que todas as ações sejam consistentes com as suas obrigações existentes ao abrigo da legislação nacional e internacional.

Gestão transfronteiriça

Como um princípio geral do direito internacional, o Estado tem a responsabilidade de assegurar que nenhuma atividade dentro das suas fronteiras afeta a integridade das terras pastoris de outro Estado (Sands, 2003) e devem existir procedimentos adequados na legislação sobre terras pastoris para implementar o “princípio da fronteira comum”. Nos Estados onde se levantam questões transfronteiriças relacionadas com os direitos de posse, as partes devem trabalhar conjuntamente para proteger esses direitos, os meios de subsistência e a segurança alimentar de quaisquer populações migratórias que se encontrem nos seus respetivos territórios. Os Estados devem contribuir para a compreensão das questões de posse transfronteiriças que afetam as comunidades e devem harmonizar as normas jurídicas sobre a governança da posse, em conformidade com as obrigações existentes ao abrigo do direito nacional e internacional, e tendo em conta as regras tradicionais e indígenas (especialmente em relação à mobilidade e aos movimentos sazonais), e os compromissos voluntários assumidos ao abrigo de instrumentos regionais e internacionais pertinentes. Sempre que um Estado partilha uma fronteira com outro Estado ou Estados, deve trabalhar em conjunto com esses Estados para assegurar os corredores de mobilidade e para que as rotas sazonais permaneçam acessíveis para os pastores e comunidades tradicionais (Schulz, 2007).³³

³³ Ver Declaração do Rio, Princípio 2.

Os acordos transfronteiriços negociados a nível nacional devem ser implementados em estreita cooperação com as autoridades e comunidades locais. A gestão da transumância pode ser facilitada pelo envolvimento das autoridades locais de ambos os lados de uma fronteira internacional.

Obrigações de notificar outros Estados

Devem existir acordos bilaterais específicos para garantir que os países vizinhos:

- notificam um ao outro quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam causar efeitos prejudiciais para as terras pastoris desses Estados;³⁴
- discutem com outros Estados quaisquer questões relacionadas com o cumprimento das responsabilidades gerais de gestão da terra pastoril nas respetivas jurisdições;
- notificam de forma prévia e oportuna as informações relevantes para um Estado potencialmente afetado por atividades que possam causar efeitos transfronteiriços prejudiciais sobre as terras pastoris, consultando esses Estados numa fase inicial.³⁵

Legislação sobre transumância transfronteiriça, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

Em 1998, os chefes de Estado da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) adotaram a Decisão A/DEC.5/10/98 que regulamenta a transumância entre os Estados membros, afirmando que “o cruzamento de fronteiras terrestres para a transumância de bovinos, ovelhas, cabras, camelos e burros de acordo com as condições definidas por esta decisão é autorizado entre todos os países da Comunidade”. A decisão é apoiada pela regra C/REG.3/01/03, adotada em 2003, para a implementação da regulamentação da transumância entre os Estados membros da CEDEAO e pelo desenvolvimento de um instrumento de implementação denominado Certificado Internacional de Transumância (ITC, acrónimo em inglês). Embora a implementação desta decisão e a utilização do ITC sejam inconsistentes, esta regulamentação fornece um exemplo dos problemas que a legislação transfronteiriça legislação deve cobrir:

- assegurar as condições sanitárias dos rebanhos;
- informar atempadamente as pessoas das áreas de receção da chegada de animais, permitindo ações de preparação e resposta;
- garantir que os direitos dos pastores não-residentes serão respeitados de acordo com as leis do país de acolhimento;
- assegurar que os pastores não-residentes cumprem a legislação nacional do país de acolhimento;
- criar um mecanismo de resolução de conflitos (no caso da CEDEAO foi criada uma Comissão de Conciliação) constituído por pastores, agricultores, autoridades locais e outras partes interessadas.

A experiência da CEDEAO tem-se revelado imperfeita e é necessário mais trabalho para garantir que as rotas migratórias nos países de acolhimento permanecem abertas e desocupadas, para minimizar a burocracia que pode criar barreiras ou atrasos aos movimentos, e para impedir a tributação ilegal dos pastores.

34 Ver Declaração do Rio, Princípio 18.

35 Ver Declaração do Rio, Princípio 19.

Acordo bilateral de transumância entre o Burkina Faso e o Níger

A decisão da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) pode ser adaptada para o contexto local através de acordos bilaterais de transumância. Estes acordos normalmente incluem:

- documentos específicos necessários para atravessar as fronteiras, tais como passaportes e certificados de vacinação e saúde animal;
- períodos de tempo específicos para a mobilidade; por exemplo, entre novembro e abril, e por um período não superior a 30 dias;
- delimitação dos pontos de entrada e saída e dos corredores de gado ao longo dos quais os animais se devem deslocar;
- medidas de resolução de conflitos.

Em 2003, o Burkina Faso e o Níger acordaram uma reunião anual entre os Ministros responsáveis pela pecuária, bem como a criação de um Comité Técnico Conjunto para aconselhamento sobre a implementação de um acordo transfronteiriço. O quadro de consulta para este acordo visa:

- gerir a transumância entre os dois Estados;
- assegurar a implementação adequada da decisão A/DEC.5/10/98 de 31 de outubro de 1998 sobre a regulamentação da transumância entre os Estados membros da CEDEAO;
- promover o diálogo e o intercâmbio entre os dois Estados no domínio da transumância e da gestão dos recursos naturais; e
- propor medidas para promover e apoiar a definição e implementação de políticas regionais relacionadas com a transumância transfronteiriça.

Ainda que possam ser identificadas deficiências, considera-se que este acordo tem contribuído para movimentos de gado pacíficos entre os dois países.

Resolução de litígios transfronteiriços

O direito internacional prioriza cada vez mais a cooperação e colaboração transfronteiriças. No entanto, os Estados têm o direito de adotar medidas contra outros Estado por danos à sua terra pastoril decorrentes dos efeitos transfronteiriços do uso não sustentável e da governança não responsável da posse. O papel do direito internacional é sobretudo regular as relações e, assim, ajudar a conter e evitar os conflitos. Portanto, a parte substantiva do direito internacional não se refere à resolução de litígios, mas sim à prevenção de litígios e conflitos (Blay, Piotrowicz e Tsamenyi, 2005), e respeita aos direitos e deveres dos Estados nas suas relações com outros Estados e organizações internacionais. A Carta das Nações Unidas preocupa-se principalmente com a preservação da paz mundial, nomeadamente através de vários métodos de resolução pacífica dos litígios,³⁶ desde métodos informais, não vinculativos e diplomáticos, até decisões judiciais formais e vinculativas, incluindo negociação, consultas, mediação, conciliação, arbitragem e resolução judicial.

36 Ver Artigo 33 da Carta das Nações Unidas.

Se apropriado, um Estado deve tomar medidas para resolver um conflito através de um processo formal de resolução, bem como tomar medidas legais contra outro Estado por danos à sua terra pastoril decorrentes dos efeitos transfronteiriços do uso da terra nesse Estado (O'Connell, 2015).

Ordenamento territorial participativo e integrado

A governança responsável da posse é essencial para o desenvolvimento económico e social sustentável. Os processos nacionais de alocação de terras devem refletir a importância da terra para a erradicação da fome e da pobreza. Tais processos, incluindo a alocação de terras de pasto, ainda que respeitem o planeamento estratégico nacional, normalmente devem ser executados com base nas características ambientais, como as características do solo, e devem levar em consideração tanto os direitos legais como os direitos consuetudinários relacionados com a posse da terra. A inclusão destes aspetos nos processos de alocação de terras garante a certeza na posse da terra e impede potenciais conflitos. Por conseguinte, é importante que os mecanismos de reconhecimento de direitos de posse, em especial dos direitos consuetudinários, sejam postos em prática antes do planeamento do uso da terra a nível nacional.

Podem ser identificados três níveis principais de avaliação e planeamento das terras pastoris. Nos níveis mais baixos é necessário reconhecer os direitos sobre os recursos partilhados com utilizadores longínquos e assegurar que a participação das partes interessadas reflete a diversidade e a distribuição dos detentores de direitos.

1. Nível local: Os planos de gestão a nível local podem envolver uma ou mais comunidades locais e devem ter em conta a escala espacial da pastorícia e a extensão da partilha de recursos entre as comunidades, contribuindo para a definição adequada de "local". A necessidade de desenvolver um plano de gestão participativo, por exemplo, poderia ser desencadeada pela identificação de um problema ambiental específico a nível estatal ou subnacional (Governo de Austrália, 1989).
2. Nível subnacional: Podem ser preparados planos de gestão quando a integridade ambiental das terras pastoris é afetada à escala subnacional. Este nível de informação deveria ser usado para o planeamento de projetos específicos de gestão, como a gestão da salinidade, o planeamento das bacias hidrográficas, a gestão de sistemas de uso da terra ou para sinalizar uma área ambientalmente sensível.
3. Nível nacional: O objetivo é preparar informações a nível nacional ou subnacional sobre os padrões, distribuição e estado da terra pastoril. Este nível de informação é relevante para o amplo planeamento estratégico do uso da terra e para a tomada de decisões, bem como para alcançar uma implementação eficaz dos regimes de posse da terra.

