

Parte I | Baldios. A Erosão da Propriedade Comunitária

## Introdução

Os baldios, a propriedade comunitária, não ficaram afastados no último meio século das grandes transformações do rural e da agricultura. Intervencionados pelo Estado desde os anos trinta do século passado, devolvidos aos povos depois de 1976, viram também o seu lugar profundamente alterado nos sistemas agrários e na vida das famílias que os utilizavam.

A utilização dos baldios deixou, em larga medida, de se associar aos interesses de cada morador e passou a centrar-se nos benefícios que proporciona aos povoados que têm direitos históricos sobre os terrenos comunitários. Estes povoados, ou melhor, as entidades que em sua representação gerem os baldios, praticam, em muitos deles, uma apropriação rentista dos recursos. De uma comunidade de utilizadores do baldio passou-se, em muitos casos, a um órgão directivo que gere rendas. Neste percurso diminuiu o controle social dos povos sobre o espaço dos baldios e generalizaram-se as actividades praticadas em livre acesso.

A economia dos baldios e as formas de gestão são as duas vertentes destes processos de transformação analisadas neste trabalho, que decorre, sobretudo, dos resultados de um projecto financiado por fundos europeus (FAIR98-4111) e intitulado *Propriedade e gestão dos baldios e suas implicações para o desenvolvimento rural das zonas periféricas*.<sup>1</sup> A base empírica deste projecto foi constituída, no caso português, por um inquérito aos baldios da Região Norte do Continente português, realizado em 2000 e que se designa, ao longo do texto, por *Inquérito 2000* ou apenas por *Inquérito*.<sup>2</sup>

- 1 Neste projecto, além da equipa do Instituto Superior de Agronomia, também participaram equipas do Macaulay Land Use Research Institute e do Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia da Universidade de Santiago de Compostela.
- 2 Os períodos temporais mencionados no texto a propósito da informação do *Inquérito* (por exemplo: mais receitas nos últimos dez anos) têm como referencial a data em que este foi feito, ou seja, 2000.

A Região Norte, tal como foi considerada, corresponde à zona a norte do rio Douro e, a sul deste rio, aos concelhos de Arouca, Castelo de Paiva, Espinho, Feira, Oliveira de Azeméis, S. João da Madeira, Vale de Cambra, Vila Nova de Foz Côa, Armamar, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço e Tarouca.

Neste espaço concentrava-se, no final dos anos trinta do século passado, 58% da área dos baldios existentes. Actualmente não se dispõe de informação fidedigna que permita indicar esta percentagem mas, das indicações disponíveis, parece poder concluir-se que não diminuiu a parte relativa da Região Norte no total da área da propriedade comunitária. Uma estimativa grosseira, baseada em informação referente à segunda metade dos anos noventa, permite indicar que esta, no Continente, deveria rondar os 380 mil hectares (Baptista e Santos, 2005).

No *Inquérito* pretendia-se inquirir a totalidade dos baldios existentes, para o que se estabeleceu uma listagem das unidades baldio de que havia notícia. Esta listagem foi elaborada com base num trabalho de Marques (1987), num inquérito realizado por F. Oliveira Baptista em 1989 mas, sobretudo, apoiou-se na informação obtida junto das instituições que se ocupam directamente da questão dos baldios. A saber: Direcção Geral dos Recursos Florestais; Direcções Regionais de Agricultura de Entre Douro e Minho e de Trás-os-Montes (hoje unificadas na Direcção de Agricultura e Pescas do Norte); Parque Nacional da Peneda-Gerês; ACEB (Associação para a Cooperação entre Baldios) e o Secretariado dos Baldios de Trás-os-Montes e Alto Douro. Esta compilação foi publicada em dois relatórios do projecto (Silva e Gomes, 2000a e 2000b) e refere 778 baldios. Destes, como se evidencia nos relatórios de coordenação e acompanhamento do *Inquérito* (Simões, 2001a e 2001b), 215 não foram encontrados no terreno mas em compensação foram reconhecidos 257 que não se encontravam na lista. Foram, assim, identificados e inquiridos 820 baldios, que se distribuem por 584 freguesias, assinaladas, daqui em diante, como *freguesias com baldios*.

O inquérito, por questionário, deveria ser feito a um responsável pelo órgão gestor do baldio como, de resto, sucedeu na grande maioria dos casos (anexo 1). Ao realizar o inquérito, o inquiridor registava também esclarecimentos que considerava necessários ou úteis relativamente às respostas obtidas, bem como outros aspectos relevantes, nomeadamente o facto de, em muitos casos, o Presidente da Junta de Freguesia ser também o Presidente do Conselho Directivo do baldio. Sempre que no texto se utiliza este tipo de informação, designa-se como sua origem o relatório do inquérito.

Por último, uma referência aos resultados e à equipa do projecto. Os resultados do *Inquérito* foram recolhidos em três relatórios (*Inquérito... 2002a, 2002b e 2002c*) e no relatório final do projecto (*Relatório... 2002 e Communal... 2002*).<sup>3</sup> A coordenação dos trabalhos foi assegurada por Fernando Lourenço, Ricardo Terra Santos e Fernando Oliveira Baptista, que foi também o responsável pelo projecto. António Bica ocupou-se dos aspectos jurídicos, Sara

Simões coordenou a execução dos inquéritos e registou-se ainda a colaboração de António A. Monteiro Alves e Maria Carlos Radich.

Este projecto, apresentado nos parágrafos anteriores, foi, sem dúvida, a principal base onde se apoia este trabalho que, no entanto, incorpora também, em particular no capítulo 3, dados ainda não publicados de três outros projectos, executados, entre 2003 e 2007, nos concelhos de Arouca, Arcos de Valdevez e Vieira do Minho<sup>4</sup>.

No concelho de Arouca, estudaram-se os baldios das Serras da Freita, Mó e Viso — designação que se vai utilizar neste trabalho — submetidos ao Regime Florestal (Costa, 2006). Para Vieira do Minho apresentam-se os resultados obtidos nos doze baldios da Serra da Cabreira — designação que se vai utilizar — que se localizam neste concelho. Finalmente, o trabalho efectuado em Arcos de Valdevez, indica-se como Terras Altas do Vez e refere-se a doze baldios que se repartem pelas Serras da Anta, da Peneda e do Soajo.

Depois das notas anteriores sobre a origem dos resultados em que se apoia este trabalho, enuncia-se o roteiro do que se segue. No capítulo 1, apresentam-se os passos do percurso dos terrenos comunitários desde os anos trinta do século XX. Conclui-se, depois, com uma referência à geografia dos baldios bem como às suas áreas e número de compartes.

De seguida, no capítulo 2, analisa-se a relação entre a evolução do sistema agrário e a presença dos baldios. Aprecia-se, depois, a importância actual das actividades tradicionais (pastoreio, recolha de matos e de lenhas, etc.) na economia individual dos compartes.

O capítulo 3 é dedicado à floresta e às outras actividades que são geridas pelos órgãos directivos dos baldios e que se vão referir como economia da unidade comunitária. Faz-se também uma referência ao livre acesso e estabelece-se uma classificação dos baldios em função das características das actividades que neles são praticadas.

No capítulo 4, referem-se as modalidades de gestão e aprecia-se como estas se relacionam com as dificuldades na gestão, o modelo de aplicação das receitas e as características das actividades praticadas.

3 Em relação aos resultados já publicados assinala-se que podem diferir dos elementos constantes neste trabalho por se terem corrigido erros detectados nos apuramentos. Refira-se ainda que se divulgam agora dados não publicados anteriormente.

4 Projectos financiados no âmbito da Medida AGRIS - Acção 8 e intitulados: "Baldios das Terras Altas do Vez"; "Plano Estratégico para a Serra da Cabreira"; "Desenvolvimento Sustentável dos Baldios das Serras da Freita, Mó e Viso". Colaborei nestes projectos como elemento da equipa de acompanhamento em que também participaram: Luísa Hipólito e Luis Sobral Dias, ambos da Direcção de Agricultura e Pescas do Norte; João Bento, da Direcção Geral dos Recursos Florestais e Sara Simões. Gostaria ainda de destacar a colaboração mantida ao longo da execução dos projectos com Ana Maria Vide (delegação de Arouca da Direcção Geral dos Recursos Florestais), António de Campos (Câmara Municipal de Vieira do Minho) e Jorge Miranda (ARDAL).

Finalmente, no último capítulo, comenta-se a inserção dos baldios nas dinâmicas do desenvolvimento rural, evidenciando, também, que a propriedade comunitária tem hoje de se redefinir e de reacertar os objectivos da sua gestão para se consolidar e para não sofrer um erosionamento continuado. Esta questão é abordada em torno de quatro temas: economia dos baldios; a propriedade aberta dos terrenos comunitários; a colaboração com os Serviços Florestais e o tipo de órgão gestor.

## Percursos e panorama actual

A identificação dos baldios existentes no Continente esteve, no século passado, associada aos projectos de intervenção do Estado na propriedade comunitária. Foi com este objectivo que os Serviços Florestais realizaram um trabalho que se traduziu na "Memória sobre o reconhecimento dos baldios do norte do Tejo efectuado em 1935". Neste inquérito, em que foram considerados os baldios a norte do Tejo, com área não inferior a 500 hectares (ha), vieram a recensear-se 452 mil ha, a que se somaram 80 mil ha já submetidos ao Regime Florestal. Apurou-se assim uma área baldia de 532 mil ha, dos quais 20 mil já se encontravam arborizados. Foi este trabalho que serviu de base para a elaboração do *Plano de Povoamento Florestal* de 1938.

Neste último ano, a Junta de Colonização Interna também realizou um levantamento dos baldios, mais exaustivo e abrangendo todo o país. A Junta fora criada em 1936 com o objectivo principal de, através da repartição de glebas e da distribuição de *casais agrícolas*, contribuir para contrariar as possíveis *más consequências* da proletarianização nos campos. Neste âmbito, tinha entre as suas atribuições: "Efectuar o reconhecimento e estabelecer a reserva dos terrenos baldios do Estado e dos corpos administrativos susceptíveis de aproveitamento para a instalação de casais agrícolas, tendo em atenção a natureza dos terrenos, a sua extensão e as regalias dos povos no que respeita à sua actual fruição" (n.º 4 do artigo 173 do decreto-lei n.º 27207 de 1936). Surgiu, assim, o *Reconhecimento dos Baldios do Continente* de 1938 (editado em 1939), cuja execução se iniciou em 1937 e que veio a apurar a existência de 7638 baldios, com uma área total de 408 mil hectares, da qual foi feita uma reserva provisória de 79,5 mil ha para colonização interna. O *Reconhecimento* indicava ainda que, além deste total, existiam cerca de 100 mil ha já submetidos ao Regime Florestal, que não foram inquiridos. A maior parte destas áreas situava-se a norte do Tejo: 98 mil ha já submetidos em 1938 e 392 mil ha reconhecidos nesta mesma data, ou seja, um total de 490 mil ha. Regista-se, também, que na Região Norte, onde se realizou o *Inquérito* apresentado neste trabalho, se localizavam 3754 baldios e

276,8 mil ha de área baldia, dos quais 213,1 mil ha reconhecidos em 1938 e 63,7 mil já anteriormente submetidos ao Regime Florestal.

O *Reconhecimento* de 1938, que apresentava diferenças significativas em relação ao inquérito de 1935, não encerrou a incerteza sobre a área dos baldios. A própria Junta avançou com um novo inquérito aos baldios já reconhecidos em 1938, mas que ainda não tivessem sido incluídos no plano de florestação, nem reservados para colonização interna. Este veio a ser publicado com a data de 1942, e com o título de *Estudo dos baldios não incluídos no plano de aproveitamento florestal nem reservados*. Como exemplo e para evidenciar a imprecisão dos levantamentos feitos, apresenta-se, no caso do concelho de Arcos de Valdevez, a comparação entre os trabalhos de 1938 e 1942.

Em 1938, foram recenseados nos Arcos de Valdevez, em 47 das 51 freguesias, 161 baldios. Destes, a área baldia de 20 freguesias, correspondente a 65 baldios, foi reservada provisoriamente pela Junta de Colonização Interna. O *Estudo* de 1942 só incidiu, assim, na área baldia de 27 freguesias em que o *Reconhecimento* tinha identificado 96 baldios. Para 68 destes, o *Estudo* confirmou as características encontradas em 1938. Em 10 houve uma correcção de área para um valor superior e, noutros 10, verificou-se a situação inversa. Em 1942 foram ainda identificadas quatro situações em que dois baldios identificados em 1938 como distintos, eram afinal apenas um baldio. Foi também encontrado um caso em que, do primeiro para o segundo inquérito, se reduziram três baldios a um único. Verificou-se, em sentido inverso, que um baldio de 1938 se repartia em três em 1942. Finalmente, nesta última data não se encontrou um baldio reconhecido em 1938 mas, pelo contrário, identificaram-se cinco novas unidades baldio. Resta acrescentar que, no cômputo global, o número de baldios se manteve constante e verificou-se um decréscimo de 9% na área dos baldios de 1938 para 1942.

A flutuação e variação das estimativas da área baldia continuaram no entanto a percorrer a informação publicada e, por exemplo, os elementos publicados nas *Estatísticas Agrícolas* de 1950 também não coincidiam com os trabalhos antes referidos. De qualquer modo, para além do rigor dos inquéritos, parece poder situar-se, a traço grosso, em meio milhão de hectares a área baldia em Portugal nos anos trinta e quarenta do século XX.

O percurso desta área desde os anos trinta até à realização do *Inquérito* em 2000, foi marcado por diversos episódios que, de seguida, se enunciam. Referem-se, assim, às políticas de florestação e de colonização interna concretizadas durante o Estado Novo. Verificou-se também que muitos baldios não intervencionados pelo Estado foram ficando sob a tutela das Juntas de Freguesia, tendência que persistiu mesmo depois de 1975. Há ainda a considerar a erosão da propriedade comunitária, por apropriação indevida, expropriação ou cedência de parcelas. Finalmente regista-se a alteração do relacionamento das comunidades rurais com os baldios, e a alteração da definição legal de baldio e de comparte.

## Florestação e colonização interna

As duas principais vertentes da intervenção do Estado Novo na floresta foram a submissão ao Regime Florestal<sup>1</sup> e a arborização. A aplicação deste Regime abrangia, em 1972, meio milhão de hectares (ha), dos quais 100 mil de hectares já tinham sido submetidos antes de 1938. As áreas submetidas foram, na sua esmagadora maioria, terrenos comunitários, nomeadamente os destinados à execução do Plano de Povoamento Florestal de 1938, que previa a arborização, entre 1938 e 1968, de 420 mil hectares. Este objectivo não viria a ser totalmente atingido e, em 1972, estavam florestados 272 mil hectares.

Como se referiu, a política de colonização interna previa também uma ampla intervenção nos baldios que, num primeiro momento, se traduziu logo no *Reconhecimento* de 1938 na reserva provisória de 79,5 mil ha. Posteriormente, em 1941, no *Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios Reservados*, a área de intervenção viria a ser alargada para 104 mil ha, dos quais 5 mil ha se destinavam à instalação de *casais agrícolas*, 42 mil a serem repartidos em glebas, 49 mil hectares para logradouro comum e 8 mil ha para matas de autarquias. Este *Plano* constituiu a base das propostas de colonização e veio, com os números ligeiramente modificados, a encontrar expressão legal no decreto-lei n.º 36054 de 1946 que reviu os objectivos da política de colonização interna. Previa-se neste diploma utilizar uma área baldia de 100 mil ha — dos quais 99 mil a norte do Tejo — a repartir do seguinte modo: 41 mil ha para logradouro comum; 5 mil ha para matas de Juntas de Freguesia e para Casas do Povo; 47 mil ha para glebas e 7 mil ha para a instalação de *casais agrícolas*. Estes deveriam vir a ser formados por “casa de habitação, com dependências adequadas à exploração rural, e por terrenos de área suficiente para a manutenção de uma família média de agricultores” (artigo 5.º do Decreto-lei n.º 36709 de 1948).

O cumprimento destas orientações traduziu-se na cedência a Juntas de Freguesia de terrenos já arborizados ou a florestar pelas autarquias, na regulamentação do acesso e utilização de logradouros comuns, na instalação de *casais agrícolas* e na entrega de glebas. Os dois primeiros objectivos correspondiam, em muitos dos casos, a consagrar situações já existentes. Só os dois últimos pontos constituíam uma intervenção efectiva nos baldios que apenas veio a ser concretizada em 17 mil ha, dos 54 mil ha previstos.

1. Ver anexo 2.

### Autarquias, erosão da propriedade comunitária e relação das comunidades com os baldios

As manchas reservadas para colonização interna mas que não chegaram a ser intervencionadas repartiram-se, em partes difíceis de estimar, entre a submissão ao Regime Florestal e a continuidade da sua utilização pelos povos. Este último estatuto é também o dos baldios que não foram submetidos ao Regime Florestal ou englobados nos objectivos de colonização interna. Bica (2007) caracterizou, com nitidez, estas situações: "Na generalidade dos casos os baldios estavam sob a jurisdição da freguesia e, onde não haviam entrado os Serviços Florestais, os habitantes podiam usar o seu baldio de acordo com o costume para apoio directo às suas explorações agrícolas [apanha de estrumes, de lenhas, pastoreio de gado, cultura de cereais em lotes de terra (sortes) periodicamente distribuídas por sorteio], mas não vendiam individualmente o que o baldio produzia. Assim as madeiras produzidas espontaneamente no baldio eram vendidas pelas Juntas de Freguesia, sendo em muitos casos a sua principal receita para custear as pequenas obras públicas que lhes competia promover (chafarizes, caminhos rurais, lavadouros e semelhantes)".