Plano de gestão

Um plano de gestão pode ser preparado para uma área determinada. Nessas áreas, os utilizadores da terra devem adotar padrões ambientais recomendados para gerir as terras pastoris (Hannam, 2000; Governo da Austrália, 1989), podendo incluir áreas comunitárias consuetudinárias, tradicionais ou outras. Um plano de gestão pode, por exemplo, revelar a posse da terra, como deve ser feita a sua gestão, a estratégia de gestão e os custos de implementação, e deveria especificar o procedimento para avaliar a realização dos objetivos do plano. Também deve abordar o valor social e económico das áreas pastoris, incluindo os valores consuetudinários e tradicionais, tais como a manutenção dos corredores de mobilidade e das áreas de pastos sazonais. Outras características importantes do plano referem-se aos aspetos biofísicos da terra pastoril e à capacidade de carga da terra pastoril relativamente à variabilidade interanual.

A legislação relevante deverá incluir os procedimentos específicos necessários para o planeamento da terra pastoril com ligações claras às leis sobre ordenamento do território. Os procedimentos de avaliação da terra pastoril (FAO, 2002) podem incluir:

- uma avaliação do conhecimento consuetudinário e tradicional das terras pastoris;
- uma avaliação da posse da terra;
- um levantamento técnico sobre o ambiente pastoril e o desenvolvimento de uma base de dados (Nova Gales do Sul, 2003).

Os procedimentos de planeamento da terra pastoril podem incluir a adoção de valores consuetudinários e tradicionais no ordenamento do território e podem revelar a relação entre um plano e a posse da terra. Podem ser incluídas disposições específicas na legislação pertinente para cobrir todas as ações, em curso ou propostas, a fim que estas sejam realizadas de modo a evitar quaisquer efeitos negativos sobre a terra pastoril.

Sempre que um plano de gestão seja anunciado e tenham sido definidos os padrões ambientais, uma instituição de terras pastoris pode, com base num processo de avaliação do risco potencial ou já existente, determinar se deveria haver certas restrições ao uso da terra pastoril e se existe algum conflito com os regimes de posse de terra (Governo da Austrália, 1989). Pode ser necessário, por exemplo, que a instituição proíba completamente alguns tipos de atividades de uso da terra ou que estabeleça uma atividade de uso da terra em particular.

Avaliação da terra

O estado ambiental da terra pastoril deve ser avaliado a nível local, subnacional e nacional. As avaliações devem ser participativas para garantir que as perceções locais das condições ambientais, das mudanças sociais e dos objetivos de gestão locais são tomadas em consideração para mitigar o risco de manipulação dos resultados por interesses pessoais. A informação é necessária a estes níveis para

planejar de forma eficaz a proteção e gestão da terra pastoril, particularmente a segurança da posse. A avaliação consiste na aplicação de técnicas consuetudinárias e científicas para determinar as características das terras pastoris que poderão ser utilizadas em atividades de planejamento e na tomada de decisões a cada nível. A legislação sobre terra pastoril deve incluir procedimentos que possibilitem o planejamento a cada nível e programas de implementação dos planos e a sua relação com a posse da terra.

Acordos sobre o uso da terra

Uma instituição de terra pastoril pode celebrar um acordo de uso da terra com um pastor ou com uma comunidade pastoril para alcançar objetivos específicos de uso da terra consistentes com a posse da terra. Uma instituição de terra pastoril pode prever práticas de administração da terra a ser implementadas para a gestão ou correção da degradação dos solos, manutenção da biodiversidade e adaptação às alterações climáticas; e também pode organizar a pesquisa ou investigação relativamente aos problemas da terra pastoril (Governo da Austrália, 1989; Maggio, 1997).

Elementos legais fundamentais de importância para a pastorícia

Deve haver uma afirmação clara da finalidade e intenção principal dos instrumentos jurídicos relativos ao uso da terra pastoril, expressa numa ou várias finalidades. Tal afirmação pode referir-se à necessidade de criação de uma instituição de terra pastoril competente, à utilização de determinadas abordagens ou mecanismos estratégicos, aos direitos e valores dos povos pastoris, à área geográfica de interesse, e à definição de prioridades para a gestão da terra pastoril e da posse da terra (Herrera, Davies e Manzano Baena, 2014).

Deve existir um conjunto de afirmações legais que expressem uma política e uma estratégia que unam a posse consuetudinária da terra com a lei ordinária sobre terra pastoril. Em conjunto, essas afirmações devem estabelecer objetivos, finalidades e padrões sólidos para a administração geral da terra pastoril, estipulando ao mesmo tempo os direitos e responsabilidades consuetudinárias. Os objetivos podem ser expressos numa ou em várias afirmações, mas também podem englobar um conjunto de afirmações com objetivos múltiplos; por exemplo, para respeitar os direitos consuetudinários pastoris, promover e proteger as normas e valores ambientais adequados, assim como o conhecimento e as práticas tradicionais de uso da terra das comunidades pastoris.

Desenvolvimento de estratégias de governança comunal na China

Na província chinesa de Xinjiang, uma lei sobre pastagens aprovada em 1989 e outras regulamentações determinam a propriedade coletiva das pastagens, embora os direitos de pastoreio sejam atribuídos aos agregados familiares individuais com base em contratos de uso das pastagens. Estes contratos são concedidos por 50 anos para proporcionar estabilidade e especificam as diferentes áreas de pastagem sazonal atribuídas a cada agregado familiar, a taxa de pastoreio e a densidade de pastoreio permitida. Até 1999, cerca de 94 por cento das pastagens utilizáveis de Xinjiang foram atribuídas a agregados familiares individuais. Os direitos de uso podem ser herdados mas não podem ser vendidos e são administrados pelo departamento pecuário local. Na prática, as pastagens permanecem sob uso e gestão comunal, dotando os pastores de recursos sobre extensas áreas com limites relativamente difusos. Este sistema possibilita uma série de benefícios: flexibilidade e mobilidade do pastoreio, permitindo a atenuação dos riscos ambientais. Os limites difusos proporcionam uma economia de escala para a pastorícia; os agregados familiares obtêm acesso a uma gama mais ampla de recursos; e a gestão comunitária proporciona segurança contra os riscos económicos (Banks, 2001).

A China seguiu outros países na implementação de políticas de assentamento dos pastores, restringindo a mobilidade do gado e individualizando propriedades de terra. A fim de limitar os efeitos sociais negativos e a degradação das pastagens em resultado dessas políticas, têm sido realizados esforços para encontrar percursos alternativos para o desenvolvimento da pastorícia. Na província de Gansu, a abordagem “Agregados Familiares Unidos” surgiu como uma tentativa de remover as vedações e recuperar as tradições de gestão comunal da terra e da água e as práticas de pastoreio rotativo. Essa abordagem foi legitimada pelo governo, permitindo aumentos nos níveis de rendimentos e uma melhoria do estado das pastagens (Hua *et al.*, 2015). Na China existem desafios permanentes relativamente à forma de garantia dos direitos à terra e à percepção dos seus direitos pelos pastores, no entanto, a tendência de afastamento da sedentarização dos rebanhos e da privatização das áreas de pastagem, orientada para a legitimação da mobilidade e das práticas de pastoreio comuns, reflete os avanços positivos num conjunto de outros países em rápida industrialização.

Autoridade estatal e local

Instituição de terra pastoril

O termo “instituição de terra pastoril” é usado como um termo genérico. Pode ser utilizado para indicar uma única, independente e especializada instituição de terra pastoril e também pode significar as “equivalentes” responsabilidades e funções para o uso da terra pastoril presentes numa única instituição especializada mas administrativamente dispersas por uma série de diferentes organizações ou instituições governamentais, incluindo instituições consuetudinárias com uma responsabilidade direta ou indireta sobre a posse da terra (por exemplo, gestão agrícola, florestal e fundiária). É importante que a legislação estabeleça um dever de cuidado e um compromisso para alcançar o uso sustentável da terra pastoril, e preserve os direitos e valores dos povos pastoris e a sua posse da terra. Isso pode ser facilitado pela cuidadosa definição de responsabilidades que podem estar distribuídas por várias organizações e instrumentos legislativos. Podem ser estabelecidos “direitos” e “obrigações” específicas dentro de uma hierarquia institucional e nos seus respetivos níveis de administração para determinados indivíduos ou classes de funcionários. Uma instituição de terra pastoril deve, de preferência, ser um organismo independente com uma ampla gama de funções e um orçamento específico, com o direito de gerir responsabilidades relativamente às áreas pastoris consuetudinárias e não-consuetudinárias.

Governança do pastoreio de renas, Noruega

A lei norueguesa sobre o pastoreio de renas de 2007 promove a implementação de um sistema dual de governança das terras pastoris dos Sami. A lei promove a implementação de dois subsistemas principais:

1. Um sistema de gestão conjunta;
2. Um sistema corporativo.

O sistema de gestão conjunta tem quatro níveis: um conselho nacional de gestão conjunta, um conselho de gestão conjunta da área, um sistema local de gestão conjunta e o Siida (um sistema tradicional de gestão flexível). Os dois primeiros constituem organismos políticos com membros nomeados pelo Parlamento Sami e pelo Ministério da Agricultura e Alimentação. Este sistema contribui para a regulação do número de renas e do acesso às pastagens. A lei sobre o pastoreio de renas de 2007 atribui ao sistema de gestão conjunta a autoridade para impor sanções em caso incumprimento de regras e regulamentações. O sistema corporativo é estabelecido para facilitar a negociação entre a Associação Nacional de Pastores de Renas, que representa os Sami noruegueses, e o Ministério da Agricultura e Alimentação (Ulvevadet e Hausner, 2011).

Funções de coordenação

As funções previstas pelas leis relevantes devem ser exercidas de uma forma que tenha em conta os valores consuetudinários das terras pastoris. Deve existir uma obrigação do governo assegurar que todas as instituições e organizações que têm um papel na gestão da terra pastoril se coordenem de forma eficaz na tomada de decisões. As funções de coordenação também devem abranger a necessidade de evitar sobreposições entre todos os ministérios que têm o direito de atribuir títulos relacionados com a terra (ver, por exemplo, Nova Gales do Sul, 1991).

Distribuição de responsabilidades

As responsabilidades legislativas e executivas de gestão da terra pastoril podem ser divididas entre as respetivas comunidades pastoris e as organizações governamentais pertinentes. Uma boa coordenação dentro e entre os vários ministérios governamentais é necessária para a eficaz administração e gestão da terra pastoril. Quando diferentes comunidades pastoris ocupam a terra pastoril deve existir um mecanismo apropriado na legislação para assegurar a cooperação e a coordenação na implementação das responsabilidades relativas à terra pastoril. Isto é particularmente importante, pois diferentes formas de posse da terra podem justificar diferentes abordagens da administração (ver, por exemplo, New South Wales 2003).

Níveis de responsabilidade

É conveniente que dentro de uma instituição de terra pastoril exista um sistema administrativo bem desenvolvido que reconheça claramente o papel e a aplicação das normas consuetudinárias sobre terra pastoril. Isso é necessário para garantir que as responsabilidades da instituição de terra pastoril relativamente às respetivas comunidades pastoris são criteriosamente aplicadas, incluindo a implementação das funções e das responsabilidades ao nível de administração adequado (Hannam, 2012).

Funções gerais de uma instituição de terra pastoril

As funções gerais de uma instituição de terra pastoril devem garantir que, nos casos de aplicação do direito consuetudinário, todos os direitos e responsabilidades dos pastores podem ser exercidos em conformidade para salvaguardar a sua posse da terra. A instituição deve avaliar periodicamente a eficácia da legislação sobre terra pastoril para garantir que o direito consuetudinário é aplicado livremente e que as terras pastoris são usadas de forma sustentável. Outras funções essenciais são a garantia que todos os setores da comunidade podem participar nos processos de tomada de decisões e de monitoramento do estado da terra pastoril.

Áreas funcionais de uma instituição de terra pastoril

As atividades técnicas e práticas de uma instituição de terra pastoril normalmente são distribuídas por uma série de áreas funcionais separadas dentro da instituição. Cada área funcional é responsável por uma série de programas, incluindo aqueles relativos à posse da terra. No seu todo, uma instituição de terra pastoril deve ter a competência de implementar os objetivos da legislação, nomeadamente em relação aos direitos e responsabilidades dos povos indígenas. Como um guia, a área funcional de uma instituição de terra pastoril pode incluir, por exemplo, o desenvolvimento, planeamento e avaliação de políticas, programas técnicos, formação, investigação e conformidade.

A governança de pastagens comunais na Mongólia: grupos de utilizadores das pastagens

Ao abrigo das duas leis principais sobre gestão pastoril da Mongólia, nomeadamente a Lei de Terras de 2002 (Art. 52.2) e o Código Civil da Mongólia de 2002 (Art. 481), a utilização das pastagens pode ser planeada e gerida por grupos de pessoas durante um período específico de tempo. Como resultado, os grupos de utilizadores das pastagens (GUP) são livres de celebrar “contratos de gestão das pastagens” ou “acordos sobre o uso das pastagens” com uma organização governamental local. Funcionando como um instrumento de ordenamento territorial para a gestão das pastagens a nível local, o contrato é um sistema de planeamento que determina um conjunto de objetivos e pode estabelecer os requisitos gerais de gestão de uma área de terra em particular. A relação entre o governo local e os pastores é regulada através de um contrato sobre a utilização das pastagens por grupos de utilizadores. Cada contrato para a utilização das pastagens é assinado por quatro partes, designadamente os governadores do Soum e o respetivo Bagh, o chefe do GUP e o líder do GUP.

As competências podem incluir o poder de implementar medidas e obras de conservação para prevenir ou limitar outros efeitos negativos sobre a integridade ambiental das terras pastoris, incluindo o poder de parar uma atividade. Os procedimentos devem exigir ações corretivas e de recuperação da terra pastoril coerentes com a posse da terra.

Monitoramento

Os Estados têm a obrigação geral de monitorar o estado e saúde das terras pastoris e de informar a comunidade numa base regular. Devem ser regularmente fornecidas informações ao público sobre o estado ambiental das terras pastoris, incluindo a sua relação com a posse da terra. Os resultados do monitoramento podem ser utilizados para avaliar sistematicamente o desempenho de uma instituição de terra pastoril, o que também deve incluir uma avaliação da implementação das práticas consuetudinárias e tradicionais, políticas, programas de campo e investigações sobre o estado da terra pastoril (Leake, 2012). Um programa de monitoramento e auditoria pode permitir a criação de indicadores do estado ambiental das terras pastoris, monitorando a relação entre o uso e a posse da terra, juntamente com questões humanas, incluindo a pobreza e os direitos consuetudinários de terra.

Participação e informação

Participação da comunidade na tomada de decisões sobre o uso da terra

Os Estados devem facilitar a participação de todos os setores da sociedade no uso, gestão e tomada de decisões relacionadas com as terras pastoris. Em particular, devem ser tidos em conta os direitos e os interesses dos povos indígenas e tradicionais. Devem ser realizadas consultas antes da tomada de decisões e a participação deve ser informada. A existência de oportunidades para a consulta e participação na tomada de decisões que afetam a posse depende de múltiplas questões práticas. No entanto, os quadros jurídicos também podem influenciar essas oportunidades, por exemplo, através da integração de requisitos legais para as consultas locais relativas a processos de tomada de decisões em matéria de posse. Portanto, a lei pode estabelecer como condição que sejam consultadas todas as populações afetadas (especialmente as mulheres e os jovens). A participação pública também pode melhorar a qualidade da legislação, por exemplo, ajudando a garantir que a legislação é apropriada ao contexto local e aos regimes de posse da terra, assim como aumentar a percepção de legitimidade, o sentido de propriedade e, em última instância, a eficácia da legislação. É importante reconhecer que os povos indígenas também têm direito ao CLPI. As disposições da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas não devem ser derogadas.

Os programas de participação comunitária devem ser usados para permitir que qualquer pessoa participe na gestão das terras pastoris e na aplicação da posse da terra, do nível local até ao nível estatal. As ligações entre a participação eficaz, a representação e a prestação de contas (como discutido na secção 2) podem fornecer os alicerces da participação eficaz.

Informação das pessoas interessadas

Sempre que uma instituição de terra pastoril pretenda atuar ao abrigo dos seus procedimentos administrativos, todas as pessoas interessadas devem ser informadas de maneira adequada e com os factos que lhes permitam julgar se os seus direitos, liberdades e interesses são afetados, em particular, os das comunidades indígenas. Devem ser incluídos procedimentos para definir a forma como a instituição de terra pastoril deverá informar o público.

Direito à informação

Qualquer pessoa deve ter o direito de acesso à informação em poder do Estado sobre questões relacionadas com a posse da terra pastoril e, em particular, sobre o estado das terras pastoris (Stec, Casey-Lefkowitz e Jendroska, 2000). A fim de melhorar a segurança dos direitos de posse, as Diretrizes apelam aos Estados para que estes proporcionem sistemas de registro dos direitos de posse individual e coletiva. Todas as pessoas devem ser capazes de registrar os seus direitos de posse e de obter informações, e as instituições devem adoptar procedimentos simplificados e tecnologias adequadas a nível local para reduzir os custos e o tempo necessário para a prestação dos seus serviços. As informações sobre direitos de posse devem

estar facilmente disponíveis, e as informações sobre o estado da terra pastoril podem incluir dados sobre a posse em formato escrito, visual, oral, digital ou mesmo bases de dados.

Procedimento para obter informações

A legislação deve estabelecer os procedimentos e as circunstâncias ao abrigo das quais uma instituição de terra pastoril deve divulgar informações ao público. Isto é particularmente verdade quando qualquer ação existente ou planeada é susceptível de afetar a integridade ambiental da terra pastoril. As principais considerações incluem as circunstâncias em que certas categorias de informações podem ser protegidas ou recusadas.

Informações e conhecimento sobre terra pastoril

Uma responsabilidade primordial de uma instituição de terra pastoril deve ser a de recolher, analisar e registrar informações gerais sobre as terras pastoris, incluindo as informações relacionadas com a posse da terra, designadamente o conhecimento e valores consuetudinários e tradicionais. Através deste processo, uma instituição de terra pastoril pode obter conhecimentos para planejar e orientar as operações de gestão das terras. A instituição de terra pastoril também tem a responsabilidade básica de implementar procedimentos para impedir os utilizadores de realizar qualquer ação que possa ser indesejável ou, eventualmente, ilegal (Governo da Austrália, 1989).