Esta absorção de baldios pelas autarquias verificou-se principalmente nos de menor dimensão e naqueles que, pelas suas características (afloramentos rochosos, acesso difícil), eram menos susceptíveis de utilização. Estes dois grupos eram, já no *Reconhecimento* de 1938, de um modo geral, os que tinham menor importância para a "economia local ou (para a) dos seus usuários". Assim, por exemplo, no concelho de Vila Real apenas foram classificados, em 1938, como "úteis" e "muito úteis" para os compartimentos, 25% dos baldios a que, no entanto, correspondiam 54% da área comunitária. No pólo oposto, sem sequer merecerem classificação, 50% dos baldios a que apenas cabiam 10% de área. Os restantes (25% do número e 36% de área) foram classificados como pouco úteis. Acresce que os baldios de maior dimensão foram considerados mais adequados para as intervenções do Estado Novo. Verifica-se, de facto, que os baldios do Continente reservados provisoriamente para colonização interna no *Reconhecimento* de 1938, tinham, em média, 439 hectares, enquanto nos não reservados esta média era de 44 hectares. A submissão ao Regime Florestal também não abrangeu muitos dos baldios de menor dimensão. Estas opções não foram, de resto, obstáculo para a intervenção na grande maioria da área comunitária dado que, no Continente, ainda segundo o *Reconhecimento* de 1938, o panorama da distribuição relativa do número e da área dos baldios era o seguinte: baldios  $\leq 0,5$  hectares, 36% do número e 0,12% da área;  $> 0,5$  a  $\leq 1$  hectare, 11% e 0,17%;  $> 1$  a  $\leq 10$  hectares, 22% e 2%, ou seja até aos 10 hectares concentravam-se quase sete décimos dos baldios, ocupando menos de 2,5% da área. No pólo oposto, aos 597 baldios (de um total

de 7508)<sup>2</sup> acima de 100 hectares, cabiam 86% de área, embora fossem apenas 8% do número.

Uma grande parte dos baldios não florestados nem submetidos ao Regime Florestal, sobretudo os de menor dimensão, viu reduzida, ou mesmo anulada, com a transformação dos sistemas agrícolas e do modo de vida nos povoados rurais, a sua função de logradouro comum, associada à actividade agrícola, ao pastoreio ou à recolha de matos e lenhas. Em quase todas estas situações não houve, depois de 1976, nenhum movimento local para a restituição dos baldios que se mantiveram sob o controle directo das autarquias.

A erosão da propriedade comunitária teve também uma expressão relevante. Assim, a informação recolhida no *Inquérito* mostra que em 321 das unidades, 39% do total, houve uma diminuição da área nos últimos 25 anos (por referência a 2000) ou seja, no período em que os baldios já tinham sido devolvidos aos povos. Esta constatação é um indicador da instabilidade que agora, como em períodos anteriores (cf. Baptista, 1978), persiste na propriedade comunitária que está constantemente sujeita ao apetite de interesses e grupos. A apreciação dos motivos que explicam a diminuição da área, bem como das modalidades de que esta se revestiu, ilustram as pressões que cercam os baldios e o modo como se concretizam.<sup>3</sup>

A procura de terra para construir, seja de particulares ou de instituições, é o motivo mais referido: a "cedência para expansão de área urbana", foi mencionada em 184 casos e a "cedência para instalações de empreendimentos de interesse colectivo", em 40. Estas cedências são, geralmente, tidas como legítimas a nível local e nalguns dos relatórios que acompanham os questionários do inquérito sublinha-se, mesmo, que se destinavam aos mais desfavorecidos. A mesma legitimidade estende-se, geralmente, à construção de equipamentos colectivos (centro social, pavilhão desportivo, etc.). Verificou-se, mesmo, nalguns casos, a repartição de partes do baldio entre os respectivos compartimentos como sucedeu, por exemplo, no baldio existente na freguesia de S. Miguel do Mato (Arouca).

A cedência a interesses privados foi referida em 48 baldios e a expropriação em 34. A propriedade comunitária surge, quase sempre, como o alvo mais fácil para o próprio Estado expropriar ou para os interesses privados utilizarem, a pretexto, com frequência, de investimentos que supostamente seriam benéficos localmente.

Há ainda as apropriações de parcelas por privados. Diferem das cedências porque estas pressupõem algum acordo ou negociação, enquanto a

2 No *Reconhecimento* de 1938, foram recenseados 7638 mas só de 7508 se apurou a área total.

3 Relativamente aos motivos da diminuição, aos modos (gratuito ou oneroso) e aos tipos das cedências, admitiu-se no *Inquérito* que, em cada baldio, pode ter ocorrido mais de uma modalidade.

apropriação resulta de um acto unilateral de quem a pratica. No *Inquérito* foram referidos 47 casos de apropriação.

Nos 250 baldios em que houve cedência de parcelas registaram-se 161 situações em que esta se fez de modo gratuito e 101 em que houve um pagamento. Relativamente aos tipos de cedência, os mais frequentes foram a alienação (143 casos) e a cedência de direito de uso (89 casos).

Inquiriu-se também sobre a existência de conflitos associados à diminuição de área, seja por cedência ou por apropriação. Nas 321 unidades em que aquela se verificou, apenas se registaram conflitos em 51 baldios, os quais ocorreram com maior frequência no interior da comunidade (40 situações) do que opondo esta ao exterior (13 situações).<sup>4</sup>

Esta baixa conflitualidade, nomeadamente quando comparada com a defesa que num período anterior (Freire, 2004) as populações fizeram dos seus baldios, decorre da legitimidade com que são encaradas algumas das cedências de terreno mas resulta também, em muitas unidades, da relação quotidiana dos povos com o baldio ser muito débil e das parcelas apropriadas ou cedidas não proporcionarem receitas que possam ser aproveitadas colectivamente. Um destes casos é, por exemplo, o baldio de Vila Chã (Alijó): “segundo o inquirido, apesar da ausência de conflitos, tem havido apropriação de terrenos baldios por parte de particulares, sem que ninguém se revolte, pois ninguém parece incomodado com a situação. Este facto parece dever-se a que uma parte importante das pessoas estão desinteressadas, passivas e vêem o baldio como terra de ninguém, que lentamente vai desaparecendo e se vai tornando propriedade privada” (do relatório que acompanha o questionário de inquérito).

A par destas situações há, ainda, em muitos casos, uma forte vontade de defender o baldio de apropriações ou de tentativas de as concretizar. Foram assim mencionados, em 163 unidades, conflitos resultantes de privados reclamarem direitos sobre a propriedade comunitária.

Um outro tipo de conflito, também relacionado com a defesa dos terrenos comunitários e destacado por observadores que acompanharam durante décadas a questão dos baldios<sup>5</sup>, resulta da disputa de partes do baldio entre comunidades vizinhas. Esta conflitualidade arrasta, muitas vezes, bloqueios legais e institucionais na vida das unidades, sobretudo quando há uma disputa legal de receitas da floresta, ainda tutelada pelos Serviços Florestais, que nestas situações ficam retidas e não podem ser utilizadas por qualquer das comunidades, sem uma solução judicial. Por outro lado, como bem salienta Dévy-Vareta (1994), são uma prova de que “continua forte a vivência dos baldios” por parte das populações. Note-se, de qualquer modo, que no *Inquérito*

<sup>4</sup> Em cada unidade baldio pode ter ocorrido mais de um tipo de conflito.

<sup>5</sup> Moreira da Silva, comunicação pessoal.

apenas 14 baldios indicaram que este tipo de diferendo ocasiona dificuldades de gestão.

Desde os anos sessenta modificou-se também, de modo acentuado, a relação das comunidades rurais com os baldios. De entre os factores e os indícios desta mudança podem destacar-se: uma maior relação com o mercado e uma crescente abertura ao exterior (transportes, televisão, telecomunicações); a emigração e a saída para as cidades; uma especialização tendencial dos sistemas de produção agrícola acompanhada por uma vincada mudança tecnológica (motorização, recurso crescente a adubos, fitofármacos, herbicidas e sementes seleccionadas); grandes transformações na vida rural (electrificação, a botija do gás substituiu lenhas e carumas, maior acesso à escola e aos cuidados de saúde).

Estas transformações, como se refere no próximo capítulo, alteraram também a relação das populações com os baldios, tanto por ter diminuído o número dos que o utilizam, como porque a evolução tecnológica da agricultura reduziu a relevância do terreno comunitário no sistema agrário. São mudanças que se têm vindo a acentuar nas últimas décadas, debilitando, na maior parte dos casos, a relação quotidiana dos povos com os baldios, embora com expressões locais muito diferenciadas que vão de um grande afastamento do baldio, à manutenção do seu uso por uma parte dos moradores (compartes). Paralelamente à diversidade destas situações, modificou-se, em muitos casos, o próprio referencial do relacionamento dos povos com a propriedade comunitária, privilegiando-se, em vez dos usos tradicionais, as receitas da floresta que o Estado plantara e semeara desde o final dos anos trinta bem como a venda de recursos ao exterior (arrendamento de parcelas de baldio para produção florestal, parques eólicos, caça, pedreiras, etc.). Esta mudança decorre do baldio deixar de ser um espaço utilizado em articulação com os sistemas de produção de cada morador, para se tornar num espaço apropriado pelas receitas que proporciona ao povoado detentor de direitos sobre a propriedade comunitária.

#### Quadro legal e processo de devolução aos povos

Esta última alteração reflectiu-se no modo como foi localmente entendida a definição legal de compartes estabelecida no diploma legal de 1976, que determinou a devolução dos baldios aos povos. Tradicionalmente o compartes era o morador, ou seja, a família, a casa, o fogo, que tinha o direito de utilizar o baldio como parte do seu sistema de produção e de recolher produtos (lenhas, pinhas, carumas) necessários à sua economia doméstica. Como muitos autores têm referido, este acesso não era com frequência igualitário, mas articulava-se com os equipamentos e outros meios de produção de que dispunha cada morador para utilizar o baldio. Havia mesmo casos extremos, como os cabaneiros do Barroso, cuja capacidade de retirar

algum rendimento do baldio se limitava a fabricarem carvão (Ribeiro, 1997).<sup>6</sup>

A aplicação do diploma de 1976 e, depois, do de 1993, levou a tomar como compartes, os eleitores ou a população residente, geralmente alargada ainda aos emigrantes, dos lugares e aldeias com direitos sobre o baldio. Passou-se assim da família, do fogo, da casa, para o indivíduo. Esta mudança correspondia à passagem da predominância da utilização directa do baldio para a apropriação rentista das receitas que proporciona.

A legislação que permitia a devolução dos baldios aos povos, ou seja, transferir a sua gestão e controle dos Serviços Florestais para as comunidades locais, alterou também a própria concepção jurídica de baldio. A definição que vingara durante o Estado Novo era a do Código Civil de 1867, que depois viria a ser retomada, com ligeiras alterações, no Código Administrativo de 1940, onde se definem os baldios como “as terras não individualmente apropriadas, dos quais só é permitido tirar proveito, guardados os regulamentos administrativos, aos indivíduos residentes em certa circunscrição ou parte dela”. Eram classificados em *municipais* ou *paroquiais* e a sua propriedade veio a ser remetida, de modo definitivo, já nos anos sessenta, para as autarquias: “os baldios constituem bens do património das autarquias sujeitos à afectação de suportar certas utilizações tradicionais pelos habitantes de uma circunscrição ou parte dela” (Soares, 1967; cf. também Gralheiro 1990 e 2002, e Bica, 2007).

A devolução dos baldios aos povos, que ocorreu após a queda do Estado Novo, reconheceu o estatuto de propriedade comunitária que viria a ser consagrado na Constituição de 1976. Ou seja, os baldios passaram a ser propriedade dos povos, e determinou-se a restituição da administração dos “baldios aos seus legítimos utentes”, como se proclamava no “Programa da Reforma Agrária” publicado no anexo 3 do decreto-lei n.º 203-C/75 de 15 de Abril.

O reconhecimento e a efectivação dos direitos dos povos veio a processar-se, nos termos do decreto-lei n.º 39/76 de 19 de Janeiro, assente numa definição de baldio e de compartes, e no estabelecimento de um processo de restituição assente na vontade e mobilização das comunidades locais. Definiam-se, assim, baldios como “os terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores de determinada freguesia ou freguesias, ou parte delas” (artigo 1.º). Consideravam-se “compartes dos terrenos baldios os moradores que exerçam a sua actividade no local e que, segundo os usos e costumes reconhecidos pela comunidade, tenham direito à sua fruição” (artigo 4.º). Finalmente, para obterem a restituição os compartes devem constituir-se “obrigatoriamente, em assembleia” (artigo 6.º), como acto primeiro do exercício do controle e administração do baldio.

Esta concepção de baldio foi mantida, no essencial, na lei n.º 68/93 que substituiu o diploma de 1976 e onde se definia, no artigo 1.º, baldio, comunidade local e compartes. Assim: “são baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais”; “para o efeito da presente lei, comunidade local é o universo dos compartes”; “são compartes os moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas que, segundo os usos e costumes, têm direito ao uso e fruição do baldio”. Continuava também a fazer-se depender da constituição da assembleia de compartes a possibilidade destes retomarem a administração dos baldios (artigo 6.º).

Passou-se assim, do Estado Novo para o pós 25 de Abril, de uma delimitação administrativa dos baldios para um quadro em que estes são instituídos por vontade e iniciativa das comunidades locais. Esta evolução do conceito de baldio teve repercussão na delimitação e identificação dos espaços comunitários. Assim, nalgumas freguesias em que se encontrava definido um só baldio surgem agora dois ou mais, por iniciativa das populações de lugares que pretendem retomar os seus direitos tradicionais, retalhando o espaço antes unificado administrativamente pelos Serviços Florestais. Sucedeu, também, que nas zonas onde as comunidades locais não tiveram capacidade de iniciativa para instituir a restituição, não surgiram unidades baldio e os terrenos mantiveram-se sob controle dos Serviços Florestais do Estado ou das autarquias. Germano (1999) refere a existência de manchas integradas “em Perímetros Florestais que por inércia dos compartes (e das Juntas de Freguesia) nunca foram devolvidos ao uso e fruição dos compartes, pelo que nestes casos os Serviços Florestais continuam a assumir a gestão destas áreas”.

Convém ainda esclarecer que nem todos os baldios inquiridos em 2000 percorreram o processo determinado pela legislação. Este é, de qualquer modo, indispensável para que os povos possam aceder às políticas do Estado ou à gestão e receitas das florestas que haviam sido plantadas ou semeadas pelos Serviços Florestais do Estado. Encontraram-se, no entanto, casos em que os baldios correspondem apenas à existência, de facto, para além de quaisquer procedimentos legais, de um reconhecimento local da propriedade comunitária, associada a certas regras tradicionais de uso e de utilização. Ou seja, baldios em que se verifica uma diferenciação localmente aceite e vivida, entre a propriedade da autarquia e a propriedade comunitária que, de resto, por vezes, esta também administra. São, afinal, situações, já antes referidas a propósito dos terrenos comunitários que não foram intervencionados, em que a institucionalização social dos baldios decorre de situações herdadas do passado e em que não foi necessário recorrer ao apoio do Estado.

Refira-se, ainda, que alguns dos baldios que não tinham sido submetidos ao Regime Florestal se instituiriam, depois de 1976, nos termos previstos na lei. Germano (1999) refere 34 casos. Estas situações decorrem geralmente da necessidade de percorrer aquele percurso legal para poder aceder a políticas públicas.

<sup>6</sup> Sobre o tema da desigual apropriação dos baldios cf. a bibliografia referida na nota 1 do capítulo seguinte.

## Os baldios em 1938 e 2000

Depois dos baldios passarem por este percurso — políticas do Estado Novo, transformação da agricultura e do mundo rural, apropriação pelas autarquias, erosionamento por apropriação e por cedências, processo de devolução — foram identificados e inquiridos 820 baldios na Região Norte, ou seja, pouco mais de um quinto dos reconhecidos em 1938. O quadro 1.1 evidencia a comparação entre as duas datas mas exige alguns esclarecimentos adicionais. Por um lado, a informação de 1938 refere-se apenas aos baldios reconhecidos nesta data e não integra a área que já então se encontrava submetida ao Regime Florestal. Daqui decorre que em 1938 eram, assim, certamente maiores do que o reconhecido, tanto o número de freguesias com baldios, como o de baldios. Por outro, esta mesma área (63,7 mil ha de um total de 276,8 mil ha)<sup>7</sup> foi considerada no *Inquérito*, pois muitos baldios instituídos depois de 1976 retomaram precisamente áreas já submetidas antes de 1938. Um exemplo contribui para um melhor esclarecimento desta situação. É o caso do concelho de Amarante: 318 ha reconhecidos em 1938 mas já 14000 ha submetidos antes desta data; apenas 1 baldio com área superior a 100 ha foi identificado em 1938; em 2000, foram inquiridos 7 baldios acima deste limite, dos quais 3 acima dos 500 ha. Ainda que com expressões numéricas diferentes, este tipo de situação ocorreu noutros concelhos: Arcos de Valdevez, Bragança, Cabeceiras de Basto, Mondim de Basto, Ponte da Barca, Terras de Bouro, Torre de Moncorvo, Vieira do Minho e Vila Pouca de Aguiar.

Tem ainda de se recordar a imprecisão, antes mencionada, da informação do *Reconhecimento* de 1938, bem como de se salientar o desconhecimento actual da situação dos baldios. Assim, no *Inquérito 2000*, constatou-se uma grande falta de informação sobre a área dos baldios por parte das entidades que os geriam. Esta situação merece um comentário. Em quase todas as zonas do Continente a norte do Tejo não existe cadastro geométrico da propriedade rústica. A esta causa genérica, para todos os tipos de propriedade, há ainda a acrescentar a inexistência de um cadastro específico dos baldios.

Aos factores mencionados, há que adicionar, como motivos que dificultam o conhecimento sobre as áreas e os limites dos baldios, os conflitos de delimitação entre comunidades locais e o facto do declínio das actividades tradicionais diminuir a necessidade de calcorrear o baldio e de assim se manterem vivas nos compartes as extremas do terreno comunitário.