Requisitos legais específicos para a pastorícia

Direitos e deveres de uso

Nas Diretrizes, são estabelecidos direitos e deveres como elementos fundamentais para a governança da posse, determinando se e como as pessoas, comunidades e outros são capazes de adquirir direitos e deveres associados de uso e controlo da terra. Os seguintes elementos dos quadros jurídicos são de particular importância para os pastores:

- reconhecimento, respeito e proteção dos direitos legítimos de posse dos indivíduos e comunidades, incluindo os sistemas de posse consuetudinária (8.2);
- estabelecimento de salvaguardas para evitar a violação ou extinção dos direitos de posse de terceiros, incluindo dos direitos legítimos de posse que não estejam atualmente protegidos por lei (7.1);
- promoção da efetiva participação e consulta de todos os membros da comunidade, incluindo homens, mulheres e jovens, nas decisões sobre os sistemas de posse através de instituições locais ou tradicionais (9.2);
- reconhecimento legal e atribuição de direitos e deveres de posse que sejam consistentes com as suas obrigações existentes ao abrigo da legislação nacional e internacional, e que tenham em conta os compromissos voluntários assumidos no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis (7.2);

- assegurar que as mulheres e os homens desfrutem dos mesmos direitos em relação aos direitos de posse recém-reconhecidos, e que esses direitos sejam mencionados nos registos públicos (7.4);
- espeitar e promover as abordagens consuetudinárias utilizadas pelas comunidades, em conformidade com as obrigações existentes, como meio de resolução de conflitos (9.11).

Mobilidade

A mobilidade, como analisado na secção 1, continua a ser um elemento fundamental dos sistemas pastoris. No entanto, a elaboração de legislação promotora do dinamismo espacial e temporal da utilização dos recursos naturais é um importante desafio para a gestão da terra pastoril. A fim de apoiar a mobilidade do gado, um Estado deve incluir procedimentos para:

- garantir que, em caso de aplicação do direito consuetudinário, todos os direitos e responsabilidades dos povos tradicionais podem ser exercidos em conformidade para proteger a sua posse da terra;
- assegurar que a utilização de mobilidade do gado permanece como uma importante estratégia na gestão da terra pastoril;
- conservar os corredores de gado e infraestruturas naturais e artificiais associadas, incluindo os pontos de água;
- lidar com a saúde animal, a fim de evitar obstáculos à mobilidade pastoril, prestando particular atenção ao controlo efetivo das doenças do gado (podem ser abordadas especificamente no âmbito de legislação própria) para minimizar as restrições aos movimentos de gado, tendo em conta os potenciais riscos das vedações veterinárias para a mobilidade e gestão dos rebanhos.

Legislação sobre trilhos de bovinos em Espanha

A Espanha é dominada por pastagens que estão ligadas ao longo do país por uma antiga rede de trilhos de gado, chamados cañadas. Existem cerca de 120.000 km destes trilhos, mas muitos foram invadidos e encerrados. No final do século XX, a maior parte da transumância era realizada com recurso a camiões e comboios. Contudo, o fim da transumância a pé levou a um declínio da biodiversidade, bem como à perda de acesso a recursos produtivos fundamentais: as cañadas incorporavam pastagens e zonas húmidas, e as ovelhas dependiam desses recursos até três meses por ano.

Em 1995, o governo aprovou a “Lei das Vias Pecuárias” (Lei 3/1995, 23 de março de 1995) reconhecendo explicitamente o papel da transumância a pé na manutenção dos recursos pastoris, e criou um sistema legal para a governança dos trilhos de gado. A lei definiu os poderes administrativos sobre os trilhos de gado, sua classificação e delimitação, regras para a alteração das rotas, direitos de ocupação e direitos de uso, usos compatíveis e complementares, e infrações e sanções. Desde a sua promulgação tem-se verificado uma onda de apoio popular à mobilidade pastoril, um retorno às práticas de transumância tradicionais e um ressurgimento da biodiversidade de montanha como resultado desta ligação ambiental.

Responsabilidades da terra pastoril sustentável

As comunidades pastoris têm várias responsabilidades em relação à sustentabilidade da terra pastoril. Estas podem ser exercidas não apenas em relação aos atos administrativos de uma instituição pública, mas também no que se refere à ação de qualquer indivíduo suscetível de causar um efeito negativo significativo na integridade económica, social e ambiental da terra pastoril. As informações-chave para ajudar a decidir o tipo e extensão das responsabilidades (Dommen, 1998) podem incluir:

- informações sobre o conhecimento consuetudinário e tradicional existente;
- soluções que tenham sido adotadas por outros países, e disposições e princípios no âmbito dos instrumentos internacionais relevantes;
- estratégias para o uso da terra pastoril.

Aplicação da lei

A aplicação da lei pode assumir uma variedade de abordagens para assegurar que as leis relevantes são cumpridas a um nível ou padrão desejados. Devem ser estabelecidas disposições especiais para as terras consuetudinárias e tradicionais. O cumprimento pode revestir a forma de uma obrigação direta, um padrão de comportamento, ou inclusive através de um aviso ou ordem legal. As leis relevantes podem estabelecer os procedimentos de aplicação e podem regular as atividades específicas que são inconsistentes com a posse da terra e que não são benéficas para as terras pastoris. A aplicação pode incluir a investigação de infrações, a recolha de provas, medidas corretivas, confisco de bens e o início de um processo de acusação. A legislação normalmente estabelece o alcance e os limites das sanções pecuniárias em caso de infração, bem como as disposições de recurso (Asian Environmental Compliance and Enforcement Network – AECEN, acrónimo em inglês, 2015; Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico - OCDE, 2009).

As medidas corretivas podem incluir a responsabilidade civil. O principal objetivo da responsabilidade civil é procurar uma compensação para restaurar o equilíbrio que existia antes de a infração ocorrer. Tem um aspeto preventivo, que leva os cidadãos a atuarem com cautela para evitar comprometer a sua responsabilidade, bem como um aspeto punitivo com consequências privadas. Qualquer pessoa cuja ação ou omissão, voluntária ou sem dolo, de forma ilegal ou contra os bons costumes, causar dano a outro, é obrigada a reparar o dano. A responsabilidade pode ser contratual ou extracontratual (quando é violada uma norma legal). O estabelecimento da responsabilidade é uma tentativa de assegurar a reparação dos danos causados à propriedade, tentando repor a situação no estado em que se encontrava antes do dano ocorrer. Por estas razões, a pena de responsabilidade é, em princípio, um tipo de compensação em vez de uma repressão.

Acesso à justiça

Os Estados necessitam de promover a remoção dos obstáculos normativos, sociais e económicos que impedem ou limitam a possibilidade de acesso à justiça. Isto significa

a disponibilização de soluções judiciais e procedimentos administrativos eficazes para uma pessoa (natural ou legal) prejudicada ou suscetível de ser prejudicada por dano ambiental. O termo inclui não só o direito processual de comparecer perante o organismo adequado, mas também o direito substantivo de compensação pelos danos causados.

Em muitas comunidades indígenas contemporâneas existem sistemas de justiça duplos. Um sistema é baseado num paradigma legal de justiça e o outro num paradigma indígena. Para muitas sociedades tradicionais, direito e justiça são parte de um todo que estabelece um modo de vida. A legislação relevante deve descrever os procedimentos para as respetivas partes nos processos judiciais, abrangendo (Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – CADHP, Banjul, 2003):

- acesso a informações relevantes relacionadas com as violações da legislação, através da liberdade de normas relativas à informação;
- acesso às informações sobre a posse da terra;
- prestação de assistência financeira aos indivíduos e grupos para apresentarem ações civis de execução;
- processos em caso de violação da legislação sobre a terra pastoril.

Em algumas circunstâncias, uma ordem de serviço comunitário pode ser adequada. Essas ordens por vezes são utilizadas como uma alternativa a uma multa em diversas jurisdições. Elas envolvem a realização periódica de tarefas como uma contribuição para a comunidade, e estão muitas vezes relacionadas com a natureza do delito.

Resolução de litígios

Além de procedimentos administrativos, civis e criminais, devem existir procedimentos formais na legislação relevante para a resolução de litígios sobre o acesso à terra pastoril e outras terras (Markell, 2000). O fornecimento de meios eficazes e legítimos de resolução dos litígios entre os pastores, e dos litígios entre pastores e agricultores, é um fator importante na proteção dos direitos legítimos de posse e constitui uma das principais funções da lei.

A concorrência por terra pastoril pode originar litígios sobre os direitos de posse que podem ter lugar dentro ou entre famílias, indivíduos, comunidades e empresas privadas. Podem envolver reivindicações contra o Estado e podem decorrer de uma série de questões, tais como herança, limites ou transações. Os Estados devem fornecer acesso, através de órgãos judiciais e administrativos imparciais e competentes, a meios oportunos, acessíveis e eficazes de resolução de litígios sobre direitos de posse, incluindo meios alternativos de resolução desses litígios, e proporcionar soluções eficazes e o direito de recurso. Os Estados também devem disponibilizar mecanismos para evitar ou resolver possíveis litígios na fase preliminar, no interior da instituição de implementação ou externamente. Além disso, podem coexistir sistemas de posse múltipla no mesmo território, designadamente os sistemas legal e consuetudinário. Juntamente com os tribunais formais, podem existir sistemas não-estatais para julgar conflitos de posse, incluindo os sistemas consuetudinários e os mecanismos alternativos de resolução de litígios.

Os métodos de resolução de litígios incluem negociação, consultas, mediação e conciliação, arbitragem e resolução judicial. Os Estados também devem considerar a criação de tribunais especializados para lidar exclusivamente com litígios relativos ao uso da terra pastoril. Se existirem formas consuetudinárias ou outras de resolução de litígios, estas devem proporcionar formas justas, fiáveis, acessíveis e não discriminatórias de resolver rapidamente os litígios sobre os direitos de posse. A mediação pode ser uma alternativa às ações judiciais de resolução dos litígios.

O acesso à justiça e a promoção dos direitos sobre a terra dos pastores indígenas Mbororo na Província Noroeste dos Camarões

A legislação nacional que regula o uso da terra pastoril nos Camarões inclui a Constituição dos Camarões, aprovada em 1972, que determina a proteção das minorias e a preservação dos direitos das populações indígenas em conformidade com a lei. Neste contexto, foram aprovadas várias leis para proteger as pastagens como terras comunais que não podem ser propriedade de um indivíduo:

- Portaria nº 74-1-3 de 06 de julho de 1974 - estabelece as regras que regulam a posse da terra, das pastagens, das terras estatais e os procedimentos de expropriação por utilidade pública;
- Decreto nº 76-165 de 27 de abril de 1976 - estabelece as condições para a obtenção de certificados de terras, os termos e as condições de gestão das terras nacionais, e os termos e as condições de gestão da propriedade privada do Estado;
- Decreto nº 78/263 de 03 de julho de 1978 - estabelece os termos e condições para a resolução de litígios entre agricultores e pastores, cria uma comissão local dirigida pelo administrador do governo local e regula os pastores móveis que utilizam métodos de pastoreio tradicionais (Nso Fon e Ndamba, 2008).



Conclusões

Conclusões

A pastorícia é uma adaptação às condições únicas das paisagens das áreas de pastagem e requer sistemas de governança e de posse igualmente adaptados. Muitas vezes é possível encontrar soluções para garantir a posse pastoril ao abrigo da lei nacional, mas a aplicação da lei pode requerer abordagens inovadoras para se adaptar às exigências da pastorícia. Isso é frequentemente difícil quando as políticas públicas – escritas ou não – determinam a realocação de terras pastoris para outros utilizadores ou pretendem transformar a pastorícia num diferente sistema de uso da terra.

Este guia técnico fornece conselhos sobre o fortalecimento da governança da posse como uma plataforma para a sustentabilidade da pastorícia, e pressupõe de modo geral um setor público favorável. No entanto, também pode ser usado por atores não-governamentais para fortalecer a governança como parte do processo de promoção do apoio público para a pastorícia. Portanto, a primeira secção descreve a lógica por trás da pastorícia, reconhecendo que a distorção da pastorícia e da ecologia das áreas de pastagem é frequentemente utilizada para defender mudanças no uso e posse da terra.

Os otimistas podem inspirar-se no progresso lento mas constante a favor da pastorícia em todo o mundo. Este progresso tem sido possível, entre outras razões, devido aos avanços na ciência da ecologia das pastagens, ao reconhecimento de que as posições contra a pastorícia muitas vezes constituem violações dos direitos humanos, e ao crescimento da presença e voz dos homens e mulheres pastores no espaço público. Este guia técnico sobre terras pastoris é oportuno, pois agora há mais oportunidades para apoiar os pastores e os seus governos em vista do fortalecimento dos direitos à terra e aos recursos.

Os pessimistas irão referir a marginalização permanente dos pastores em muitos países e o facto de que as áreas pastoris continuam a ser afetadas por secas, conflitos e outras crises, e irão continuar a questionar a viabilidade da pastorícia como um sistema de uso da terra. No entanto, é claro que na maioria das áreas de pastagem nenhum outro sistema de uso da terra pode substituir a pastorícia a uma escala significativa. O resultado do pessimismo é a remoção dos espaços de recursos isolados do sistema pastoril, deixando os pastores mais pobres, mais vulneráveis à seca e numa situação de maior concorrência pelos recursos que restam. O fortalecimento da governança da posse é o caminho para superar esse ciclo de marginalização. A redução da vulnerabilidade, da pobreza e dos conflitos são os dividendos.

As soluções apresentadas neste guia técnico são genéricas e adaptadas para uma audiência global. Recomenda-se vivamente a utilização deste guia como um quadro para o desenvolvimento de conselhos mais específicos a nível local para os pastores, ajudando-os a proteger as suas terras de acordo com os contextos legais, políticos e sociais em que vivem. Deve ser encorajada a continuação do discurso mundial sobre governança da posse nas terras pastoris, a fim de dar continuidade à criação de laços de solidariedade entre os 500 milhões de pastores do mundo. Esse discurso irá ajudar a inspirar novas medidas para reforçar a gestão pastoril de algumas das mais queridas e valiosas paisagens do mundo.



Bibliografia

Recursos recomendados

Os seguintes recursos foram utilizados para elaborar este guia técnico e estão disponíveis gratuitamente on-line.

.....
Communal tenure and the governance of common property in Asia, Kirsten Ewers Andersen, 2011.
<http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>

.....
Global review of the economics of pastoralism, Richard Hatfield e Jonathan Davies, 2007.
https://cmsdata.iucn.org/downloads/global_review_ofthe_economicsof_pastoralism_en.pdf

.....
Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management, Jonathan Davies, Claire Ogali, Peter Laban e Graciela Metternicht, 2015.
http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf

.....
Pastoralism and mobility in drylands, Global Drylands Imperative, 2003.
http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/sustainable_land_management/challenge-paper-pastoralism-and-mobility-in-the-drylands.html

.....
Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, Pedro Herrera, Jonathan Davies e Pablo Manzano Baena, 2014.
http://cmsdata.iucn.org/downloads/governance_book.pdf

.....
Supporting sustainable pastoral livelihoods – a global perspective on minimum standards and good practices, *União Internacional para a Conservação da Natureza* (UICN), 2011.
http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf

.....
The land we graze: a synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights, *Iniciativa Mundial para a Pastorícia Sustentável* (WISP), 2011.
https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

.....
Pastoralism and the green economy: a natural nexus?, Daniel McGahey, Jonathan Davies, Niklas Hagelberg e Razingrim Ouedraogo, *União Internacional para a Conservação da Natureza* (UICN) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), 2014.
http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf

Bibliografia

- ACNUDH (Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem).** 2011. *UN guiding principles on business and human rights, implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' framework.* Nova Iorque e Genebra (disponível em http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf).
- Adger, W.N., Pulhin, J., Barnett, J., Dabelko, G.D., Hovelsrud, G.K., Levy, M., Oswald Spring, U. & Vogel, C.H.** 2014. Human security. In C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea & L.L. White, eds. *Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability.* Cambridge e Nova Iorque, Cambridge University Press.
- AECEN (Asian Environmental Compliance and Enforcement Network).** 2015 (disponível em <http://www.aecen.org/>).
- Agrawal, A.** 2008. *The role of local institutions in adaptation to climate change.* Ann Arbor (disponível em <http://data.globalchange.gov/report/ifri-workingpaper-w08i-3-2008>).
- Aijazi, O., Mohamed-Katerere, J.C. & Crawhall, N.** 2014. *Rights mapping. conflict-sensitive adaptation: use human rights to build social and environmental resilience.* Brief 6. Indigenous People of Africa Co-ordinating Committee & IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.
- Alden-Wily, L.** 2012. *Rights to resources in crisis: reviewing the fate of customary tenure in Africa.* Brief 1. Vol. 1 (disponível em <http://rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/rightstoreresourcesincrisiscompiledenglish.pdf>).
- Allen, V.G., Batello, C., Berretta, E.J., Hodgson, J., Kothmann, M., Li, X., Mclvor, J., Milne, J., Morris, C., Peeters, A., Sanderson, M. & The Forage and Grazing Terminology Committee.** 2011. An international terminology for grazing lands and grazing animals. *Grass and Forage Science*, 66(1): 2–28.
- Andersen, K.E.** 2011. *Communal tenure and the governance of common property in Asia.* Roma, FAO (disponível em <http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>).
- Archambault, C.** 2014. Young perspectives on pastoral rangeland privatization: intimate exclusions at the intersection of youth identities. *European Journal of Development Research*, 26(2): 204-18.
- Baival, B. & María E. Fernández-Giménez, M.E.** 2012. Meaningful learning for resilience building among mongolian pastoralists. *Nomadic Peoples*, 16(2): 53–77.
- Banks, T.J.** 2001. *Grassland tenure in China: an economic analysis.* Berlim.
- Barrow, E.G.C.** 1990. *Usufruct rights to trees: the role of Ekwar in Dryland Central Turkana, Kenya.* *Human Ecology*, 18(2): 163–76.
- Behnke, R. & Freudenberger, M.** 2013. *Pastoral land rights and resource governance, overview and recommendations for managing conflicts and strengthening pastoralists' rights* (disponível em http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID_Land_Tenure_Pastoral_Land_Rights_and_Resource_Governance_Brief_0.pdf).
- Benvenisti, E.** 2002. Transnational institutions for transboundary ecosystem management: defining the tasks and the constraints. In: *Sharing transboundary resources: international law and optimal resource use*, pp. 101–130. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blair, B., Lovcraft, A.L. & Kofinas, G.P.** 2014. Meeting institutional criteria for social resilience: a nested risk system model. *Ecology and Society*, 19(4).