Para 145 dos 820 baldios inquiridos em 2000, não foi possível obter qualquer indicação de área, e nos restantes 675 a soma das áreas indicadas evidenciou uma nítida sobreavaliação por muitos dos inquiridos. Uma apreciação

<sup>7</sup> Como antes se referiu, na Região Norte, em 1938, estavam identificados 276,8 mil ha de área baldia, dos quais 213,1 mil ha reconhecidos em 1938 e 63,7 mil ha já anteriormente submetidos ao Regime Florestal.

Quadro 1.1 Região Norte. Comparação do *Reconhecimento* de 1938 e do *Inquérito* de 2000

		1938		2000	
Freguesias com baldios (número)		1099		584	
Baldios (número)		3754		820	
Número e percentagem do número de baldios, de que se conhece a área, por escalões de área	≤ 1 ha	1468	39,6%	14	2,1%
	> 1 ha a ≤ 10 ha	1177	31,7%	59	8,8%
	> 10 ha a ≤ 100 ha	729	19,6%	219	32,4%
	> 100 ha	336	9,1%	383	56,7%
	Total	3710	100,0%	675	100,0%

pormenorizada da informação recolhida evidencia que o erro da avaliação se verificou sobretudo em baldios de maior dimensão, ou seja, nas unidades comunitárias acima de 100 ha. Assim, por exemplo, no baldio de Carralcova (concelho de Arcos de Valdevez), na resposta ao *Inquérito 2000* foi indicada a área de 600 ha e um estudo mais aprofundado registou apenas 282 ha (Parente, 2002). Também no baldio da Ermida (Terras de Bouro), o *Inquérito 2000* apurou 2994 ha e Ribeiro (2003a) indica 2500 ha e, por fim, no de Cidadelha de Aguiar (Vila Pouca de Aguiar), Paiva (1994) refere 410 ha e no trabalho de 2000 registaram-se 500 ha. Verificam-se também alguns casos em sentido inverso: em Mofreita (Vinhais), Rodrigues (2004) indica 638 ha e o *Inquérito 2000*, 415 ha; em Vilar de Ossos (Vinhais), a diferença entre o levantamento de 2000 e a área referida em Rodrigues (2003a) é, respectivamente, de 115 ha para 160 ha. De qualquer modo, como se constatou nos contactos com outros baldios, já posteriormente ao *Inquérito 2000*, o enviesamento predominante foi, sem dúvida, a sobreavaliação das áreas nos baldios de maior dimensão. Da avaliação feita parece, no entanto, poder admitir-se que a contagem do número de baldios — mas não das áreas — pode tomar-se como fiável, se se considerarem apenas algumas classes de área (em hectares): ≤ 1 ha; > 1 ha a ≤ 10 ha; > 10 ha a ≤ 100 ha; > 100 ha a ≤ 500 ha; > 500 ha.<sup>8</sup>

Depois destes esclarecimentos, torna-se evidente que as conclusões a retirar do quadro 1.1 apenas podem ser muito genéricas e têm de ser tomadas com prudência, ainda que a grande diferença do número de baldios nas duas datas consideradas as torne menos arriscadas. Assim, qualquer que seja a distribuição por classes de área das 145 unidades de que não se conhece a área no *Inquérito*, destaca-se a acentuada diminuição, de 1938 para 2000, do número de baldios (-78%) e de freguesias com baldios (-47%). Refere-se, também, que a quebra do número de baldios se concentrou nos escalões abaixo dos 100 ha

<sup>8</sup> Em pelo menos dois trabalhos (Ribeiro, 2003 e Simões, 2002) foram divulgados alguns elementos relativos à área total dos baldios. Estas publicações foram, no entanto, feitas antes de se ter procedido a uma análise crítica do resultado dos inquéritos.

e, sobretudo, dos 10 ha. A diminuição nestes últimos escalões está seguramente associada à absorção pelas autarquias e à redução do número de baldios por freguesia: 3,4 em 1938; 1,4 em 2000. O acréscimo acima dos 100 ha decorre, em muitos casos, de baldios que foram agregados pela florestação e que agora, no processo de devolução, mantiveram estes contornos. Uma parte significativa destes foi, seguramente, instituída nas áreas já submetidas ao Regime Florestal antes de 1938 onde, como já se notou, não se procedeu à identificação e ao reconhecimento destes baldios.

### A geografia dos baldios

Compara-se, também, a geografia dos baldios em 2000 e em 1938. Na primeira destas datas,<sup>9</sup> com base no número de baldios e na segunda, recorrendo à área. Esta diferença justifica-se pelas características da informação disponível. Assim, como já antes se salientou, as áreas do *Inquérito 2000* apenas têm alguma fiabilidade se traduzidas em número de baldios por classes de área. Em 1938, apenas a área (reconhecida e já anteriormente submetida ao Regime Florestal) se refere a toda a mancha integrada em baldios.

Para analisar a distribuição geográfica dos baldios tomou-se como base o conjunto dos concelhos onde se recensearam baldios no *Inquérito 2000*. Agruparam-se, depois, os concelhos em sete zonas. Duas correspondem aos distritos que têm concelhos a sul do Douro, ou seja, Aveiro (Arouca e Vale de Cambra) e Viseu (Armamar, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, Sernancelhe, Cinfães e Tarouca). A norte deste rio delimitaram-se mais cinco zonas. Destas, na geografia dos baldios, destacam-se as que se designam por Norte de Trás-os-Montes, Alto Minho e Baixo Minho Interior e Terras de Basto.

A primeira destas zonas é marcada pelas serras do Barroso, Marão, Alvão, Padrela, Coroa, Montezinho e Nogueira, e engloba os concelhos de Vila Real, Montalegre, Boticas, Chaves, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar, Vinhais e Bragança. O Alto Minho corresponde ao distrito de Viana do Castelo ou seja, aos concelhos de Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira. Finalmente, a mancha que se designou como Baixo Minho Interior e Terras de Basto integra os concelhos de Amarante, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Mondim de Basto, Ribeira de Pena, Terras de Bouro e Vieira do Minho.

O panorama do Minho é completado pelo que se indica como Baixo Minho Litoral (concelhos de Amares, Baião, Paredes, Póvoa de Lanhoso e Vila Verde), e o de Trás-os-Montes pelos concelhos que se reúnem na designação

Quadro 1.2 Região Norte. Percentagem do número de baldios, em 2000, e da área de baldios, em 1938

Zona	2000		1938
	Percentagem do número de baldios		
	Total	> 500 ha	Percentagem da área de baldios
Norte de Trás-os-Montes	42	45	43
Alto Minho	25	24	24
Baixo Minho Interior e Terras de Basto	13	18	20
Douro Norte e Terra Quente	7	4	4
Baixo Minho Litoral	4	2	1
Aveiro (distrito) <sup>(1)</sup>	3	1	2
Viseu (distrito) <sup>(1)</sup>	6	6	6
Total	100	100	100

(1) Concelhos do distrito que se situam na Região Norte.

de Douro Norte e Terra Quente. Ou seja, Alijó, Murça, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Alfândega da Fé, Freixo de Espada à Cinta, Macedo de Cavaleiros, Mirandela, Torre de Moncorvo e Vila Flor.

Esta divisão em zonas apenas se justifica com o objectivo de pôr em evidência a distribuição espacial (quadro 1.2) dos baldios e o modo como esta se relaciona com duas características: o número de lugares que têm direito ao uso e fruição do terreno comunitário, e as características orográficas das freguesias em que se localizam os baldios. Estas características foram estabelecidas com base num trabalho de Ferreira (1985), em que se classifica cada freguesia em função das suas características médias de altitude e declive. Definiram-se, assim, três grupos de freguesias: com altitude média superior a 700 m; com declive médio superior a 25% e altitude média inferior a 700 m ou com declive médio entre 10% e 25% e altitude média entre 400 m e 700 m; sem características de montanha. A definição da altitude e do declive médios, à escala que foram estimados, são imprecisos, em especial nas freguesias com uma orografia mais variada em menor extensão. Apesar desta limitação, os elementos apurados diferenciam as zonas de modo esclarecedor (quadro 1.3).

Antes de alguns comentários conclusivos, convém referir que a zonagem apresentada evidencia o modo como se distribuem os baldios e ainda como estes se localizam relativamente ao número de lugares e às características de montanha.

Duas conclusões genéricas. O peso relativo de cada zona parece ser sensivelmente o mesmo em ambas as datas, ou seja, a erosão registada na propriedade comunitária não alterou a distribuição proporcional desta pelo espaço. Isto significa que a retracção verificada foi, em todas as zonas, proporcional à presença dos baldios em 1938. Agora a segunda conclusão. A propriedade

<sup>9</sup> Ver ponto 3 do anexo.

**Quadro 1.3** Região Norte. Características de montanha e número de lugares (2000)

Zona	Número total de baldios	Percentagem do número de baldios							Número de baldios por freguesia (média)
		Por tipos de zona, definidos em relação ao carácter de montanha <sup>(1)</sup>			Segundo o número de lugares com direito ao baldio				
		I	II	III	1	2	3 a 5	≥ 6	
Norte de Trás-os-Montes	341	76	19	5	69	14	12	5	2.0
Alto Minho	207	4	33	63	2	—	14	84	1.0
Baixo Minho Interior e Terras de Basto	109	16	47	37	24	11	23	42	1.3
Douro Norte e Terra Quente	57	47	44	9	61	18	19	2	1.9
Baixo Minho Litoral	34	—	29	71	—	3	18	79	1.0
Aveiro (distrito) <sup>(2)</sup>	22	18	82	—	27	—	18	55	1.6
Viseu (distrito) <sup>(2)</sup>	50	82	18	—	28	20	32	20	1.1
<b>Total</b>	<b>820</b>	<b>44</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>39</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>35</b>	<b>1.4</b>

(1) I = altitude média da freguesia onde se localiza o baldio superior a 700 m; II = declive médio da freguesia onde se localiza o baldio superior a 25% mas altitude inferior a 700 m ou declive médio entre 10% e 25% e altitude média entre 400 m e 700 m; III = sem carácter de montanha.

(2) Concelhos do distrito que se situam na Região Norte.

comunitária concentra-se, de modo destacado, em três das sete zonas definidas. É, de resto, apenas a estas que se vai dedicar uma apreciação particular.

O Norte de Trás-os-Montes é, sem dúvida, a zona com maior importância na distribuição da propriedade comunitária. Os baldios localizam-se em freguesias de montanha e, acompanhando um padrão de povoamento aglomerado (Ribeiro, 1991), são usufruídos, na sua grande maioria, por moradores de um único lugar, o que se associa a um maior valor médio de baldios por freguesia.

No Alto Minho — a segunda zona com maior importância —, pelo contrário e de modo coerente com o predomínio do povoamento disperso, mais de oitenta por cento dos baldios são comuns a moradores de seis ou mais lugares e são geralmente geridos e delimitados a nível de freguesia: há, em média, um baldio por freguesia. A maioria das unidades situa-se em manchas sem características de montanha e apenas uma pequena parte se localiza acima dos 700 m de altitude.

Finalmente, uma referência ao Baixo Minho Interior e Terras de Basto. É uma zona que, tanto relativamente à orografia como ao número de lugares, apresenta características mais diversificadas e menos nítidas do que as duas anteriores, o que se ajusta à sua situação de fronteira entre o Minho e Trás-os-Montes.

## Áreas e compartes

Depois de uma referência aos percursos dos baldios nas últimas décadas, da comparação entre 1938 e 2000, e de um panorama da geografia, vai concluir-se este capítulo referindo alguns aspectos relativos às áreas e aos compartes.

Os elementos apurados para as áreas referem-se apenas aos baldios em que estas foram indicadas pelos inquiridos. A área total é em todas as unidades superior a zero, mas o seu valor só foi obtido para 675 dos 820 baldios. Nos outros tipos de área (florestal, agrícola, outras), cuja análise se individualizou, a ausência de registo sobre a dimensão tanto pode corresponder ao seu desconhecimento como à inexistência do tipo de área. Posto este esclarecimento, comentam-se os elementos reunidos nos quadros 1.4 e 1.5.

Um quarto dos baldios para que se apurou a área total tem mais de 500 hectares, e mais de metade ultrapassa os 100 hectares. Até aos 10 hectares existem apenas 11%. Estas percentagens evidenciam um predomínio das unidades de grande dimensão, que já anteriormente se comentou.

A área florestal aqui considerada corresponde a uma área onde há coberto florestal o que exclui, nomeadamente, as áreas destruídas pelo fogo ou que foram cortadas sem posterior rearboreização. Num terço dos baldios, à floresta correspondem áreas entre os 10 e os 100 hectares e, noutro terço, entre este último limite e os 500 hectares. Acima do meio milhar de hectares, há ainda 11% das unidades. Ou seja, na grande maioria dos baldios em que há floresta, e onde se conhece a área desta, existem ainda significativas manchas florestais que se concentram, sobretudo, nas unidades com maiores áreas totais.

Na área agrícola englobam-se as culturas agrícolas feitas em “sortes” ou em terrenos concedidos por licença a cada comparte, as culturas permanentes não florestais, os lameiros, uma ou outra pastagem melhorada ou instalada e, também, as pastagens naturais. Os 103 baldios para que se conhece a área agrícola são, no entanto, apenas uma parcela do número de baldios onde esta existe. Para o comprovar basta confrontar o número antes referido com o dos 136 baldios onde foi declarada a prática de culturas agrícolas anuais. Apesar deste desacerto, pode notar-se que a área agrícola se concentra nas classes de área entre um e cem hectares, e também nos baldios com maior área total.

Nas áreas designadas como outras englobam-se tanto as extensões ocupadas por pedreiras, parques eólicos ou por utilizações similares, como aquelas em que se situam equipamentos mais directamente relacionados com a vida da comunidade, de que são exemplo, centros sociais, parques de lazer, captações de água, etc. Esta dupla natureza das outras áreas contribui seguramente para explicar a sua maior concentração relativa nos baldios de maior dimensão, onde predominam as extensões referidas e também nas unidades até 10 hectares, que muitas vezes se situam mais próximas das aldeias e lugares e onde se localizam os equipamentos.

Quadro 1.4 Região Norte. Número de baldios por tipo e classes de área

Classes de área (hectares)	Número de baldios			
	Área total	Área florestal	Área agrícola	Outras áreas
> 0 a ≤ 1	14	20	15	19
> 1 a ≤ 10	59	92	41	43
> 10 a ≤ 100	219	172	35	18
> 100 a ≤ 500	219	165	9	4
> 500	164	58	3	1
Total	675	507	103	85

Quadro 1.5 Região Norte. Percentagem do número de baldios por classes de área total e tipo de área

Classes de área total (hectares)	Percentagem do número de baldios com área			
	Total	Florestal	Agrícola	Outras
> 0 a ≤ 1	2	1	—	1
> 1 a ≤ 10	9	6	2	12
> 10 a ≤ 100	32.5	31	21	20
> 100 a ≤ 500	32.5	34	34	33
> 500	24	25	34	29
Sem área total conhecida e com outros tipos de área(*)	—	3	9	5
Total	100	100	100	100

(\*) Corresponde a baldios em que não houve resposta sobre o valor da área total do baldio mas em que este foi indicado para outro(s) tipo(s) de área.

A legislação em vigor (lei n.º 69/93) define os compartes como os “moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas que, segundo os usos e costumes, têm direito ao uso e fruição do baldio”. Esta definição, embora menos restritiva na relação do morador com o local, dá continuidade ao estabelecido nos diplomas (decreto-lei n.º 39/76 e portaria n.º 117/76) que determinaram, depois do 25 de Abril de 1974, as formas e os processos de devolução dos baldios aos povos. Esta legislação delimitou mesmo o universo de moradores a considerar, indicando que eram todos.

Na aplicação local destas normas, os compartes passaram a corresponder à lista dos eleitores ou dos residentes adultos a que se acrescentaram, em muitos casos, os membros da comunidade que estavam fora, na cidade ou emigrados.

O comparte já não é a família, o fogo, a casa, cuja economia agrícola e doméstica se articula quotidianamente com o baldio. Este modelo de comparte entrou em declínio desde a grande emigração dos anos sessenta do século XX

e da sequente transformação tecnológica da agricultura e do quadro da vida rural. As fórmulas legais posteriores a 1974 acompanham afinal o distanciamento, que se foi acentuando, entre a economia das famílias e o baldio. Ser comparte corresponde hoje a um direito individual, e não familiar, sobre o baldio, que ainda assegura o acesso à sua utilização directa, dentro dos usos e costumes, mas que se exprime também na possibilidade de participar nas decisões sobre a modalidade de gestão e sobre a aplicação a dar às receitas das actividades (floresta, arrendamento de parcelas, etc.) não dependentes da actividade de cada comparte e, em muitos casos, contratualizadas com entidades exteriores ao baldio. Esta segunda componente é a única que hoje corresponde à capacidade do exercício dos direitos pela maior parte dos compartes. O tema da natureza do comparte já antes tinha sido referido e vai ser retomado a propósito da análise das actividades tradicionais (pastoreio, culturas agrícolas, culturas permanentes não florestais, recolha de matos e de lenhas) praticadas nos baldios.

O número total de compartes (406, 7 mil) é muito elevado e traduz-se numa parte importante da população da Região Norte<sup>10</sup>. Assim, são compartes 11% da população residente e 22% da população rural.<sup>11</sup> Se o universo considerado for, não a Região Norte, mas o conjunto das freguesias com baldios e de que se conhece o número de compartes, o número destes equivale mesmo a 97% da população residente. Esta elevada expressão numérica decorre também de, como antes já se notou, serem recenseados como compartes muitos não residentes. Apesar deste amplo universo de compartes, os baldios não têm hoje visibilidade social e política, mesmo a nível local. O mundo das unidades comunitárias e dos compartes encontra-se actualmente mergulhado numa grande opacidade e tem pouca relevância. Esta última constatação é evidente a nível nacional e regional mas, com demasiada frequência, estende-se também às freguesias com baldios. Os factores que mais têm contribuído para este panorama vão ser abordados nos capítulos seguintes.

10 Cf. no ponto 4 do anexo, os números apresentados neste parágrafo.

11 Definida esta como a soma da população isolada e da que reside em aglomerados com menos de 2000 habitantes.

## As economias individuais dos compartes

### As actividades tradicionais

A apresentação das actividades que se praticam nos baldios vai repartir-se em dois grandes grupos: as associadas às economias individuais dos compartes e as que se referem ao que se vai designar como economia da unidade comunitária e que são geridas pelos órgãos directivos dos baldios. Ou seja, as actividades cujo controle e administração cabem, ou deveriam caber — nos casos em que o baldio é utilizado como terreno de livre acesso — aos órgãos gestores, que são também quem recebe as receitas e as aplica. Este dispêndio não pode ser feito, nos termos da lei, em benefício individual dos moradores mas tem de contemplar realizações com o objectivo de beneficiar a vida local, ou investimentos destinados a favorecer o aproveitamento do baldio ou a fortalecer a sua economia.

A outra vertente da utilização do baldio, que se vai abordar neste capítulo, refere-se a actividades como o pastoreio, a recolha de matos e de lenhas, as culturas agrícolas anuais e as permanentes. Estas constituíam, de facto, o cerne da economia do baldio no período em que esta se confundia com a apropriação que as economias individuais dos compartes faziam, de modo regulado, do espaço comunitário. No período em que, para recorrer à expressão de Bouhier para o caso galego, o baldio era o suporte do sistema agrário. Esta formulação aplica-se também ao que se verificava, de modo generalizado, nos baldios do Norte e Centro do país.

#### O baldio e o sistema agrário

O baldio assegurava o pastoreio do gado que, frequentemente, era a principal produção que os povos levavam ao mercado. Oferecia os matos que a maceração, nos currais e nos caminhos que atapetava no interior dos povoados, permitia converter em estrume. Este assegurava, na formulação de Ferreira Lapa (1868), a vida do sistema agrário: "O estrume faz a cultura, a cultura o alimento, o alimento o homem e o homem a sociedade". A sua função na fertilização

dos campos era, de facto, decisiva (Portela, 2002) e Santos (1992) demonstrou para o Alto Barroso que o “auto-provisionamento da fertilidade” era “o factor limitante do nível de intensidade do sistema de culturas”.

Além do pastoreio e dos matos, a recolha de lenhas e arbustos alimentava lareiras e fornos de pão. O carvão, também fabricado no baldio, tinha como destino o mercado mas também fogareiros, braseiras e ferros de engomar. Alguma madeira que era possível obter facilitava a construção de casas, currais e palheiros, carros e outros equipamentos. Nalgumas zonas a existência de vimes favorecia o trabalho dos cesteiros. Apanhava-se pedra para marcar a divisória das parcelas de terra e para edificar casas e outras dependências. A água que alimentava fontes, chafarizes e levadas vinha, e ainda vem, muitas vezes dos espaços comunitários. Cultivavam-se lotes no baldio, demarcados cada ano, para complementar o que se obtinha na exploração. O baldio era, de facto, o suporte do sistema agrário.

O acesso ao baldio limitava-se aos moradores das comunidades que tinham direitos de fruição sobre os espaços comunitários. Como é bem conhecido, este acesso decorria no quadro de procedimentos e de normas de utilização tradicionalmente aceites pelos povos. Acrescente-se ainda que nesta utilização verificavam-se desigualdades entre os moradores, que decorriam das próprias diferenciações sociais existentes nas comunidades rurais.

A alteração do lugar central do baldio no sistema agrário ficou associada ao processo de florestação iniciado no final dos anos trinta (já referido no capítulo 1), à instalação de casais (unidades) agrícolas no âmbito da política de colonização interna do Estado Novo e ainda a outros acontecimentos, como a inundação de terrenos comunitários em consequência da construção de barragens. Foi, de qualquer modo, a crescente integração mercantil, tanto ao nível dos produtos e meios de produção como, sobretudo desde os anos sessenta, dos mercados de trabalho nas cidades e nos países de emigração que foi mudando, de modo decisivo, a relação das populações com os baldios. A debandada que varreu os campos e a crescente relação das explorações com o mercado, aceleraram a transformação da agricultura. Cresceu continuamente o emprego de adubos químicos, o que tornou o cultivo menos dependente dos estrumes. Impuseram-se os alimentos concentrados para os animais. Difundiram-se os motocultivadores e os tractores. O motor de rega destronou os aparelhos tradicionais de elevação de água. Os herbicidas foram substituindo a penosidade das cavas da vinha e a morosidade das mondas manuais. Os fungicidas e os herbicidas orgânicos de síntese generalizaram-se, e a sua presença na defesa das plantas sobrepôs-se às do enxofre, sulfureto de carbono e calda bordalesa, que se utilizavam desde o último terço do século XIX. Aumentou o recurso a sementes seleccionadas e a gado melhorado e de raças mais produtivas.<sup>1</sup>

Esta transformação, em que se insere o declínio do lugar central do baldio, foi em muitas zonas acompanhada pelo desinteresse de uma parte dos

moradores pelo espaço comunitário e pela erosão do cumprimento dos preceitos que asseguravam a utilização comunitária do baldio. As alterações nos baldios tiveram, de qualquer modo, expressões locais diferenciadas pois foram modeladas por uma grande diversidade de condições e de tempos na ocorrência das causas e dos efeitos das mudanças<sup>2</sup>. Passadas, no entanto, algumas décadas sobre as principais transformações parece poder afirmar-se — como se vai argumentar em seguida — que a presença dos baldios, outrora decisiva, já não diferencia a evolução dos sistemas agrícolas.

A análise desta questão, dada a metodologia utilizada, obrigou a fixar o período que se toma como referência para avaliar a mudança do sistema agrário. A primeira indicação retirou-se da evolução da população residente nas freguesias com baldios já que, como antes se notou, o êxodo dos anos sessenta esteve estreitamente ligado àquela transformação. A apreciação dos elementos colhidos nos recenseamentos da população<sup>3</sup> mostra que na primeira metade do século se assistiu a um aumento da população rural que levou, numa época em que os braços e a tracção animal ainda eram a base do cultivo, a um crescente alargamento da área aproveitada e à retracção dos incultos. O fim destes foi mesmo proclamado com ênfase na segunda metade dos anos quarenta por três destacados agrónomos: Mário de Azevedo Gomes, Henrique de Barros e Eugénio Castro Caldas. A quebra da população só veio a ocorrer depois dos anos sessenta, numa tendência de decréscimo que se tem mantido continuamente.

Outra indicação retirou-se da integração mercantil da agricultura. Neste ponto dispomos apenas de um índice construído para o conjunto do Continente e que, portanto, não capta o que ocorreu à escala local ou mesmo

- 1 Sobre a transformação da agricultura ver o capítulo 6 da Parte II, nomeadamente as pp. 95-99.
- 2 Há uma ampla e diversificada literatura sobre os baldios que abrange os aspectos abordados neste parágrafo e nos anteriores: o lugar do baldio no sistema agrário; a economia das populações e os espaços comunitários; a diferenciação no acesso ao baldio; as normas e a regulação da utilização do baldio. Referenciam-se, de seguida, os trabalhos em que, para além dos citados no texto, se apoiou directamente a apresentação feita: Almeida, A. (1970); Balboa, X. (1990); Baptista, A. (1999); Baptista, F. O. (1978); Baptista, F. O. (2001); Brito, J. P. (1996); Brito, R. S. (1953); Brouwer, R. (1995); Caldas, E. C. (1943); Cavaco, C. e Marques, I. (1966); Costa, J. V. C. (1975); Costa, M. N. F. (1959); Devy-Vareta, N. (1993); Devy-Vareta, N. (1994); Devy-Vareta, N. (2005); Dias, J. (1981); Dias, J. (1953); Estêvão, J. A. (1983); Fernández Leiceaga (1990); Lourenço, F. (1981); Monteiro, A. (1970); Moraes, P. (1889); Nobre (1987); O'Neill, B. J. (1984); Peixoto, R. (1908); Pinto, Y. O. P. F. (1957); Pires, C. B. (1970); Pires, F. F. (1945); Ribeiro, M. (1997); Ribeiro, O. (1943); Rodrigues, M. (1987); Rodrigues, O. (2000); Santos, J. M. L. (1992); Santos, J. M. L. (1995); Silva, M. C. (1998); Simões, S. (2002); Soto Fernández, D. (2006); Sousa, T. M. (1927); Taborda, V. (1932); Vellozo, F. J. (1953).
- 3 Índice (1960=100) de evolução da população residente nas freguesias com baldios: 1900=77; 1911=81; 1920=79; 1930=82; 1940=92; 1950=100; 1960=100; 1970=86; 1981=84; 1991=77; 2001=73.

regional. Pode, de qualquer modo, aceitar-se que a tendência expressa pelo índice traduz uma evolução que, de facto, não deixou à margem qualquer parcela do espaço do Continente. Trata-se de um indicador elaborado por Rolo (1996), que se calcula dividindo a soma da produção comercializada com os consumos intermédios<sup>4</sup> pelo valor acrescentado bruto da agricultura (inclui a floresta). Os resultados obtidos foram os seguintes: 1950=0,26; 1960=0,39; 1970=0,55; 1980=0,90 e 1990=1,07. O processo de integração mercantil da agricultura foi assim progressivo e com uma expressão crescente ao longo deste período: se em 1960 aquele indicador era, em mais de um terço, superior a 1950, em 1970 quase duplicara em relação a este último ano. Em 1990 era também o dobro, quando a comparação se fazia com 1970.

Observa-se agora a evolução dos gados bovino, ovino e caprino, que tinham um lugar destacado no sistema agrário das *freguesias com baldios*<sup>5</sup> (cf. quadro 2.1). O número de bovinos subiu até 1955 e só depois sofreu uma quebra, mas os ovinos tiveram uma redução desde 1940, e os caprinos desde 1934. A diminuição do efectivo destas duas espécies verificou-se também, nestes mesmos períodos, ao nível do Continente, embora com menor expressão. Aceita-se que os comentários feitos para explicar estas evoluções no conjunto do Continente se adequam às *freguesias com baldios*. No caso dos ovinos, na nota introdutória ao arrolamento geral de gado de 1955, publicado com o título *Gado e Animais de Capoeira*, exprime-se surpresa pela “diminuição do número de ovinos, que não está de acordo com a ideia geralmente admitida a respeito da evolução desta espécie”. Explica-se, depois, esta situação pelos diferentes dias do mês de Dezembro em que foram realizados os arrolamentos de 1940 e de 1955. Consta-se que a baixa verificada se deve em larga medida ao número de crias e argumenta-se que esta diferença se deve ao facto do arrolamento de 1940 ter como referência o dia 31 de Dezembro e o de 1955 o dia 15 de Dezembro do mesmo mês, dado ser “possível que à segunda

4 Estes englobam “no fundamental as despesas correntes com: sementes e plantas adquiridas no mercado nacional ou importadas; compras de alimentos para animais; adubos e correctivos do solo; produtos fitossanitários e pesticidas; energia (electricidade, combustíveis e carburantes); material e pequenos utensílios, manutenção e reparação (de máquinas e outros bens de equipamento e construções); serviços” (cf. EUROSTAT, *Manual de Contas Económicas da Agricultura e da Silvicultura*. Tema 5, série E., Luxemburgo, Serv. Public. Ofic. das Com. Europeias [SPOCE], 1989, citado por Rolo, 1996).

5 Para 1999, na informação do Recenseamento Geral de Agricultura 1999 a que se teve acesso, sempre que numa freguesia há apenas 3 ou menos explorações agrícolas com uma determinada característica, os valores relativos a esta característica não são indicados e são assinalados como confidenciais. Encontraram-se várias situações destas relativas ao gado, pelo que foi depois necessário fazer uma estimativa para cada uma das freguesias com dados confidenciais. Esta foi feita do seguinte modo: subtraindo ao efectivo, obtinha-se o total do gado existente nas outras freguesias; admitiu-se, depois, que este se repartia pela freguesias com dados confidenciais proporcionalmente à área de cada freguesia.

Quadro 2.1 Bovinos, ovinos e caprinos nas *freguesias com baldios* e no Continente

Ano	Gado. Número de cabeças. Índice, 1955=100					
	Freguesias com baldios			Continente		
	Bovinos	Ovinos	Caprinos	Bovinos	Ovinos	Caprinos
1934	89	100	188	86	90	178
1940	93	127	204	92	108	169
1955	100	100	100	100	100	100
1972	93	49	61	119	67	100
1999	59	52	67	130	81	73

Fonte: *Gados e ...* (1955); *Arrolamento...* (1934); *Arrolamento...* (1940); *Arrolamento ...* (1972) e *Recenseamento...* (1999).

quinzena de Dezembro tenha correspondido, em qualquer dos anos, o nascimento de algumas centenas de milhar de crias”.

Admitido este factor, fez-se uma correcção em que se aceita que o número de crias por fêmea, no mesmo dia do mês, seria idêntico em 1940 e 1955. Os resultados obtidos com este procedimento levam a concluir que o efectivo ovino em 1955 não diferia do de 1940. Neste caso, a quebra de ovinos teria apenas ocorrido depois de 1955.

No caso dos caprinos os argumentos são menos directos, para uma diminuição que, no conjunto do Continente, vinha desde 1934. As explicações adiantadas nas introduções dos arrolamentos de 1940 e 1955 não interpretam a diminuição dos caprinos como um elemento da crise do sistema agrário mas antes como uma consequência da sua consolidação. Como já se notou, a população aumentava, mais braços cultivavam os campos e os incultos retraíam-se. Neste contexto, recuaram os matagais e os descampados onde se acolhia a espécie caprina que simultaneamente sofria os efeitos da competição dos ovinos, ou seja, “da outra espécie (ovina) que facilmente a substituiu”, pois, além de leite e carne, produz lã e, numa apreciação mais genérica, permite “obter maior rendimento” (*Gado e ...*, 1955).

Por último, pondera-se o avanço da florestação nos baldios. É assunto que se vai retomar no próximo capítulo, mas relativamente ao qual a generalidade dos autores aceita que contribuiu para reduzir o gado miúdo devido ao impacto da florestação no sistema agrário. Como antes se notou, esta evolução só deve ser considerada depois de meados dos anos cinquenta. Foi, de resto, depois desta época que o efeito da florestação teve maior expressão: em 1953 estava apenas florestada a quarta parte da área que viria a ser abrangida pelo Plano de Povoamento Florestal (Devy-Vareta, 2005).

Depois deste percurso pela população residente, gados, ritmo de florestação e avanço do mercado, pode situar-se na década de sessenta a viragem na transformação do sistema agrário o que, de resto, coincide com as conclusões de outros trabalhos em que se analisou, para o país, a história recente da

agricultura. Aceita-se, assim, fixar os anos de 1955 e 1999 para avaliar, com base nos efectivos do gado, o lugar dos baldios na mudança verificada. Com este objectivo consideraram-se nove variáveis relativas aos 51 concelhos em que foram, no *Inquérito*, reconhecidos baldios na Região Norte. Assim, para os gados bovino, ovino e caprino calculou-se: a variação, em percentagem, do número de cabeças de gado entre 1955 e 1999, para o conjunto das freguesias de cada concelho em que *não há nenhum baldio* e para o conjunto das *freguesias com baldios*; a percentagem, para as *freguesias com baldios*, do número de cabeças de gado que pasta no baldio (*Inquérito*) em relação ao gado que existe nessas mesmas freguesias (*Recenseamento... 1999, 2001*). A possível associação entre cada par de variáveis foi depois estatisticamente avaliada.<sup>6</sup>

Antes de se apresentarem os resultados obtidos é necessário explicitar algumas precauções. É discutível tomar apenas o efectivo animal como indicador da evolução do sistema agrário. Dado, no entanto, o relevo que o pastoreio tinha na economia tradicional do baldio, aceitei-se esta opção. Refira-se também que a separação das freguesias pela presença ou ausência de pelo menos um baldio, independentemente da área deste, coloca no mesmo universo freguesias com áreas de baldio muito diferentes. Ignorou-se, ainda, a cronologia da existência dos baldios o que pode ter conduzido a incluir no universo das freguesias, com ou sem baldios, casos com percursos muito diferentes.

Apesar destas limitações, os resultados significativos, no plano estatístico, a que se chegou merecem ser considerados. Tanto no caso dos bovinos, como no dos ovinos e caprinos, entre as duas variáveis que expressam a variação do efectivo entre 1955 e 1999, uma relativa às *freguesias com baldios* e a outra às *freguesias sem baldios*, é admissível a existência de uma tendência para estarem associadas, de modo que a maiores valores de uma variável se associam maiores valores da outra. Isto significa que a presença ou a ausência, actual, de baldios não condicionou a variação dos efectivos.

Registou-se também para os bovinos, ovinos e caprinos, que a percentagem de gado que actualmente pasta nos baldios, relativamente a todo o gado das *freguesias com baldios*, não está associada à variação do efectivo entre 1955 e 1999, nestas mesmas freguesias. Ou seja, não se encontrou uma relação estatisticamente significativa entre o peso do baldio no apascentamento do gado e a variação registada no efectivo.

<sup>6</sup> A possível associação entre cada par de variáveis foi avaliada com recurso ao coeficiente de correlação ordinal de Spearman (*Spearman rank-order correlation coefficient*). A partir deste coeficiente foi possível calcular uma estatística com distribuição normal usada habitualmente em caso de grande número de observações. Esta estatística permite testar as hipóteses de a maiores valores observados para uma variável se associarem maiores ou menores valores da outra. (Sobre a justificação da metodologia utilizada cf. Baptista *et al.*, 2004).

Parece assim poder adiantar-se como hipótese, já antes referida, que, mau grado as limitações da análise, a evolução do sistema agrário no período considerado não aparece marcada pela presença de baldios.