- Blay, S. R., Piotrowicz, R. & Tsamenyi, B.** eds. 2005. *Public international law: an Australian perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- Bosselmann, K., Engel, R. & Taylor, P.** 2008. *Governance for sustainability – issues, challenges, successes*. Gland (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp_70_governance_for_sustainability.pdf).
- Boutaleb, A. & Firmian, I.** 2014. Community governance of natural resources and rangelands: the case of the eastern highlands of Morocco. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 94–107. Londres, Routledge.
- Brown, J.** 2014. Evaluating participatory initiatives in South Africa: not just processes but outcomes too. *SAGE Open*, 4(2).
- CADHP (Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos). Banjul.** 1986 (disponível em http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf).
- CADHP.** 2003. *Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o Estabelecimento do Tribunal Africano sobre Direitos Humanos e dos Povos* (disponível em <http://www.achpr.org/instruments/court-establishment/>).
- CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental).** 1998. *Regulation of the transboundary transhumance between the states members of ECOWAS*.
- CNUDM (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar).** 1982 (disponível em http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf).
- Corrigan, C. & Hay-Edie, T.** 2013. A toolkit to support conservation by indigenous peoples and local communities: building capacity and sharing knowledge for indigenous peoples' and community conserved territories and areas (ICCAs). Cambridge, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (disponível em http://www.unep.org/dewa/portals/67/pdf/ICCA_toolkit.pdf).
- Cotula, L. & Cissé, S.** 2006. Changes in 'customary' resource tenure systems in the inner Niger Delta, Mali. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 38(52): 1–29.
- Crawhall, N.** 2014. Indigenous knowledge in adaptation: conflict prevention and resilience building. Brief 10. *Conflict-sensitive adaptation: use human rights to build social and environmental resilience* (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs_csa_10_indigenous_knowledge_in_adaptation_crawhall.pdf).
- CSIRO (Organização de Pesquisa Científica e Industrial da Commonwealth).** 2013. *Land tenure in Northern Australia: opportunities and challenges for investment* (disponível em <http://industry.gov.au/ONA/Documents/land-tenure-20130717.pdf>).
- Davies, J. & Hatfield, R.** 2007. The economics of mobile pastoralism: a global summary. *Nomadic Peoples*, 11(1): 91–116.
- Davies, J. & Nori, M.** 2008. Managing and mitigating climate change through pastoralism. Climate change, energy change and conservation. *Policy Matters*, 16 (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/policy_matters_16.pdf).
- Davies, J., Ogali, C., Laban, P. & Metternicht, G.** 2015. Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management. Nairobi, IUCN (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf).
- de Jode, H.** 2014. The green quarter: a decade of progress across the world in sustainable pastoralism. Nairobi, UICN (disponível em <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-047.pdf>).
- de Sadeleer, N.** 2002. *Environmental principles – from political slogans to legal rules*. Oxford Oxford University Press.

- Dirks, K.T., Lewicki, R.J. & Zaheer, A.** 2009. Repairing relationships within and between organizations: building a conceptual foundation. *The Academy of Management Review* 34(1): 68–84.
- Dominguez, P.** 2014. Urrerent situation and future perspectives for the governance of agropastoral resources in the ait ikis transhumants of the High Atlas (Morocco) In P. Herrera, J. Davies and P. Manzano, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 126–44. Londres, Routledge.
- Dommen, C.** 1998. Claiming environmental rights: some possibilities offered by the United Nations' human rights mechanisms. *The Georgetown International Environmental Law Review*, 11(1).
- Dong, S.** 2007. Pastoralist organisation for resource rights in Nepal. Nairobi.
- Dong, S., Wen., L., Liu, S., Zhang, X., Lassoie, J.P., Yi, S., Li, X., Li, J. & Li, Y.** 2011. Vulnerability of worldwide pastoralism to global changes and interdisciplinary strategies for sustainable pastoralism. *Ecology and Society*, 16(2): 10 (disponível em <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art10/>).
- Dressler, W., Büscher, B., Schoon, M., Brockington, D., Hayes, T., Kull, C., McCarthy, J. & Shrestha, K.** 2010. From hope to crisis and back again? a critical history of the global CBNRM narrative. *Environmental Conservation: An International Journal of Environmental Science*, 37(1): 5–15 (disponível em <http://repub.eur.nl/pub/21316/>).
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura).** 2002. *Land degradation assessment in drylands – LADA project*. Roma.
- FAO.** 2005. *Desenvolvimento territorial participativo e negociado (DTPN)*. Roma (disponível em <http://www.fao.org/3/a-ak228o.pdf>).
- FAO.** 2006. *Fire Management: voluntary guidelines. principles and strategic actions*. Roma (disponível em <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j9255e/j9255e00.pdf>).
- FAO.** 2013. *Summary of the FAO policy on gender equality: attaining food security goals in agriculture and rural development*. Roma (disponível em <http://www.fao.org/docrep/019/i3578e/i3578e.pdf>).
- FAO.** 2016. *Responsible governance of tenure and the law. A guide for lawyers and other legal service providers*. Roma (disponível em <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>).
- FAO.** forthcoming. *Governing tenure rights to commons*. Roma.
- FAO, FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) e PAM (Programa Alimentar Mundial).** 2014. *The state of food insecurity in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma (disponível em <http://www.fao.org/3/ai4030e.pdf>).
- FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola).** 2006. *Republic of Niger: country strategic opportunities paper*. Roma (disponível em http://www.ifad.org/operations/policy/cosop/niger_e.pdf).
- Flintan, F.** 2008. *Pastoral women's empowerment*. Nairobi (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender_format.pdf).
- Folke, C.** 2006. Resilience: the emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3): 253–67.
- Fundacion Biodiversidad.** 2015. Fichero de actividades de custodia del territorio. Ed plataforma de custodia del territorio. Espanha (disponível em <http://custodia-territorio.es/fichero-de-actividades-de-custodia>).

- Gillespie, A.** 1997. *International environmental law, policy and ethics*. Oxford, Clarendon Press.
- Global Drylands Imperative.** 2003. *Pastoralism and mobility in drylands* (disponível em http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high_res_d/Pastoralism.pdf).
- Governo da Austrália.** 1989. *South Australia pastoral land management and conservation act 1989* (disponível em http://www5.austlii.edu.au/au/legis/sa/consol_act/plmaca1989384/).
- Haddad, F.** 2014. Rangeland resource governance - Jordan. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 45–61. Londres, Routledge.
- Hannam, I.** 2012. International perspectives on legislation and administrative reforms as an aid to better land stewardship. In V. Squires, ed. *Rangeland stewardship in Central Asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection*, pp. 407–29. Londres, Springer.
- Hannam, I.** 2000. Policy and law for rangeland conservation. In O. Arnalds & S. Archer, ed. *Rangeland desertification*, pp. 174–76. Londres, Kluwer Academic Publishers.
- Hannam, I.** 2014. Legal and policy aspects of rangeland Management – Mongolia. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism* *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 156–67. Londres, Routledge.
- Hannam, I., & Boer, B.** 2004. Drafting legislation for sustainable soils: a guide. Gland (disponível em <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/EPLP-052.pdf>).
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162(3859): 1243–48. doi:10.1126/science.162.3859.1243.
- Herrera, P.** 2014. Searching for extensive livestock governance in inland Northwestern Spain: achievements from two case studies in Castile-León. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 191–213. Londres, Routledge.
- Herrera, P., Davies, J. & Manzano Baena, P.** 2014. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*. Londres, Routledge.
- HLPE (Painel de Alto Nível de Especialistas).** 2013. Investing in smallholder agriculture for food security. High Level Panel of Experts (disponível em http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_Investing_in_smallholder_agriculture.pdf).
- Hua, L., Yang, S., Squires, V. & Wang, G.** 2015. An alternative rangeland management strategy in an agro-pastoral area in Western China. *Rangeland Ecology & Management*, 68(2): 109–18.
- Huntsinger, L., Sayre, N.F. & Macaulay, L.** 2014. Ranchers, land tenure, and grass-roots governance: maintaining pastoralist use of rangelands in the U.S. in three different settings. In P. Herrera, J. Davies and P. Manzano Baeno, eds. *Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*. Londres, Routledge.
- ITPGRFA (Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura).** 2009. Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura (disponível em <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0510e/i0510e.pdf>).
- Kenyan Law Reports.** 2010. The Constitution of Kenya. Nairobi (disponível em <http://www.kenyaembassy.com/pdfs/The Constitution of Kenya.pdf>).
- Kitchell, E., Turner, M.D. & McPeak, J.G.** 2014. Mapping of pastoral corridors: practices and politics in Eastern Senegal. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 4(1): 17.

- Kok, A., Lotze, W. & van Jaarsveld, S.** 2009. Natural resources, the environment and conflicts.
- Layne Coppock, D.** 1994. *The Borana Plateau of Southern Ethiopia: synthesis of pastoral research, development and change, 1980-91*. Addis Abeba.
- Leake, J.** 2012. Conclusions and a way forward. In V. Squires, ed. *Rangeland stewardship in central asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection*, p. 442. Londres, Springer.
- Lebel, L., Wattana, S. & P. Talerngsri, P.** 2015. Assessments of ecosystem services and human well-being in thailand build and create demand for coproductive capacity. *Ecology and Society* 20(1): 12.
- Leslie, P., & McCabe, J.T.** 2013. Response diversity and resilience in social-ecological systems. *Current Anthropology*, 54(2): 114–43 (disponível em <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=4028135&tool=pmcentrez&rendertype=abstract>).
- Licht, A.N., Goldschmidt, C. & Schwartz, S.H.** 2007. Culture rules: the foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of Comparative Economics*, 35(4): 659–88 (disponível em <http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jcecon:v:35:y:2007:i:4:p:659-688>).
- Lund, C.** 2006. Twilight institutions: public authority and local politics in Africa. *Development and Change*, 37(4): 685–705.
- Maggio, G.F.** 1997. Recognizing the vital role of local communities in international legal instruments for conserving biodiversity. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 16(1): 170–226 (disponível em <http://escholarship.org/uc/item/4js9c4hx>).
- Markell, D. L.** 2000. The role of deterrence-based enforcement in a 'reinvented' state/federal relationship: the divide between theory and reality (disponível em <http://papers.ssrn.com/abstract=1547897>).
- McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M. & Hazell, P.** 2000. Property rights, risk, and livestock development in Africa. In: *Property rights, risk, and livestock development in Africa*. Washington DC, International Food Policy Research Institute (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs_csa_10_indigenous_knowledge_in_adaptation_crawhall.pdf).
- McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N. & Ouedraogo, R.** 2014. *Pastoralism and the green economy: a natural nexus?* Nairobi. UICN e PNUMA (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf).
- Moreno, G. & Pulido, F.J.** 2009. The functioning, management and persistence of Dehesas. In A. Rigueiro Rodriguez, J. McAdam & M.R. Mosquera-Losada, eds. *Agroforestry in Europe, current status and future prospects*. Advances in agroforestry, pp. 127–60. Heidelberg, Springer.
- Moritz, M, Bebisse, C.L., Drent, A.K., Kari, S., Arabi, M. & Scholte, P.** 2014. Rangeland governance in an open system: protecting transhumance corridors in the Far North Province of Cameroon. In edited P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, 168–80. Londres, Routledge.
- Mortimore, M., Anderson, S., Cotula, L., Davies, J., Facer, K., Hesse, C., Morton, J., Nyangena, W., Skinner, J. & Wolfangel, C.** 2009. Dryland opportunities: a new paradigm for people, ecosystems and development. Nairobi (disponível em <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2009-033.pdf>).
- Mussa, M.** 2004. A comparative study of pastoralist parliamentary groups: case study on the pastoral affairs standing committee of Ethiopia. Addis Abeba (disponível em <http://www.nri.org/projects/pastoralism/ethiopiafinal.pdf>).
- Nações Unidas.** 1992. *Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento* (disponível em <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>).

- Nova Gales do Sul.** 1991. *Protection of the Environment Administration Act*. New South Wales, Austrália (disponível em <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+60+1991+FIRST+0+N>).
- Nova Gales do Sul.** 2003. *Natural Resources Commission Act 2003 No 102* (disponível em <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+102+2003+FIRST+0+N>).
- Niamir-Fuller, M.** 1999. *Managing mobility in African rangelands: the legitimization of transhumance*. Londres, Intermediate Technology Publications.
- Território do Norte.** 1983. *Community Welfare Act*. Austrália. <http://www.findandconnect.gov.au/ref/nt/biogs/YE00044b.htm>.
- Nso Fon, R. & Ndamba, M.** 2008. *Mborosuda's access to justice and promotion of land rights for the Mbororos of the North West of Cameroon*. In: *Governing shared resources: connecting local experience to global challenges, the twelfth biennial conference of the international association for the study of commons*. Cheltenham, Inglaterra, Indiana University (disponível em <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/1986>).
- Oba, G.** 2012. Harnessing pastoralists' indigenous knowledge for rangeland management: three African case studies. *Pastoralism: research, policy and practice*, 2(1): 1.
- OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico).** 2009. *Ensuring environmental compliance trends and good practices* (disponível em <http://www.oecd.org/environment/ensuring-environmental-compliance-9789264059597-en.htm>).
- O'Connell, M. E.** 2015. Enforcement and the success of international environmental law (disponível em http://www.researchgate.net/publication/254620399_Enforcement_and_the_Success_of_International_Environmental_Law).
- Okello, A.L., Majekodunmi, A.O., Malala, A., Welburn, S.C. & Smith, J.** 2014. Identifying motivators for state-pastoralist dialogue: exploring the relationships between livestock services, self-organisation and conflict in Nigeria's pastoralist Fulani. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 4(1): 12.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J.** 1994. *Rules, games, and common pool resources*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).** 2003. *Pastoralism and mobility in the drylands*.
- Poteete, A. R.** 2012. Levels, scales, linkages, and other 'multiples' affecting natural resources. *International Journal of the Commons*, 6(2): 134–50 (disponível em <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-113800/269>).
- Prieur, M. & Garver, G.** 2012. Non-regression in environmental protection: a new tool for implementing the Rio Principles. In: *Future perfect, Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*, 30. Tudor Rose, Nações Unidas.
- Quiroga Mendiola, M.** 2011. Lluve Sobre Mojado...trashumancia conceptual frente al pastoralismo Alto Andino. M. Mazanal & M. Ponce, eds. *La Desigualdad ¿del Desarrollo? Controversias Y Disyuntivas En El Desarrollo Rural Del Norte Argentino* (disponível em <http://inta.gob.ar/documentos/llueve-sobre-mojado...trashumancia-conceptual-frente-alpastoralismo-alto-andino>).
- Randall, S.** 2015. Where have all the nomads gone? Fifty years of statistical and demographic invisibilities of African mobile pastoralists. *Pastoralism*, 5(1): 22.
- Ratner, B.D., Meinen-Dick, R., May, C. & Haglund, E.** 2013. Resource conflict, collective action, and resilience: an analytical framework. *International Journal of the Commons* (disponível em <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-114411/314>).

- Ravera, F., Tarrason, D. & Simelton, E.** 2011. Envisioning adaptive strategies to change: participatory scenarios for agropastoral semiarid systems in Nicaragua. *Ecology and Society* 16(1): 20 (disponível em <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art20/>).
- Reid, R.S., Fernández-Giménez, M.E. & Galvin, K.A.** 2014. Dynamics and resilience of rangelands and pastoral peoples around the globe. *Annual Review of Environment and Resources*, 39(1): 217–42.
- Ribot, J.C. & Peluso, N.L.** 2009. A theory of access*. *Rural Sociology*, 68(2): 153–81.
- Rural Industries Research & Development Corporation (RIRDC).** 2014. *Managing indigenous pastoral lands, module 3 land information* (disponível em <https://rirdc.infoservices.com.au/items/14-019>).
- Risvoll, C., Fedreheim, G.E., Sandberg, A. & BurnSilver, S.** 2014. Does pastoralists' participation in the management of national parks in Northern Norway contribute to adaptive governance? *Ecology and Society*, 19(2): art71.
- Roba, G.** 2014. **Strengthening communal governance of rangeland in Northern Kenya.** In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, p. 10. Londres, Routledge.
- Ross, A., Sherman, K., Snodgrass, J., Delcore, H. & Sherman, R.** 2011. *Indigenous peoples and the collaborative stewardship of nature.* Walnut Creek, Califórnia, Left Coast Press.
- Sands, P.** 2003. *Principles of international environmental law.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Sattout, E.** 2014. Rangeland management in Lebanon: cases from Northern Lebanon and Bekaa. In P. Herrera, J. Davies, P. Manzano Beana, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 145–55. Londres, Routledge.
- Schareika, N.** 2003. Know to move, move to know: ecological knowledge and herd movement strategies among the Wodaabe of Southeastern Niger. Roma (disponível em <http://catalogue.nla.gov.au/Record/3123266>).
- Scharpf, F.W.** 1988. The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3): 239–78.
- Schillhorn van Veen, T.W.** 1995. *The Kyrgyz sheep herders at the crossroads.* Londres, Overseas Development Institute (ODI) (disponível em <http://www.odi.org/publications/4473-kyrgyzsheep-pastoral-wool>).
- Schulz, A.** 2007. Creating a legal framework for good transboundary water governance in the Zambezi and Incomati River Basins. *Georgetown International Environmental Law Review*, 19(2): 117–83.
- Scoones, I.** 1995. *Living with uncertainty: new directions in pastoral development in Africa.* Londres, Intermediate Technology Publications Ltd.
- Sen, A.** 1999. *Development as freedom.* Oxford, Oxford University Press.
- Spear, T. & Waller, R.** 1993. *Being Maasai: ethnicity and identity in East Africa.* Londres, James Currey.
- Stec, S., Casey-Lefkowitz, S. & Jendroska, J.** 2000. *The Aarhus Convention, securing citizen's rights, through access to information, public participation and access to justice for a healthy environment, an implementation guide.* Nova lorque.
- Stern, M.J. & Baird, T.D.** 2015. Trust ecology and the resilience of natural resource management institutions. *Ecology and Society*, 20(2): 14.
- Stern, M.J. & Coleman, K.J.** 2014. The multidimensionality of trust: applications in collaborative natural resource management. *Society & Natural Resources*, 28(2): 117–32.