### Pastoreio

Depois da avaliação da presença dos baldios no sistema agrário, apresenta-se, com base no *Inquérito*, o panorama das actividades tradicionais que aqui são apreciadas com mais pormenor, ou seja, o pastoreio, a recolha de matos e de lenhas, as culturas agrícolas anuais e as permanentes não florestais.

Os elementos recolhidos no *Inquérito* exigem, no entanto, um esclarecimento preliminar decorrente da comparação, a que foram submetidos, com a informação secundária disponível e as observações colhidas junto de informadores qualificados. Este confronto, no caso das actividades tradicionais, permitiu identificar desacertos que implicam algumas precauções. Assim, pareceu mais adequado não considerar, no caso do pastoreio, os dados relativos ao número de pessoas exteriores às comunidades de compartes que utilizam o baldio e ser-se cauteloso no uso da informação relativa aos efectivos de gado por baldio. Aqui, como nas áreas (cf. capítulo 1), optou-se por utilizar apenas os grandes números.

Agora o pastoreio, cuja análise vai desdobrar-se em três pontos: um panorama dos efectivos; alguns aspectos do quadro actual de utilização do baldio; a apreciação, à escala da freguesia, da relação das comunidades rurais com os terrenos comunitários. Começa-se pelo panorama, referindo que há pastoreio em 685 baldios, de um total de 820, e indicando (em milhares de cabeças de gado e em unidades de baldio) os efectivos de cada tipo de gado bem como o número de baldios em que pastoreiam. Foram assim recenseados (em milhares de cabeças e em unidades baldio): 42,4 bovinos que pastam em 462 baldios; 110,6 ovinos em 417; 87,1 caprinos em 332; 8,5 equinos em 195. Apesar da maior presença dos ovinos e dos caprinos na dimensão dos efectivos, são os bovinos que constituem a maior parcela de carga pecuária nos espaços comunitários da Região Norte. Esta avaliação foi feita convertendo as cabeças naturais em cabeças normais, ou seja, estabelecendo um padrão que permita comparar, nomeadamente, o consumo alimentar das diferentes espécies. Estabelecem-se assim coeficientes<sup>7</sup> que permitem converter o número de cabeças de cada espécie em cabeças normais. A soma das cabeças normais dos diferentes gados exprime a carga pecuária que se apascenta no baldio. Feitos estes cálculos, verificou-se que os bovinos equivalem a 46% das cabeças normais, cabendo 30% aos ovinos,

<sup>7</sup> Os coeficientes utilizados (adaptados de Rolo, 1996) foram: bovinos, 1,00; ovinos, 0,25; caprinos, 0,20; equinos, 0,60.

Quadro 2.2 Gado nas freguesias com baldios

Gado	Freguesias com baldios		
	Percentagem do gado que pasta no baldio em relação ao gado total	Percentagem do gado existente relativamente ao gado total	
		da Região Norte	do país
Bovino	41,1	10,6	3,0
Ovino	64,9	23,7	3,8
Caprino	96,3	62,4	16,2
Equídeo	57,7	22,4	8,8

Fonte: Inquérito e Recenseamento... 1999.

19% aos caprinos e 5% aos equinos. De qualquer modo, ao gado miúdo (ovinos e caprinos) tomado em conjunto corresponde metade da carga pecuária.

Avaliou-se ainda a importância que os baldios têm para cada tipo de gado, calculando para as *freguesias com baldios* a percentagem do efectivo que pasta no terreno comunitário. Os números obtidos estão no quadro 2.2, onde também se apresenta a percentagem de gado que pasta nos baldios da Região Norte, relativamente aos efectivos desta mesma região e do país. Salientam-se apenas dois aspectos: a relação destacada dos caprinos com os baldios; a importância considerável que estes têm também para as outras espécies. Esta conclusão exige, no entanto, um esclarecimento que também é válido para a utilização que adiante também se faz deste tipo de percentagem. Como se vai referir, uma parte do gado que pasta no baldio é exterior à freguesia da comunidade que sobre ele tem direitos. Ou seja, pasta no terreno comunitário gado recenseado fora da freguesia em que se localiza o baldio, pelo que a percentagem antes referida, pode corresponder a uma sobrestimação do sustento assegurado pelo baldio ao gado da freguesia. Sucede, no entanto, que nalguns casos tende a haver um intercâmbio de situações deste tipo entre freguesias o que atenua, nas percentagens calculadas, os efeitos da utilização do baldio por gado exterior. Há, de qualquer modo, situações em que esta compensação não tem lugar. Apesar destas imprecisões aceitou-se que os valores obtidos são úteis para, pelo menos, avaliar os grandes contornos do que actualmente se verifica no pastoreio dos baldios.

A geografia do pastoreio não é uniforme nos 51 concelhos da Região Norte onde se identificaram espaços comunitários.<sup>8</sup> A maior parte do gado concentra-se em zonas montanhosas onde, como se referiu no capítulo anterior, é também mais acentuada a presença de baldios. Assim, 75% dos

8 Cf. números 5 e 6 do anexo.

bovinos que pastam em terrenos comunitários, 61% dos caprinos, 63% dos equinos e 31% dos ovinos concentram-se nas *freguesias com baldios* de onze concelhos: Arcos de Valdevez, Boticas, Cabeceiras de Basto, Melgaço, Monção, Mondim de Basto, Montalegre, Ribeira de Pena, Vieira do Minho, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real. Neste conjunto encontram-se também dois terços das pessoas das comunidades que têm cabeças de gado nos baldios. É ainda nestes concelhos que os gados estão mais dependentes do acesso aos terrenos comunitários: 70% dos bovinos (são 41% para o conjunto das *freguesias com baldios*) e 109% dos caprinos (96% para o conjunto das *freguesias com baldios*), pastam nos baldios. Para os ovinos esta percentagem é de 55% mas este é um valor claramente inferior aos 90% das *freguesias com baldios* de outros quatro concelhos (Bragança, Chaves, Valpaços e Vinhais), também marcados pelas montanhas da Região Norte e onde se encontram quatro décimos dos ovinos que pastam nos baldios.

A apreciação da percentagem de 109% referida para os caprinos permite agora a passagem ao segundo ponto: o contexto actual de utilização dos baldios. Esta percentagem evidencia que gado exterior às *freguesias com baldios* se apascenta nos terrenos comunitários, e indicia também uma erosão das normas tradicionais do pastoreio no baldio. Antes de se apresentarem os resultados que procuram quantificar esta situação, convém, no entanto, esclarecer que tradicionalmente, em certos contextos, era aceite o pastoreio sazonal de algumas partes do baldio por gado exterior. Era, por exemplo, o caso da utilização de certas brandas da Serra da Peneda. Ainda se aceita actualmente, nalgumas zonas, que a área baldia seja percorrida por animais de aldeias vizinhas. Simões (2002) refere que os compartes da Gavireira (Serra da Peneda e concelho de Arcos de Valdevez) consideram esta abertura do seu baldio, e dos outros em que a serra se reparte, como uma prática "enquadrada nos usos e costumes". De qualquer modo, como se verificou em muitos relatórios dos inquéritos, actualmente há, com frequência, uma perda de controle dos povos sobre os baldios. O panorama encontrado pelo Inquérito parece confirmar esta erosão. Assim, 30,4% dos equinos, 16,9% dos caprinos, 12,6% dos ovinos e 5,3% dos bovinos que pastam nos baldios pertencem a pessoas exteriores às comunidades com direitos sobre os baldios. A percentagem relativa aos equinos corresponde, sobretudo, a animais que vivem permanentemente no baldio com escasso acompanhamento por parte dos seus donos. Já o caso dos ovinos e caprinos decorre principalmente da pressão de pastores sem terra suficiente para a dimensão dos seus rebanhos.<sup>9</sup>

A utilização indevida pode também apreciar-se através do número de baldios em que se verifica. Relativamente a este aspecto, as respostas ao Inquérito não foram coincidentes nas duas perguntas seguintes: as pessoas

9 Sobre este aspecto nos sistemas ovinos cf. Barbosa (1993) e Barbosa e Portela (2000).

**Quadro 2.3** Número de baldios segundo as pessoas a quem pertence o gado

O gado pertence a pessoas:		Número de baldios (pergunta: quem são as pessoas que utilizam o baldio para apascentar o gado) <sup>(*)</sup>	Número de baldios (pergunta: a quem pertence o gado que pasta no baldio)	
da comunidade	segundo os usos e costumes	631	647	
	fora dos usos e costumes	pagando		8
		não pagando		2
de fora da comunidade		91	227	

(\*) Em cada baldio pode encontrar-se mais de uma categoria de pessoas e nem todos os 655 baldios em que há pastoreio responderam a estas duas questões ou a uma delas.

que utilizam o baldio para apascentar gado, que relação têm com a comunidade com direitos sobre o baldio e com os usos e costumes que regulam a prática do pastoreio; a que pessoas (da comunidade ou exteriores) pertence o gado que pasta no baldio. O quadro 2.3 sintetiza os resultados.

A diferença obtida parece dever-se, de acordo com a coordenação da equipa de inquiridores, ao facto de ser mais fácil reconhecer cabeças pertencentes a elementos exteriores do que referenciar as pessoas com gado nesta situação. Aceitando esta justificação, poder-se-ia conferir maior credibilidade à questão relativa à propriedade do gado e admitir que pode haver utilização indevida do baldio para pastoreio em cerca de um terço das unidades em que este se pratica. Esta proporção é de apenas 13% se calculada com base na pergunta relativa às pessoas.

A geografia da utilização indevida também não é uniforme, como de seguida se refere com base na percentagem do número de cabeças pertencentes a pessoas de fora da comunidade. Equinos: 56% concentram-se nos concelhos de Terras de Bouro, Vieira do Minho, Viana do Castelo, Arcos de Valdevez, Vila Real e Melgaço. Bovinos: mais de sete décimos estão nos concelhos de Melgaço, Vieira do Minho, Cabeceiras de Basto e Arcos de Valdevez. Caprinos: mais de 80% das cabeças nesta situação encontram-se nos concelhos de Vila Real, Boticas, Vila Pouca de Aguiar, Mondim de Basto, Murça e Valpaços. Ovinos: os quatro concelhos (Bragança, Chaves, Valpaços e Vinhais) onde esta espécie tem mais relevo são também aqueles onde pasta mais de 55% do efectivo pertencente a pessoas exteriores.

O tipo dos rebanhos de gado miúdo (ovinos e caprinos) é outro indicador do modo como as comunidades se relacionam com os baldios e, também, dos sistemas de pastoreio. Em 69 baldios, dos 560 em que pastam ovinos e/ou caprinos foram recenseados rebanhos de pessoas exteriores à comunidade. Foram também identificados rebanhos colectivos em 59 baldios, e pertencentes a uma

**Quadro 2.4** Número de baldios segundo o tempo de pastoreio do gado

Gado de pessoas:	Número de meses por ano que o gado pasta no baldio				
	1 a 2	3 a 6	7 a 11	12	0 e NR
da comunidade	3	51	13	580	173
de fora da comunidade	1	11	5	210	593

NR - não respostas.

só pessoa em 477 unidades comunitárias. Ou seja, a informação relativa aos rebanhos confirma a presença de gado exterior à comunidade e, simultaneamente, evidencia que o pastoreio em rebanhos colectivos, tão generalizadamente referenciado na bibliografia sobre a utilização tradicional dos baldios, se encontra agora apenas na décima parte das unidades onde pasta gado miúdo.

Os comentários que têm vindo a fazer-se sobre a presença do gado nos baldios, pertencente a pessoas da comunidade ou exteriores, ganham outra dimensão se se salientar que, em qualquer das situações, na grande maioria dos casos, o gado utiliza o baldio durante todo o ano (cf. quadro 2.4).

Analisa-se agora, para o pastoreio, a relação dos povos com os baldios no contexto local em que se concretiza a utilização do baldio. Considerou-se, para este feito, o nível da freguesia embora se reconheça que em muitos casos (cf. capítulo 1) o lugar e o seu baldio seriam o quadro mais adequado. Sucede, no entanto, que a informação secundária a que se recorreu não permite trabalhar com partes de freguesia. Aceite esta limitação calcularam-se, a este nível, dois indicadores: a percentagem do gado (bovinos, ovinos, caprinos e equinos), expressa em cabeças normais, que pasta no baldio (informação do *Inquérito*) relativamente ao gado da freguesia (*Recenseamento... 1999*); a percentagem do número de pessoas da comunidade com gado no baldio (*Inquérito*) relativamente ao número de famílias residentes na freguesia (*Censo da População de 2001*). Neste último indicador admite-se que apenas uma pessoa por família tem gado no baldio.

O primeiro indicador expressa o grau de sustentação do gado que o baldio proporciona. O segundo mede, a nível de freguesia, o grau de ligação das famílias residentes com o baldio. O quadro 2.5 mostra os resultados obtidos.

Antes de comentar a informação do quadro tem de se notar que, como já antes se referiu, nalguns baldios em que o inquirido afirmou haver pastoreio, não indicou o número de cabeças que pastavam e/ou o número de pessoas a quem pertencia o gado. Esta discrepância ocorreu, sobretudo, em casos onde o pastoreio era accidental ou em que tinha expressão reduzida. De qualquer modo, estas situações implicam uma redução das percentagens calculadas face ao que, de facto, se verifica no baldio. Apesar desta limitação, dada a

**Quadro 2.5** Freguesias com baldio. Gado que pasta no baldio e número de pessoas que utilizam o baldio para pastoreio

Classes(*)	Freguesias com baldios: valores relativos à percentagem			
	do gado em cabeças normais, que pasta no baldio relativamente ao gado da freguesia		do número de pessoas da comunidade que utilizam o baldio para pastoreio relativamente ao número de famílias da freguesia	
	Número de freguesias	gado, em cabeças normais (%)	Número de freguesias	pessoas da comunidade que utilizam o baldio para pastoreio do gado (%)
0	136	0,0	138	0,0
> 0 a ≤ 10	33	0,5	243	16,7
> 10 a ≤ 30	79	5,0	100	23,4
> 30 a ≤ 50	95	16,1	47	17,4
> 50	241	78,4	56	42,5
Total	584	100,0	584	100,0

(\*) As classes de percentagem referem-se, de modo independente, ao gado (em cabeças normais) e ao número de pessoas da comunidade que utilizam o baldio para pastoreio do gado.

expressão reduzida destes casos, aceita-se que os indicadores calculados contribuem para esclarecer a importância do baldio à escala local.<sup>10</sup>

Em 241 freguesias mais de metade do gado pasta no baldio; estas freguesias concentram 78,4% das cabeças normais. Se se considerarem as freguesias onde aquela relação é superior a 30%, obtêm-se 336 freguesias e 94,5% das cabeças. É assim neste amplo número de freguesias que se concentra a quase totalidade do gado e que os baldios têm um lugar destacado na sustentação do gado. Relativamente às famílias residentes o panorama é diferente. Apenas em 56 freguesias mais de metade das famílias têm gado no baldio; se se considerar o limiar acima dos 30% este número sobe para 103, ou seja, menos de um quinto das freguesias que hoje têm baldios. Nestas residem 60% das pessoas com gado nas unidades comunitárias. Evidencia-se, assim, que a ligação das comunidades com os baldios, a propósito do pastoreio, tem uma expressão reduzida na grande maioria das freguesias e é muito menos generalizada e relevante do que a participação dos terrenos comunitários na sustentação dos gados.

Este desfasamento, a propósito do pastoreio, entre a relação das famílias residentes com o espaço comunitário e o lugar que este ainda ocupa na sustentação dos gados, associa-se a dois outros elementos: a diminuição muito expressiva dos detentores de gado e o aumento médio do número de cabeças

<sup>10</sup> Os comentários feitos neste parágrafo são também aplicáveis aos indicadores que se calcularam para os matos, lenhas, culturas agrícolas anuais e culturas permanentes não florestais e que mais adiante se apresentam.

**Quadro 2.6** Concelhos da Região Norte onde há baldios. Número de cabeças e manifestantes/explorações agrícolas, em 1955 e 1999

Gado	Número de cabeças 1999 (1955=100)	Manifestantes (1955)/Explorações agrícolas (1999) (1955=100)	Cabeças de gado por manifestante (1955) e por exploração agrícola (1999)	
			1955	1999
Bovino	58	35	2,9	4,9
Ovino	59	20	7,8	22,8
Caprino	67	21	5,5	17,3

Fonte: Gados e ... (1955) e Recenseamento... 1999 (2001).

por proprietário. A informação reunida no quadro 2.6, embora referida ao conjunto dos concelhos da Região Norte onde o *Inquérito* encontrou baldios e não apenas às *freguesias com baldios*, expressa esta tendência, ou seja, houve uma concentração do gado acompanhada por uma redução do número dos seus proprietários.

Esta evolução contribui também para que o pastoreio de gado não seja agora, na grande maioria das *freguesias com baldios*, uma componente da economia de muitos moradores. O gado que percorre o espaço comunitário é, em termos gerais, apenas de uma pequena parte dos compartes e, além disso, há uma presença acentuada de gado exterior. Há também menos gado do que nos tempos em que as tradições comunitárias estavam muito enraizadas. A apropriação do baldio para pastoreio já não exige assim uma regulação que garanta um acesso generalizado ao baldio e que, simultaneamente assegure a conservação deste, de um ano a outro, como um espaço a utilizar pela comunidade. Agora, para o pequeno grupo dos compartes com gado e para os proprietários exteriores é mais vantajoso utilizar o baldio como um espaço de livre acesso em que vão caducando as normas tradicionais de regulação comunitária. Este livre acesso é, com frequência, sinónimo de uma economia de pastoreio que não se preocupa com a conservação do baldio nem com a compatibilização da presença do gado com outras actividades, nomeadamente com a arborização.

Embora ainda se registem situações em que ainda há uma forte regulação comunitária associada à participação de muitos compartes na utilização do baldio para pastoreio, o panorama traçado no último parágrafo é hoje predominante. É, afinal, o que ressalta da análise do indicador que avalia, a propósito do pastoreio, a relação da freguesia com os seus baldios.