- Stern, T., Townsend, A., Rauch, F. & Schuster, A.** 2014. *Action research, innovation and change: international perspectives across disciplines*. Londres, Routledge.
- Tompkins, E. L. & Hurlston, L.A.** 2011. Public-private partnerships in the provision of environmental governance: a case of disaster management. In E. Boyd & C. Folke, eds. *Adapting institutions: governance, complexity and socioecological resilience*, pp. 171–90. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tsebelis, G.** 1995. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25(3): 289–325 (disponível em http://www.jstor.org/stable/194257?seq=1#page_scan_tab_contents).
- UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza).** 2007. *Pastoralist's species and ecosystems knowledge as the basis for land management*. Nairobi (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/pastoralist_species_and_ecosystem_knowledge_for_land_management.pdf).
- UICN.** 2008a. *Forgotten services, diminished goods: understanding the agroecosystem of pastoralism* (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/forgotten_services_diminished_goods_understanding_the_agroecosystem_of_pastoralism.pdf).
- UICN.** 2008b. *Policies that work for pastoral environments*. Nairobi (disponível em https://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_uicn_wisp_policies_and_pastoral_environments_en.pdf).
- UICN.** 2011a. *Supporting sustainable pastoral livelihoods - a global perspective on minimum standards and good practices*. Nairobi (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf).
- UICN.** 2011b. *The land we graze: a synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights*. Nairobi (disponível em https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf).
- Ulvevadet, B. & Hausner, V.H.** 2011. Incentives and regulations to reconcile conservation and development: thirty years of governance of the Sami pastoral ecosystem in Finnmark, Norway. *Journal of Environmental Management*, 92(10): 2794–2802.
- UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).** 1997. Declaration on the responsibilities of the present generations towards future generations. 12 November 1997 (disponível em http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- Upton, C.** 2009. 'Custom' and contestation: land reform in post-socialist Mongolia. *World Development*, 37(8): 1400–1410.
- Van Kerkhoff, L.E. & Lebel, L.** 2015. *Coproductive capacities: rethinking science-governance relations in a diverse world*. *Ecology and Society*, 20(1): 14.
- Westerberg, V. & Myint, M.** 2014. *An economic valuation of a large - scale rangeland restoration project through the Hima system in Jordan*. Nairobi (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/eld_iucn_case_study_jordan__web_.pdf).
- WHC (Convenção do Património Mundial).** 2012. *Diretrizes operacionais para a implementação da Convenção do Património Mundial, Comité da UNESCO para a proteção do património cultural e natural mundial* (disponível em <http://whc.unesco.org/archive/opguide12-en.pdf>).
- Zakara, G. & Abarchi, H.** 2007. *Assessment of the impacts of pastoral policies in Niger: Niger's experience in terms of national legislation enforcement for pastoralists' mobility and cattle circulation rights*. Nairobi (disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/niger_policy_study_report.pdf).
- Zoomers, A.** 2010. Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2): 429–47.

Guias técnicos sobre governança da posse da terra

FAO. 2013. *Governança da terra em benefício das mulheres e dos homens: um guia técnico para apoiar a governança da posse da terra responsável e equitativa em termos de género.* Guia técnico sobre governança da posse da terra Nr. 1. Roma.

FAO. 2013. *Melhorar a governança da posse florestal: um guia prático.* Guia técnico sobre governança da posse da terra Nr. 2. Roma.

FAO. 2014. *Respeito do consentimento livre, prévio e informado: orientações práticas para governos, empresas, ONG, povos indígenas e comunidades locais relativamente à aquisição de terras.* Guia técnico sobre governança da posse da terra Nr. 3. Roma.

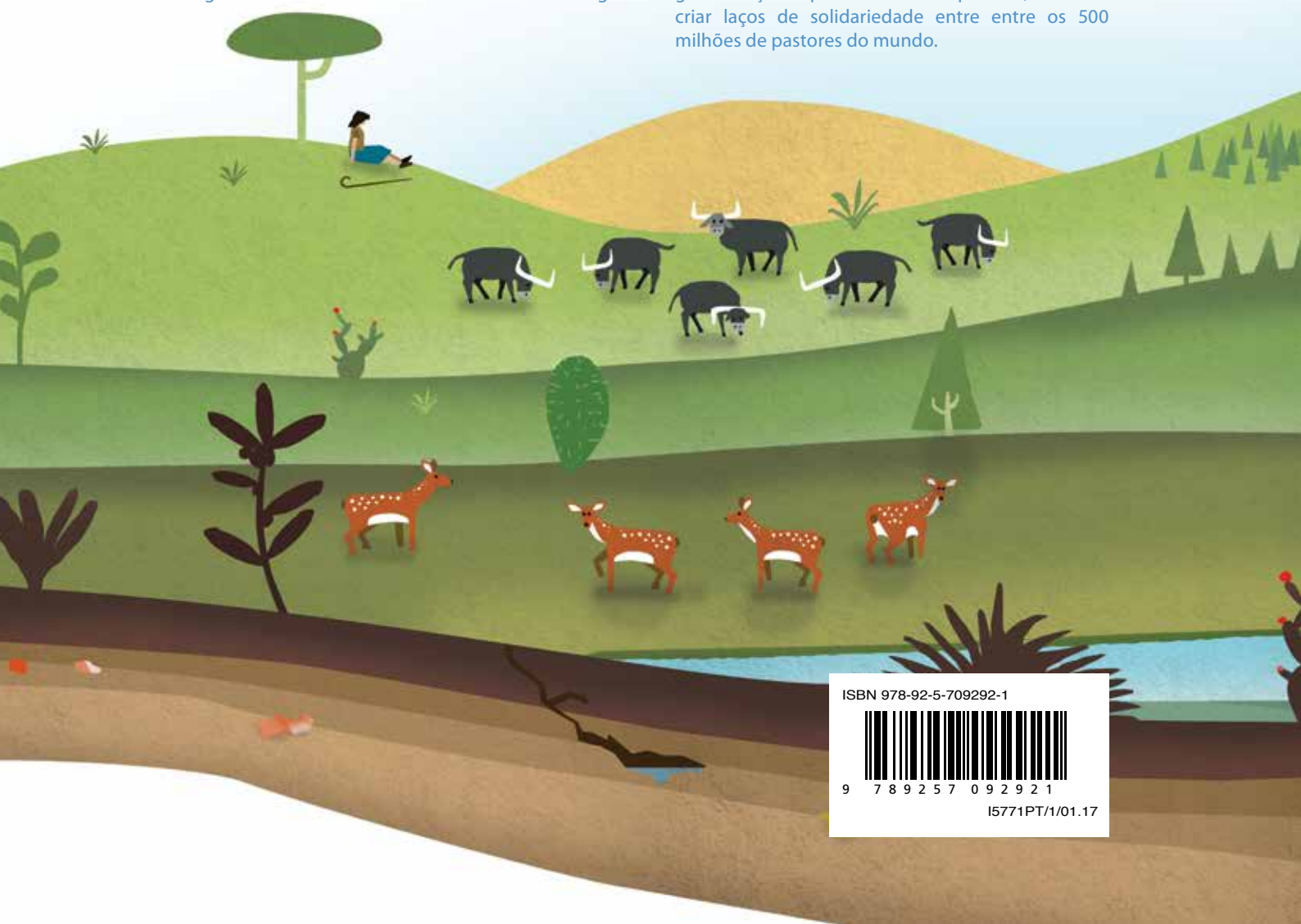
FAO. 2015. *Salvaguardar os direitos de posse da terra no contexto do investimento agrícola: um guia técnico sobre a salvaguarda dos direitos de posse da terra em linha com as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, para as autoridades governamentais envolvidas na promoção, aprovação e monitoramento dos investimentos agrícolas.* Guia técnico sobre governança da posse da terra Nr. 4. Roma.

FAO. 2016. *A governança responsável da posse da terra e o Direito: um guia para advogados e outros prestadores de serviços jurídicos.* Guia técnico sobre governança da posse da terra Nr. 5. Roma.



As Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, das Pescas e das Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional mencionam explicitamente os pastores como utilizadores das Diretrizes e como alvos de capacitação. Apesar da marginalização histórica e muitas vezes contínua dos pastores, este guia técnico foi desenvolvido em resposta às oportunidades emergentes para apoiar os pastores e para reforçar os seus direitos à terra e aos recursos. Os elementos essenciais da pastorícia sustentável, tais como a garantia dos direitos consuetudinários, a mobilidade e a efetiva participação das comunidades nos processos de tomada de decisões, estão relacionados com o papel que os pastores desempenham na gestão sustentável dos recursos naturais. Em alguns

países, a legislação e os quadros jurídicos em matéria de governança sustentável da terra pastoril já estão em vigor, mas num ambiente em constante mudança e com questões emergentes, como o crescimento populacional, a degradação dos solos, as alterações climáticas, o aumento da insegurança, a privatização da terra e a diminuição dos recursos, a necessidade de fortalecer a governança responsável da posse da terra pastoril nunca foi tão urgente. É altamente recomendável utilizar este guia como um quadro para o desenvolvimento de aconselhamento específico a nível local para os pastores, ajudando-os a proteger as suas terras de acordo com os contextos legais, políticos e sociais em que vivem. Deve ser encorajada a continuação do discurso global sobre governança da posse das terras pastoris, a fim de criar laços de solidariedade entre entre os 500 milhões de pastores do mundo.



ISBN 978-92-5-709292-1



9 789257 092921

I5771PT/1/01.17