### Matos, lenhas e culturas

Além do pastoreio, as outras actividades tradicionais inquiridas foram as recolhas de lenhas e de matos, as culturas agrícolas anuais, as culturas permanentes não florestais e a apicultura. Sobre esta última apenas se apurou o

**Quadro 2.7** Actividades tradicionais. Número de baldios e de pessoas da comunidade

Actividade	Número de baldios		Número de pessoas da comunidade que praticam a actividade (em milhares)
	onde se pratica a actividade	que responderam ao quesito sobre o número de pessoas	
Pastoreio	685	647	13,4
Recolha de matos	589	572	24,8
Recolha de lenhas	550	531	28,7
Culturas agrícolas anuais	136	130	2,4
Culturas permanentes não florestais	36	28	0,4
Apicultura	164	*	*

\* Não foi inquirido.

número de baldios em que se pratica. No caso das lenhas e dos matos, dada a natureza destas actividades e o modo como são praticadas, o inquérito só se referiu às pessoas da comunidade que recorrem ao baldio, ou seja, não se apurou se há a utilização deste por elementos exteriores.

A informação reunida no quadro 2.7 evidencia que as recolhas de matos e de lenhas são as actividades que envolvem maior número de pessoas da comunidade, embora num menor número de baldios do que o pastoreio.

A geografia destas duas actividades centra-se também no Alto Minho e na zona montanhosa do Barroso, Alvão, Padrela e Marão. Assim, nos dez concelhos do Alto Minho concentram-se 29% das pessoas que recolhem lenhas e 33% das que o fazem relativamente aos matos. No conjunto dos concelhos de Boticas, Cabeceiras de Basto, Mondim de Basto, Montalegre, Ribeira de Pena, Vieira do Minho, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real, aquelas percentagens são, respectivamente, de 44% e 38%. Se alargarmos este último conjunto a Chaves, Vinhais, Bragança, Amarante e Terras de Bouro, podem-se somar mais 12% nas lenhas e 11% nos matos.

Finalmente, o quadro 2.8 evidencia que se encontrou a recolha de matos em 402 freguesias (de um total de 584) e de lenhas em 364. Estas presenças tornam-se mais expressivas se comparadas com o pastoreio, em que é bem menor o número de freguesias em que as actividades são praticadas por mais de metade e por mais de trinta por cento das famílias residentes. É certo que o panorama encontrado está distante da época em que, como insiste a literatura sobre o assunto, os matos e as lenhas eram recolhidos pela generalidade dos moradores. De qualquer modo, a amplitude das recolhas de matos e de lenhas impõe alguns comentários. A quantidade colhida por pessoa, como se constatou junto de informadores qualificados, é agora, em média, menor do que no período em que o baldio era o suporte do sistema agrário e tem como destino mais generalizado a utilização nas capoeiras domésticas. Os outros usos, associados aos sistemas de condução dos gados e às práticas de fertilização da terra, têm

**Quadro 2.8** Freguesias com baldios. Percentagem do número de famílias que recolhem matos e lenhas no baldio

Percentagem do número de compartes que utilizam o baldio relativamente ao número de famílias da freguesia	Recolha de matos		Recolha de lenhas	
	número de freguesias	número de compartes que utilizam o baldio (%)	número de freguesias	número de compartes que utilizam o baldio (%)
0	182	0	220	0
> 0 a ≤ 10	136	6.6	103	4.8
> 10 a ≤ 30	109	17.0	94	14.3
> 30 a ≤ 50	41	12.3	39	12.6
> 50	116	64.1	128	68.3
Total	584	100.0	584	100.0

actualmente menor expressão. Sucede, também, que com frequência se designam como matos, os arbustos, como é o caso de giestas com maior espessura, que depois se utilizam como lenhas. Estas, apesar do declínio dos fornos de pão e da entrada generalizada do gás de botija nas cozinhas, continuam a ter um largo consumo nas lareiras que agora já não se limitam aos fogos no chão onde também se fazia a comida.

Em muitos baldios havia tradicionalmente a possibilidade de cada família cultivar uma pequena parcela no baldio. Estes lotes eram geralmente sorteados antes da sementeira de modo a que ninguém tivesse uma parcela fixa no baldio e para evitar disputas sobre as características dos diferentes retalhos de terra. Nos baldios submetidos ao Regime Florestal, estes lotes tinham de ser autorizados pelos Serviços Florestais através da emissão de licenças de cultivo.

Estes sistemas de acesso ao baldio foram, com frequência, evoluindo, em especial depois de 1974, para modelos mais estabilizados em que cada morador passou a dispor sempre da mesma porção do baldio. Nesta situação, muitos passaram das culturas agrícolas anuais às culturas permanentes não florestais. Assim, por exemplo, num baldio da freguesia de Cerva (Ribeira de Pena) há agora cerca de 30 pessoas que têm vinha no baldio e cinco delas também têm oliveiras. Estas plantações foram efectuadas em terrenos cedidos através de uma licença de cultivo destinada a culturas anuais. Actualmente, dois terços das pessoas com estas culturas no baldio reclamam a propriedade plena das parcelas alegando usucapião.

Mesmo nas situações em que não houve uma ocupação por culturas permanentes, os processos de apropriação individual também tiveram os seus percursos. Assim, num baldio da freguesia de Bilhó (Mondim de Basto) o inquirido esclareceu a situação actual dos lotes individuais: "Antigamente passavam licenças de cultivo no baldio às pessoas mais pobres, nos anos 1964/65. Após o 25 de Abril de 1974 a Comissão Administrativa decidiu passar licenças a toda a gente, que pretendesse, para não arranjar conflitos. Actualmente não

**Quadro 2.9** *Freguesias com baldios*. Percentagem do número de famílias que fazem culturas agrícolas anuais e culturas permanentes não florestais

Percentagem do número de pessoas da comunidade que utilizam o baldio relativamente ao número de famílias da freguesia	Culturas agrícolas anuais		Culturas permanentes não florestais	
	número de freguesias	número de pessoas da comunidade que utilizam o baldio (%)	número de freguesias	número de pessoas da comunidade que utilizam o baldio (%)
0	494	0	557	0
> 0 a ≤ 10	55	13.3	17	32.5
> 10 a ≤ 30	16	13.3	2	5.8
> 30 a ≤ 50	7	11.4	6	51.7
> 50	12	62.0	2	10.0
Total	584	100.0	584	100.0

são cultivados esses terrenos, está tudo de monte". Mas continuam a ser indicadas como parcelas individuais dos compartes para culturas agrícolas anuais.

Outro exemplo. Num baldio da freguesia de Ervões (Valpaços) a situação também não é controlada pelo órgão gestor do baldio: "Verificam-se culturas agrícolas anuais nos baldios desta freguesia, no entanto a Junta de Freguesia não exerce nenhuma influência nestes terrenos, visto que estes foram distribuídos pela comunidade há 60 anos atrás".

De qualquer modo, na maior parte dos baldios o órgão gestor ainda mantém controle sobre os lotes individuais embora a estabilidade da concessão, haja ou não aproveitamento anual, seja agora a situação mais generalizada.

A dimensão média das parcelas a que os moradores têm acesso é muito variável mas, na grande maioria dos casos, não é muito avultada. Como exemplo, refira-se que num baldio da freguesia de Canedo (Ribeira de Pena), cada licença de cultivo tem 0,5 ha.

As parcelas de baldio dedicadas a culturas agrícolas anuais concentram-se, sobretudo, nos concelhos de Vinhais, Bragança, Boticas e Vila Pouca de Aguiar, onde se situam mais de dois terços dos baldios em que esta actividade se pratica e 73% das pessoas que o fazem. Se a estes concelhos juntarmos os de Chaves, Valpaços, Mondim de Basto e Ribeira de Pena, a percentagem de baldios sobe para 85% e a de pessoas para 97%.

As fracções aproveitadas com culturas permanentes não florestais concentram-se sobretudo nos concelhos de Bragança, Boticas, Cabeceiras de Basto, Macedo de Cavaleiros, Ribeira de Pena, Terras de Bouro e Vinhais. Neste conjunto, encontram-se 22 baldios com este aproveitamento e 96% das pessoas que o praticam.

Acrescente-se ainda que é muito reduzido o peso de pessoas exteriores à comunidade que utilizam o baldio para culturas anuais ou permanentes (cf. o ponto 7 do anexo).

Calculou-se também para cada uma destas actividades o indicador relativo à percentagem das famílias residentes que as praticam embora, como antes se notou, no caso das culturas agrícolas anuais, em muitos dos baldios, a relação das famílias com as parcelas se referia mais ao sentido de posse dos moradores do que ao cultivo efectivamente realizado. Os resultados (quadro 2.9) evidenciam que as culturas anuais têm presença nos baldios de 90 freguesias, embora só em 19 respeitem a mais de 30% das famílias. Nas culturas permanentes, o panorama é mais modesto: um total de 27 freguesias e só em oito acima dos trinta por cento.

### As actividades tradicionais

Para avaliar a relação, à escala da freguesia, da comunidade com os baldios calculou-se, além dos indicadores parciais já apresentados, um indicador global que exprime o número médio de actividades tradicionais praticadas por família no baldio e que abrange o pastoreio, a recolha de matos e de lenhas, as culturas agrícolas anuais e as permanentes. No seu cálculo confluem, seguramente com maior influência, dado que se somam, as limitações antes mencionadas de que se destacam as decorrentes de algumas não respondidas. Admitiu-se, também, que em cada família apenas uma pessoa pratica cada actividade.

Os resultados estão no quadro 2.10 e evidenciam, com nitidez, a débil relação existente entre os povos e os baldios em torno das actividades tradicionais. Em 427 das 584 *freguesias com baldios*, cada família residente faz, em termos médios, menos de uma actividade tradicional no baldio. Em 71 freguesias não há mesmo qualquer destas actividades. Mais de duas actividades por família regista-se apenas em 80 freguesias. Depois das geografias antes referidas, não é agora surpresa referir que estas freguesias se concentram, sobretudo, no Alto Minho e no Norte de Trás-os-Montes.

Verifica-se assim que o número de famílias que praticam actividades tradicionais no baldio tem actualmente uma expressão muito reduzida em mais de setenta por cento das *freguesias com baldios*. Este aspecto indicia uma diminuição da importância destas práticas e ganha maior amplitude se colocado na sequência de outras conclusões já anteriormente mencionadas: reduziu-se, desde 1938, o número de baldios e o de freguesias em que estes se localizam; esbateu-se a influência do baldio na evolução do sistema agrário; declinaram as normas tradicionais de regulação dos espaços comunitários e, como se referiu a propósito do pastoreio, muitos dos interesses individuais que agora o utilizam tendem a converter o baldio num terreno de livre acesso. De qualquer modo, como adiante se evidencia, as actividades tradicionais, em particular o pastoreio, ainda merecem uma valoração favorável em muitos baldios (quadro 2.11).

Antes de comentar estes resultados, que foram obtidos com duas perguntas feitas no *Inquérito*, convém explicitar o seu significado. Numa delas, o

**Quadro 2.10** Freguesias com baldios. Número médio de actividades por família

Número médio de actividades praticadas no baldio por família(*)	Número de freguesias
0	71
> 0 a < 1	356
> 1 a < 2	77
> 2	80
Total	584

(\*) Calcularam-se as médias à milésima e não se encontraram casos iguais a 1 ou 2.

**Quadro 2.11** Actividade que proporciona mais receitas e mais importante para manter a vida da comunidade

Actividade	Número de baldios em que a actividade foi indicada como sendo a que proporcionou mais receitas nos últimos 10 anos	Número de baldios em que a actividade foi indicada como sendo a mais importante para manter a vida da comunidade
Pastoreio	4	293
Recolha de matos	—	11
Recolha de lenhas	—	45
Culturas agrícolas anuais	9	13
Culturas permanentes não florestais	—	2
Apicultura	—	2
Recolha de cogumelos <sup>(1)</sup>	1	1
Recolha de outros produtos da floresta <sup>(1)</sup>	1	1
Total	15	368

(1) Não se inquiriu o número de baldios em que se praticavam estas actividades, nem o número de pessoas que o fazia.

inquirido foi questionado sobre a actividade que, nos últimos dez anos, proporcionou mais receitas, ou seja, que mais contribuiu para a economia do baldio administrada pelo órgão gestor do espaço comunitário. Esta avaliação decorre do peso relativo de cada actividade nas receitas obtidas pela unidade comunitária que, como se refere noutra capítulo, são aplicadas em benefício da vida colectiva (equipamentos, caminhos, florestação, etc.) e não das necessidades ou projectos individuais de cada comparte. Estas receitas referem-se, assim, à economia da unidade comunitária que não se confunde com as economias individuais dos compartes.

Na outra pergunta, os resultados obtidos são mais ambíguos. De facto, as respostas à questão em que se indagava sobre a actividade mais importante para manter a vida da comunidade, podem ter dois significados distintos. Assim, podem referir-se a actividades associadas às economias individuais dos compartes, como é o caso das práticas tradicionais abordadas neste capítulo, o que significa valorar a articulação destas economias com o baldio

como relevante para manter a existência das comunidades rurais. Ou seja, a vitalidade destes povoados é ainda dependente dos moradores cujas economias individuais se relacionam com o baldio.

Muitos inquiridos indicaram, no entanto, como mais relevantes para manter lugares e aldeias, actividades que não interferem na economia de cada morador mas que geram receitas para a unidade comunitária. É o caso, que se retoma no próximo capítulo, de 241 baldios que indicaram a venda de material lenhoso e/ou o arrendamento de parcelas para florestar, como sendo a actividade mais importante para manter a vida da comunidade e a que proporcionou mais receitas ao baldio. São situações em que, dada a debilidade da relação das economias individuais com o baldio, os benefícios decorrentes das receitas obtidas pelo baldio contribuem para melhorar as condições de vida na comunidade e, assim, para a sua manutenção. Ou seja, são comunidades em que a vida dos povoados depende menos da ligação ao baldio de cada morador do que de existirem condições, nomeadamente ao nível dos acessos e dos equipamentos, que favoreçam o quadro de vida e de trabalho dos compartes, cujas economias já dependem sobretudo de recursos e actividades independentes da utilização do baldio.

Depois destes comentários, pode agora notar-se que em 45% dos baldios o pastoreio, com uma posição largamente destacada, e as outras actividades tradicionais, ainda foram avaliados como as utilizações mais importantes para manter a vida das comunidades. O quadro 2.11 mostra ainda que, em quinze baldios, o pagamento de rendas e compensações por parte de pessoas que utilizam o baldio sem ter direito a fazê-lo de acordo com os usos e costumes constituiu a principal fonte de receitas da unidade comunitária.

## A economia da unidade comunitária e o livre acesso

Os temas abordados neste capítulo agrupam-se em quatro pontos. Começa-se pela floresta que é, sem dúvida, a principal vertente da economia dos baldios. Aborda-se, de seguida, um conjunto diversificado de actividades, como a caça, os parques eólicos e outras, cuja prática é controlada pelos órgãos gestores. Referem-se depois utilizações e práticas que decorrem no baldio mas, de modo geral, sem qualquer controle dos povos com direitos sobre o terreno comunitário. É o caso, por exemplo, de actividades de lazer, recreio, desportivas e mesmo de iniciativas ambientais. Por último, considerando as análises feitas neste capítulo e no anterior, apresenta-se uma síntese sobre a economia dos baldios.

### Floresta

A florestação dos baldios, imposta e efectuada pelo Estado, avançou desde o final dos anos trinta e prosseguiu por mais de três décadas. Arborizaram-se mais de duzentos e setenta mil hectares num processo que se associou à profunda transformação ocorrida nos baldios e nas comunidades rurais que os utilizavam. Como se referiu no capítulo anterior, os factores que mais influenciaram esta evolução foram a integração mercantil da produção agrícola, e a fuga dos homens e mulheres que saíram dos campos para se incorporarem nos mercados de trabalho das cidades ou dos países de emigração.

A apreciação do modo como a florestação se inseriu nesta transformação impõe uma referência ao sistema agrário e às comunidades rurais. Relativamente ao primeiro, os efeitos da arborização, em especial no que se refere à diminuição do gado miúdo, são aceites consensualmente. No que respeita às comunidades, alguns trabalhos recentes (cf. A. Baptista, 1999 e Devy-Vareta, 1993, 1994 e 2005) evidenciam que a florestação criou emprego localmente, levando a que a transformação do sistema agrário não tenha favorecido, de modo imediato, um intenso êxodo rural.

Devy-Vareta, com base num trabalho sobre a Serra da Cabreira, analisa este processo e evidencia que a florestação não ocorreu imediata e simultaneamente em toda a Serra. Foi um processo "cadenciado" em que o confronto dos moradores dos diferentes lugares com a arborização foi sendo pautado por intervalos de três a cinco anos. Este desfasamento temporal tornou mais difícil aos vizinhos formarem um "bloco unido" e, simultaneamente, deu aos Serviços Florestais um espaço para irem "concertando" o relacionamento com algumas comunidades locais. Houve mesmo momentos em que aqueles Serviços congregaram os esforços de todos. Foi o caso, em 1940, das batidas ao lobo.

A florestação proporcionava também emprego temporário a, pelo menos, 200 trabalhadores. Esta possibilidade de trabalho abria uma alternativa local aos mais desmunidos que, em muitos casos, dependiam sobretudo do relacionamento que conseguiam ter com os grandes proprietários locais. Os salários pagos na florestação da serra, a homens, mulheres e adolescentes, contribuíram, neste contexto, para melhorar a vida dos que os recebiam. Devy-Vareta (2005) acrescenta ainda: "Os pagamentos em numerário contribuíram em muito para modificar a rede de relações familiares e sociais, favorecendo uma crescente 'independência' quer de jovens, homens e mulheres, no seio da família, quer dos adultos anteriormente obrigados à sujeição dos trabalhos nos campos dos proprietários". A mesma autora, ainda a propósito da Serra da Cabreira, refere também o processo de promoção socioprofissional que, com a florestação, se abriu para alguns dos homens pertencentes a famílias mais pobres: "começavam por ser contratados como jornaleiros, depois como 'rondistas', alguns seguindo pelos escalões da carreira nos Serviços Florestais, após terem obtido o exame da 4.ª classe".

Tem, de qualquer modo, de referir-se que o processo local aberto pela florestação ocorria depois de ser imposta aos moradores a ruptura com a utilização do baldio. Neste, mesmo os mais desmunidos de gado e equipamentos, que não utilizam o baldio para pastoreio ou cultivo de uma "sorte" de pão, faziam, com frequência, carvão que depois vendiam. O ciclo da florestação obrigava assim os povos a conviver com a entrada autoritária do Estado nos terrenos comunitários.<sup>1</sup>

Volta-se, ainda, à Serra da Cabreira para uma breve conclusão do presente. Passados os anos da arborização, e sendo bem visíveis as devastações provocadas pelos incêndios desde os anos setenta, a Serra da Cabreira procura hoje um novo alento.

Nos trabalhos do projecto da Serra da Cabreira<sup>2</sup> foram inquiridas muitas das freguesias com baldios na serra, onde agora são nítidas as consequências do forte êxodo rural que percorreu todas as aldeias do Norte do país, com ou sem

1 Como notava Dias (1981, 1.ª edição, 1948): "Os guardas florestais poucas vezes compreendem os interesses dos povos serranos e não raro exorbitam dos seus direitos, fazendo mau uso da autoridade de que estão investidos".

2 Já referido na Introdução.

Quadro 3.1 Áreas e actividades florestais

Áreas e actividades	Número de baldios em que:				
	existe área	a actividade se verifica	a actividade originou receitas nos últimos 25 anos	a actividade foi a principal fonte de receitas no baldio nos últimos 10 anos	é a actividade mais importante para manter a vida da comunidade
Área florestal	719				
Área florestal com arvoredo	507				
Venda de material lenhoso			577	} 530	} 309
Arrendamento de terras para produção florestal		37	39		
Resinagem		89	*	23	6
Viveiros florestais		13	2		1

(\*) Não se inquiriu.

baldios. Dos efeitos locais da florestação, antes referidos, não se encontram, passadas algumas décadas, marcas na vida das comunidades rurais. É afinal uma conclusão similar à que se formulou, a propósito das actividades tradicionais, sobre a relação do baldio com o sistema agrário.

Como consequência da arborização promovida pelo Estado, a floresta tem agora grande relevo nos baldios. O quadro 3.1 resume o panorama actual. Em 719 unidades, de um total de 820, existe área florestal mas apenas em 507 há arvoredo florestal. Para além de desacertos do próprio *Inquérito*<sup>3</sup> e de a noção de área florestal poder abranger manchas não arborizadas, o desfasamento entre estes números decorre também, como adiante se nota, do impacto dos fogos florestais e dos critérios de gestão seguidos nos baldios.

Além das manchas florestais exploradas pelos órgãos gestores dos baldios, sozinhos ou em colaboração com os Serviços Florestais, foram

3 No *Inquérito* foi feita uma pergunta (número 8) sobre a existência, ou não, de áreas florestais no baldio. Houve 719 respostas afirmativas. Depois, noutra questão (número 43) pedia-se para indicar a área que cabia a cada utilização do solo do baldio (arvoredo florestal com grau de cobertura superior a 30% ou inferior a 30%, agrícola, de matos e incultos, outras áreas). Apenas 507 baldios indicaram e quantificaram áreas com arvoredo florestal. A diferença corresponde, por um lado, a 220 baldios com respostas afirmativas na pergunta 8, para que se apuraram 64 não respostas e 156 indicações de valor zero, na pergunta 43. Este desfasamento deve-se, seguramente, a terem sido indicadas como área florestal (pergunta 8) parcelas que, no momento do inquérito, não estavam arborizadas, fosse devido a incêndios ou a cortes sem posterior rearborização. Por outro lado, houve 8 respostas negativas à pergunta 8, para que foi indicada área de coberto florestal na pergunta 43. Este desacerto pode decorrer de situações de regeneração natural em manchas tradicionalmente não consideradas como florestais.

identificadas em 37 baldios parcelas florestadas que foram cedidas, por arrendamento, a outras entidades que são, na maior parte dos casos, empresas de pasta de papel. A dimensão destas áreas é variável, repartindo-se o seu conjunto pelas seguintes classes (hectares): < 10, em 5 baldios; ≥ 10 a < 50, em 9; ≥ 50 a < 100, em 7; ≥ 100 a < 200, em 11; ≥ 200 a < 500, em 3. Em dois baldios, os inquiridos não indicaram a área.

Estes arrendamentos destinam-se quase exclusivamente à plantação de eucaliptos (30 baldios) e concentram-se sem surpresa, dadas as condições favoráveis para esta espécie, no Alto Minho. A maior parte (21 baldios) reparte-se por cinco concelhos: Caminha, Monção, Paredes de Coura, Ponte de Lima e Valença.

Registou-se também a prática de resinagem. É uma actividade actualmente em declínio no país — a produção é inferior a um quarto da obtida há duas décadas — e foi recenseada, sobretudo, nas serras do oeste transmontano. A maior parte (mais de sete décimos) dos baldios onde há resinagem localizam-se nos concelhos de Boticas, Mondim de Basto, Ribeira de Pena, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real.

Identificaram-se ainda os viveiros florestais, que estão intimamente ligados à herança arborizadora do Estado. Encontraram-se 16 viveiros já desactivados e 13 em funcionamento. Destes, oito eram geridos pelos Serviços Florestais.

A principal actividade na floresta é, no entanto, a produção de material lenhoso. Nos últimos vinte e cinco anos (por referência à data do *Inquérito*), 577 baldios tiveram receitas de venda de madeira, e estas constituíram (nos últimos 10 anos), em conjunto com os proventos do arrendamento de parcelas para produção florestal, a principal fonte de rendimento em mais de dois terços do total das unidades inquiridas. É um rendimento com origem exterior à actividade e ao trabalho de cada um dos compartimentos que, em 530 baldios, constituiu a maior fonte de receitas. Destaca-se ainda que, em 309 baldios, estas actividades foram também indicadas como as mais importantes para a manutenção da comunidade. Estes números bem como os relativos às outras actividades incluídas no quadro 3.1, evidenciam que a floresta é, com grande destaque, a principal fonte de receitas das unidades comunitárias. Significam também que, dada a erosão no relacionamento das economias individuais dos compartimentos com o baldio, a floresta é em mais de três centenas de baldios indicada como o recurso que mais contribui para a manutenção das comunidades. Isto decorre, na linha da explicação dada anteriormente, das receitas da floresta permitirem melhorar as condições de vida nos lugares e aldeias.

A geografia das receitas da venda de material lenhoso evidencia uma relativa homogeneidade entre as grandes manchas por onde se distribuem os baldios da Região Norte. Há, no entanto, cinco concelhos que se destacam por acumularem uma maior proporção de baldios sem receitas deste tipo. São o concelho de Vila Real e os quatro onde, como antes se notou, se concentra a maior parte dos ovinos, ou seja, Bragança, Chaves, Valpaços e Vinhais. Em

conjunto reúnem 113 baldios sem receitas de madeira, o que corresponde a 47% do total das unidades comunitárias nesta situação. Registe-se ainda que, nestes cinco concelhos, a percentagem de baldios sem receitas da venda de material lenhoso é de 59%, enquanto para o universo da Região Norte é de 30%.

Apesar do seu peso nas receitas, o percurso da floresta nos baldios não foi muito favorável como ressalta da análise da evolução da área florestal que, de seguida, se analisa em três pontos. O primeiro refere-se à perda de coberto florestal que, no último quarto de século (por referência à data do *Inquérito*), se registou em 614 baldios. A principal causa para esta quebra foram os fogos que se verificaram em 590 unidades. O segundo motivo indicado (cada inquirido podia indicar mais de uma causa) foi, em 50 baldios, a realização de cortes sem posterior rearborização. Não é, no entanto, possível fazer uma apreciação adequada do impacto desta última situação dado que não se dispõe de informação relativa a dois aspectos: em quantas unidades se realizaram cortes não motivados por fogos; o número de casos em que as receitas da venda de material lenhoso resultaram sobretudo de árvores queimadas. Finalmente, note-se que, além dos fogos e dos cortes sem rearborização, apenas houve dez respostas que referiram outros motivos.

O segundo ponto é relativo à florestação de novas áreas, ou seja, áreas que não foram arborizadas na sequência imediata de fogos ou de cortes mas que visavam alargar a área florestal. Em 366 baldios houve, no último quarto de século, arborizações com este objectivo. As origens (cada inquirido podia indicar mais de uma) destas iniciativas foram as seguintes: Serviços Florestais, em 193 baldios; órgãos gestores sem intervenção destes Serviços, 94; entidades que arrendaram partes de baldios, 11; outras, 18. A regeneração natural foi também indicada em 93 baldios.

A contabilização dos recuos e avanços da florestação, através do número de unidades em que se registaram, escamoteia a questão decisiva da dimensão das áreas envolvidas. Esta aparece, de certo modo, quando se avalia em cada baldio, nos últimos vinte e cinco anos, o balanço da área florestal com arvoredo. É o terceiro ponto da análise e os resultados são os seguintes: em 289 baldios não houve alteração desta área; em 129 aumentou, e em 393 diminuiu; houve ainda nove não respostas. Ou seja, em quase metade dos baldios verificou-se uma redução efectiva do coberto florestal. A este propósito convém ainda referir que, como evidencia a informação reunida no quadro 3.2, a participação dos Serviços Florestais na gestão não favoreceu, em termos comparativos, a evolução do coberto florestal.

No último quarto de século, apenas 37% dos baldios que tiveram receitas da venda de material lenhoso investiram na floresta.<sup>4</sup> É uma conclusão em

4 Investiram na floresta 234 baldios mas 19 destes não tiveram receitas da venda de material lenhoso pelo que os 37% correspondem a 215 unidades de um total de 577. Daqueles 19 baldios, 10 não tinham intervenção dos Serviços Florestais na gestão e 9 tinham.

**Quadro 3.2** Evolução do coberto florestal

Baldios em que os Serviços Florestais:	Número de baldios segundo a modalidade de gestão	Porcentagem do número de baldios segundo a evolução do coberto florestal nos últimos 25 anos			
		Aumentou	Diminuiu	Manteve-se	Não resposta
Intervêm na gestão	503	14	52	33	1
Não intervêm na gestão	317	19	41	39	1
Total	820	16	48	35	1

que também não se diferenciam as unidades cuja administração é apenas da responsabilidade do órgão gestor, daquelas em que participam os Serviços Florestais. Na primeira situação aquela percentagem é de 36% e na segunda de 38%. Isto evidencia que a presença dos Serviços Florestais não favoreceu um maior empenhamento dos povos na floresta que, com frequência, foi gerida como uma actividade mineira. Esta conclusão merece, no entanto, uma nota complementar. Nos termos da legislação em vigor de 1976 a 1993, no caso das unidades que optassem pela gestão conjunta com os Serviços Florestais, era a estes que cabia a gestão da floresta bem como a obtenção dos apoios e créditos que fossem necessários. No novo quadro legal definido em 1993, apesar de alguma alteração no articulado, esta situação não se modificou de modo relevante. É, no entanto, evidente que estas disposições não impediam que os órgãos gestores investissem na floresta, embora esta aplicação de receitas exigisse o acordo dos Serviços Florestais.

O perfil do investimento na floresta evidencia que a manutenção e alargamento da área produtiva não foi uma prioridade, e que o maior empenhamento se concentrou na defesa da floresta que já existia. Assim, os destinos do investimento foram os seguintes (cada inquirido podia indicar mais de um): arborização (terrenos anteriormente sem floresta), em 20 baldios; rearboreização, 13; limpeza dos povoamentos, 77; aquisição de equipamentos florestais, 8; construção e conservação da rede viária e divisional, 165; prevenção e combate de incêndios, 45; outros, 16.

### Caça, parques eólicos, ...

Uma informação genérica sobre o conjunto das actividades que, além da floresta, estão sob o controle dos órgãos gestores está reunida no quadro 3.2. Vai agora referir-se cada uma delas.

A prática da caça estende-se a mais de noventa por cento dos baldios. Se se considerar ainda que foram identificados algumas dezenas de baldios de

**Quadro 3.3** Actividades no baldio controladas pelos órgãos gestores

Actividade/utilização	Número de baldios em que:			
	se verifica a actividade/utilização	a actividade/utilização origina receitas	a actividade/utilização foi a principal fonte de receitas nos últimos 10 anos	é a actividade/utilização mais importante para manter a vida da comunidade
Caça	767	241	10	15
Antenas (telefones, rádio, televisão, Força Aérea, etc.)	153	75	19	2
Parques eólicos	48	40	14	6
Pedreiras	85	66	25	14
Expropriações, venda ou arrendamento de terrenos do baldio	(2)	(2)	13	
Construção de casas e equipamentos	(1)	(2)		13
Captação de água	(1)	(2)		12
Casas da Guarda Florestal	264	3		

(1) Ver capítulo 1.

(2) Não se inquiriu.

pequena dimensão, muitos deles localizados junto a povoações e onde não se pode caçar, torna-se mais nítida a presença generalizada de caça nos espaços comunitários.

O *Inquérito* ocorreu num período em que a prática da caça se encontrava em profunda alteração. Do regime de livre acesso transitava-se crescentemente para regimes em que a prática da caça é restrita a grupos bem determinados, seja porque são residentes, o que lhes confere direitos sobre uma mancha onde se pode caçar, seja porque estão ligados a uma entidade que paga o direito a fazê-lo no baldio.

O panorama encontrado pelo *Inquérito* foi o seguinte (em cada baldio podia haver mais de um regime): a caça gerava receitas em 241 unidades comunitárias; só podia ser praticada por um grupo bem identificado de caçadores, mas sem gerar receitas, em 27 baldios; 541 unidades estavam total ou parcialmente submetidas ao regime de livre acesso<sup>5</sup>.

A situação tem, no entanto, evoluído desde a data da realização do *Inquérito*, em 2000. Assim, as observações feitas nos projectos das Terras Altas do Vez, das Serras da Cabreira e da Freita, Mó e Viso, mostram três tendências

5 Registaram-se ainda não respostas e outras situações em 68 baldios.

nítidas: a diminuição do livre acesso; o aumento da área da caça cedida em troca de um pagamento; uma pressão grande, nomeadamente dos Municípios, para delimitar nos baldios zonas de caça com acesso condicionado mas sem a contrapartida de receitas. Ou seja, aumentou o número de casos em que a caça contribuiu para aumentar as receitas da economia da unidade comunitária e também o de situações em que, por pressão dos Municípios, o baldio é um espaço aberto às populações locais.

Há antenas instaladas em 153 baldios mas apenas em 75 originam receitas. Este desfasamento entre a presença e as receitas decorre de situações muito diversas. Referem-se as mais importantes: casos anteriores à devolução dos baldios à comunidade e que depois foram herdados sem questionamento; instalação feita pelos órgãos gestores, ou com o acordo destes, para que as populações tenham acesso à televisão; antenas que já não funcionam; antenas instaladas à revelia dos órgãos gestores. Neste grupo há ainda uma diversidade de situações: entidades que apenas pagaram no momento da instalação; organismos com alguma forma de tutela sobre espaços dos baldios que abusivamente instalam antenas para utilização própria ou que o permitiram a outros sem que o baldio receba qualquer contrapartida; existência de situação, de facto, que as unidades comunitárias vão procurando modificar. Este é, por exemplo, o caso de um baldio do concelho de Ribeira de Pena: "Há uma antena de televisão e outra dos telefones. Não pagam nada. Este Conselho Directivo fez agora um contrato com a TMN que vai lá instalar uma antena e vai pagar" (do relatório que acompanha o inquérito).

A instalação de equipamentos de aproveitamento do vento para a produção de energia é uma actividade que, para o baldio, se traduz na cedência de uma área para a instalação de um parque eólico. No *Inquérito 2000* foi identificada em 48 baldios, e originava receitas em 40 destas unidades. Os outros oito casos correspondiam a parques ainda em fase de instalação. Actualmente (2006) esta é uma actividade em grande expansão.<sup>6</sup>

A existência de pedreiras foi também declarada em 85 baldios, mas apenas em 65 originam receitas. Esta diferença deve-se às situações seguintes: em 12 casos são administradas pelos órgãos gestores dos baldios, tendo sido declarado em 9 inquéritos que são utilizadas apenas pelos moradores da comunidade; noutro baldio a pedreira está concessionada a uma empresa que não paga uma renda fixa mas que empresta máquinas aos moradores; em duas unidades há situações conflituais com as entidades que exploram as pedreiras e que não pagam; noutro baldio, a Câmara Municipal autorizou a exploração da pedreira à revelia do órgão gestor e sem que este receba qualquer compensação; finalmente, em três baldios as pedreiras estão

<sup>6</sup> Conforme se confirma pelos levantamentos feitos nos projectos das Terras Altas do Vez e das Serras da Cabreira e da Feita, Mó e Viso.

concessionadas mas não há receitas. Num destes últimos casos o inquiridor anotou: "Actualmente não há receitas de explorações de pedreiras, mas já o houve no passado".

Resta apenas referir que nalguns baldios funciona mais de uma pedreira. Assim, numa unidade do concelho de Vila Pouca de Aguiar há doze pedreiras em actividade, todas devidamente concessionadas e a pagarem renda. Sem surpresa, foram indicadas como a actividade que proporcionou mais receitas nos últimos dez anos e também como a mais importante para a vida da comunidade. A primeira destas indicações foi, de resto, feita, no conjunto dos inquéritos, por 25 unidades e a segunda por 14.

Os 13 baldios em que a principal fonte de receitas se designou por expropriações, venda ou arrendamento de terrenos, correspondem a situações diversas: expropriações para a construção de auto-estradas, em 4 baldios; cedência para a construção de casas, em 3; arrendamento de lameiros, em 3; arrendamento de terrenos, em 2 e venda de pasto, num baldio. Convém ainda destacar que os sete casos em que houve cedência de uma parcela do baldio são apenas uma pequena parcela dos 321 baldios que, como se referiu no capítulo 1, viram a sua área diminuir nos últimos vinte e cinco anos.

Cabem também nesta última apreciação os 13 baldios em que a cedência de parcelas para a construção de casas e equipamentos foi avaliada, pelos inquiridos, como a actividade mais importante para manter a comunidade. Em 12 outros baldios foram também consideradas com este estatuto as captações de água existentes. Uma das heranças do período em que o Estado arborizou os baldios, ainda hoje bem visível, são as casas da guarda florestal disseminadas pelas serras que os Serviços Florestais tutelavam. Era nelas que habitavam aqueles a quem competia, localmente, a defesa e a manutenção da floresta. Existem ainda 372 casas, repartidas por 264 baldios.

As casas não foram integradas no processo de devolução dos baldios e mantiveram-se como património do Estado, com um destino sucessivamente adiado. A reivindicação dos órgãos gestores dos baldios para se apossarem das casas não vingou, excepto num ou outro caso em que houve uma apropriação, de facto. Em três deles, as casas originam mesmo receitas para o baldio.

Apresenta-se, de seguida, o panorama das casas tal como foi referido pelos inquiridos que, convém recordá-lo, pertenciam aos órgãos gestores dos baldios. Estado de conservação (respostas múltiplas por baldio, dado que nalgumas unidades há mais de uma casa): bom, em 161 baldios; mau, em 71; em ruínas, em 54; 7 baldios não responderam. Utilização das casas (*idem*): como habitação permanente, em 52 baldios; como alojamento temporário, em 35, outras utilizações, em 18; sem utilização, em 75; abandonadas, 106; outras situações e não resposta, em 11. Quem utiliza as casas (*idem*): um guarda-florestal ou outro funcionário do Estado, em 69 baldios; um particular, em 2; uma associação, em 10; ninguém, em 170; outras situações e

não resposta, em 35. Este panorama, em que ressalta o descuido na gestão de um património, é também um indicador da situação actual da propriedade comunitária. Aqui, pela mão dos Serviços Florestais, que mantêm a responsabilidade sobre as casas da guarda.

O conjunto de actividades apresentado neste ponto integra-se, tal como a floresta, no que se designou por economia da unidade comunitária e não se articula com as economias individuais dos compartes. São, como se foi notando, actividades importantes quer para a obtenção de receitas, quer para manter a vida das comunidades. Assim, em 81 baldios, uma delas foi indicada como a principal fonte de receitas nos últimos dez anos e, em 62 unidades, como sendo a mais importante para manter a vida da comunidade. A primeira destas respostas evidencia a importância destas receitas e a segunda, com excepção das captações de água e da construção de casas e equipamentos, pode interpretar-se de modo similar ao que se fez para a floresta. Note-se ainda que o facto das receitas obtidas com estas actividades terem uma periodicidade menor, geralmente anual, do que as provenientes da floresta, pode ter conduzido, mesmo em casos em que não constituem a principal fonte de receita, a valorizá-las como as que mais contribuem para manter a vida das comunidades dado o fluxo regular de receitas que asseguram.

A valorização da captação de água e da construção de casas e equipamentos corresponde a casos em que estas actividades foram consideradas relevantes para a vida local.

### Lazer, recreio, desporto e iniciativas ambientais

Os baldios são também utilizados para actividades de lazer e recreio, desportivas e ambientais.<sup>7</sup> A lista que se segue é exemplificativa e apenas visa apresentar um panorama da diversidade destas utilizações: passeios; piqueniques; percursos pedestres e de orientação; BTT; exploração de trilhos antigos; passagem de *rallys*; escalada; campos de *paintball*; percursos de caça simulada; tiro com arco fixo; recolha de cogumelos; colecta de plantas medicinais e aromáticas; pesca; canoagem; *rafting*; *hovercraft*; ultraleves; acções de educação ambiental; iniciativas de defesa do ambiente e de conservação da natureza. Nalguns casos existem mesmo infra-estruturas de apoio, de que os exemplos mais frequentes são miradouros e parques de merendas. Como é evidente, estas actividades não são praticadas em todos os baldios, havendo mesmo unidades comunitárias onde não se verifica nenhuma delas. A frequência e a importância da utilização dependem da existência de condições no baldio

O desenvolvimento deste ponto apoia-se sobretudo nos inquéritos feitos nas Terras Altas do Vez e nas Serras da Cabreira e da Freita, Mó e Viso.

Quadro 3.4 Percursos e actividades de recreio, lazer e desportivas

	Número de baldios:				
	total	com percursos		em que há actividades de recreio, lazer e/ou desportivas	
		total	em que o traçado foi feito com conhecimento do órgão gestor	total	em que o órgão gestor foi, pelo menos uma vez, contactado previamente
Serra da Freita, Mó e Viso	16	12	4	16	3
Terras Altas do Vez	12	5	2	12	2
Serra da Cabreira <sup>(1)</sup>	12	9	5	12	0

(1) Freguesias pertencentes ao concelho de Vieira do Minho.

para a prática da actividade e da pressão da procura. Esta, nalgumas manchas e em certas épocas do ano, é muito intensa.

A generalidade dos praticantes destas actividades e das entidades que as organizam (formais ou informais) são exteriores às comunidades rurais com direitos sobre os baldios que, frequentemente, nem sequer são informadas e que, em quase todos os casos, nada beneficiam. O quadro 3.4 evidencia, relativamente aos percursos e às actividades de recreio, lazer e desportivas, a própria falta de informação dos órgãos gestores dos baldios.

As utilizações dos baldios com estas actividades causam, com frequência, danos no meio ambiente, nas vias de comunicação e contribuem para acumular lixo. De resto, os órgãos gestores dos baldios, quando confrontados com o panorama existente, indicam que as "invasões dos visitantes", mais evidentes nos fins-de-semana do Verão, deveriam ser evitadas ou, pelo menos, controladas. No caso da Serra da Freita, Mó e Viso esta foi a resposta de 15 (num total de 16) baldios; na Serra da Cabreira de 11 (em 12).

A este panorama dos baldios como terrenos de livre acesso, há ainda que acrescentar o frequente abandono de velhos electrodomésticos e de carros danificados, o despejo de lixo industriais e o vazamento de entulhos.

Sobre esta situação, um observador atento (Portela, 2001) notava: "os baldios são, em número elevado, e no plano prático, quase 'terra de ninguém' (...)". E acrescentava ainda: "Mesmo nos casos em que os compartes exercem vigilância e certo controle social sobre o 'seu' baldio, eles assistem à intrusão deste por gente variada, por vezes causando perturbações e prejuízos".

Esta pressão tem vindo a acentuar-se nos últimos anos com o desenvolvimento de uma crescente procura urbana dos espaços rurais. No entanto, nalgumas zonas, já se verifica há mais de uma década: "De Verão,"

semanalmente a Serra da Freita enche-se de gente. Por todo o lado se come, se deita lixeira e se estacionam carros" (Gouveia, 1994).

Para a situação actual têm contribuído vários factores. Começa-se pela alteração do relacionamento das comunidades com o baldio. Como já antes se notou, este é agora muito menos utilizado e percorrido, tanto devido ao próprio êxodo das populações, como ao declínio da relação das economias individuais dos compartos com o espaço comunitário. Ou seja, erodiu-se o controle social dos baldios. Esta situação associa-se a uma gestão dos baldios enfraquecida em muitos casos, tanto pela acção da tutela dos Serviços Florestais e do Parque Nacional da Peneda-Gerês (cf. Simões, 2002), na mancha dominada pelas Serras da Peneda e do Gerês, como pelo interesse dos órgãos gestores se centrar nos rendimentos obtidos com a floresta e com a cedência de direitos sobre o baldio (caça, parques eólicos, pedreiras, antenas, cedências de parcelas), descurando o controle e a manutenção do espaço comunitário.

Foi também decisiva a crescente procura urbana destes espaços, tanto pela pressão que desencadeou, como porque se associa a uma redefinição dos contornos da propriedade da terra, em que agora se visa sobretudo a dimensão ambiental.

A transformação da terra agrícola em propriedade ambiental acompanha a conversão do ambiente de um bem livre para um bem económico e conduz a uma redefinição do exercício dos direitos de propriedade. Na terra agrícola, a propriedade delimita a apropriação do que nela se produz. Na propriedade ambiental, o que está em causa é o consumo ambiental do próprio espaço e portanto é este que se apropria. Por isto, nalguns casos, muitos espaços onde antes a fronteira coincidia com os contornos das searas são agora fechados e cercados a qualquer trânsito. Os reacertos da propriedade associados à economia do espaço e ao direito do ambiente ainda estão a dar os seus primeiros passos e, por vezes, ainda de modo informal, mas nem por isso menos evidente.

Os órgãos gestores dos baldios ainda não integraram esta transformação e mantêm o referencial da propriedade agrícola. Isto ressaltou com nitidez nos inquéritos feitos nas Terras Altas do Vez, nas Serras da Cabreira e da Freita, Mó e Viso, em resposta às questões sobre os modos como poderiam tirar partido das novas procuras. Na generalidade das respostas os inquiridos não consideraram a possibilidade de exercer, de modo efectivo, o direito de propriedade e de, por exemplo, cobrarem um montante a quem percorra ou usufrua o baldio.

Um quarto factor é a visão dos baldios como uma propriedade em que os interesses das comunidades rurais coexistem com a sua abertura à população. É um posicionamento favorecido pela ideologia subjacente à luta pela devolução dos baldios aos povos, pelo contexto histórico em que esta se iniciou (25 de Abril) e pela própria prática militante e política que tem pautado a

defesa da propriedade comunitária. A fusão, nesta propriedade, do interesse dos povos serranos com a abertura a toda a população era a evidência da sua legitimidade social. Afinal, vistos os factos, esta concepção de propriedade aberta tem contribuído para converter os baldios em espaços de livre acesso e, assim, para erodir a propriedade comunitária.

### A economia dos baldios

O panorama da economia dos baldios que se esboçou neste capítulo e no anterior, evidenciou o lugar destacado da floresta que se traduz, na grande maioria dos casos, na obtenção de receitas sem qualquer investimento, beneficiando da florestação feita pelo Estado antes da devolução dos baldios aos povos. Esta mesma atitude rentista está associada aos parques eólicos, antenas, pedreiras, caça e à cedência (por venda, arrendamento ou expropriação) de parcelas do baldio. É um grupo de actividades, onde se inclui a floresta, que integram a economia da unidade comunitária mas que não se articulam com as economias individuais dos compartos.

As actividades tradicionais, por onde passam estas economias, merecem ainda uma valoração favorável em muitos baldios, embora tenham actualmente uma expressão reduzida relativamente ao período em que o baldio estava no centro do sistema agrário. Além do que, com o enfraquecimento da regulação tradicional na utilização dos espaços comunitários, como se notou a propósito do pastoreio, muitos baldios tendem agora a converter-se em terrenos de livre acesso. Este, o livre acesso, é, de modo genérico, o estatuto em que as pessoas e entidades exteriores às comunidades praticam, nos espaços comunitários, actividades de lazer, recreio, desporto e iniciativas ambientais.

A utilização dos baldios percorreu assim um longo percurso desde o período em que a economia comunitária coincidia com a apropriação, de modo regulado, do espaço comum pelas economias individuais dos compartos. Actualmente coexistem, sem articulações entre elas, três economias: a rentista, das unidades comunitárias; a do livre acesso por elementos exteriores às comunidades e a das economias individuais dos compartos, associada às actividades tradicionais. Estas últimas em declínio, tanto relativamente à sua importância para os compartos, como à persistência das normas de regulação tradicionais.

Os caminhos futuros da economia dos baldios têm agora de considerar estas três dimensões e, simultaneamente, de avaliar o modo como podem ser condicionados pelo actual quadro legal, pela capacidade de gestão e pelas políticas destinadas aos espaços comunitários.

Antes, porém, de comentar brevemente cada uma das três economias, vão apresentar-se os principais modelos de utilização dos baldios, recorrendo aos quesitos em que se perguntou a cada inquirido qual a actividade que tinha proporcionado mais receitas nos últimos dez anos e qual a mais importante para a vida da comunidade. Convém ainda repetir a apreciação feita

Quadro 3.5 Modelos de utilização dos baldios

Actividades preponderantes no modelo de utilização do baldio(*)	Número de baldios
associadas à economia da unidade comunitária	292
<i>mais receitas e mais importantes</i>	49
<i>mais receitas e NR</i>	57
<i>NR e mais importantes</i>	398
associadas à economia individual dos compartes	9
<i>mais receitas e mais importantes</i>	87
<i>NR e mais importantes</i>	96
associadas à economia da unidade comunitária ( <i>mais receitas</i> ) e à economia individual dos compartes ( <i>mais importantes</i> )	266
associadas à economia da unidade comunitária ( <i>mais importantes</i> ) e à economia individual dos compartes ( <i>mais receitas</i> )	2
268	
Outras situações	58

(\*) *Mais receitas*: actividades que proporcionaram mais receitas ao baldio nos últimos dez anos. *Mais importantes*: actividades indicadas como as mais importantes para a vida da comunidade. NR: não-resposta, seja ao quesito das *receitas* como ao da importância para a comunidade.

anteriormente sobre os dois significados que pode ter a resposta a esta última questão: relevância para as economias individuais dos compartes cuja consolidação fortalece a vida da comunidade; obtenção de receitas que permitam melhoramentos que tornem a comunidade mais atractiva como local de residência, criando assim um quadro de vida mais agradável para a população, cujas economias individuais já não se articulam com a utilização do baldio. Para o apuramento dos resultados, em consonância com as três economias identificadas nos baldios, separaram-se as actividades em três grupos: venda de material lenhoso, resinagem, caça, parques edíficos, antenas, pedreiras e cedência de parcelas (por expropriação, venda ou arrendamento, nomeadamente para produção florestal), ou seja, as actividades associadas à economia da unidade comunitária; pastoreio, recolha de matos e de lenhas, culturas agrícolas anuais e permanentes não florestais, ou seja, as designadas actividades tradicionais associadas às economias individuais dos compartes; lazer, recreio, desporto e iniciativas ambientais, ou seja, as actividades praticadas no regime de livre acesso por elementos exteriores às comunidades. O quadro 3.5 resume o panorama encontrado, onde foram consideradas como outras as actividades não consideradas no apuramento feito, nomeadamente as ligadas ao livre acesso.

O panorama encontrado põe em evidência três modelos de utilização dos baldios. No mais difundido, presente em 48% das unidades, destacam-se as actividades rentistas. Em 96 baldios, 12% do número total, são as actividades tradicionais que sobressaem na gestão dos espaços comunitários. Finalmente, em 268 unidades (33%), estas últimas actividades coexistem com as associadas à economia da unidade comunitária na importância dos baldios para os povos. As práticas ligadas ao livre acesso, englobadas no quadro 3.5

nas outras situações, apenas foram mencionadas em oito baldios como sendo as mais importantes para a vida da comunidade. As respostas correspondem a dois tipos de situações; pequenos baldios sem receitas em que a existência de um parque de merendas foi valorado; alusão (explicada nos relatórios que acompanham cada inquérito) de projectos de futuro para baldios de grande dimensão e com receitas da floresta. Este levantamento evidencia a irrelevância, na situação actual, das actividades praticadas em livre acesso para a economia dos baldios.

Agora os comentários antes anunciados. O livre acesso associado às actividades de recreio, lazer, desporto e às iniciativas ambientais é uma das principais evidências da desarticulação (Gonzalez de Molina *et al.*, 2000) que actualmente regista a propriedade comunitária. Trata-se de uma intrusão de pessoas e entidades exteriores à comunidade, sem direitos sobre os recursos e que os usam sem qualquer controle ou regulação. Esta forma de utilização contém, de facto, um potencial de degradação para que alertaram numerosos trabalhos (cf., por exemplo, Demsetz, 1967), de que o mais marcante foi, sem dúvida, o texto de Hardin (1989a, ver também do mesmo autor 1989b), inicialmente publicado em 1968, sobre a "tragédia dos comuns".

Não se pode, no entanto, confundir esta intrusão com a propriedade comunitária pois, apesar da equivalência que era feita entre ela e o livre acesso, nomeadamente no texto de Hardin, muitos trabalhos (cf. Aguilera, 1990; Bromley, 1991 e 1992; Ostrom, 2000 e Agrawal, 2002) têm evidenciado a inaceitabilidade desta equivalência e contribuíram para definir uma outra noção de propriedade comunitária: todos os proprietários têm o direito de utilizar o recurso; não perdem este direito se não o exercerem; os que não são reconhecidos como proprietários não têm direito a utilizar o recurso; o acesso ao recurso não exige, nem passa pela compra deste; a gestão do recurso é feita no quadro da comunidade de proprietários com direitos sobre o recurso, através da aceitação de normas de regulação asseguradas por formas institucionais comunitárias.

Resta acrescentar, retornando ao caso português, que quando os direitos comunitários eram exercidos no contexto em que o baldio era o suporte do sistema agrário, ou seja, em que a economia individual dos compartes coincidia com a economia comunitária, a utilização dos recursos era feita com eficiência e assegurando a sustentabilidade ambiental (Rodrigues, 2000; Ostrom, 2000 e Gibson *et al.*, 2000).

Com a dissociação entre a regulação social das comunidades e a utilização do baldio, ou seja, quando as economias individuais já não dependem da utilização da propriedade comunitária, a eficiência e a sustentabilidade deixaram de se verificar, como também mostra Rodrigues (2000 e 2003b), e emergiu, como se notou, a economia rentista dos órgãos gestores dos baldios.

A propriedade comunitária deixa, assim, de ser quotidianamente apropriada pelos compartes com direito sobre os recursos e passa a ser gerida como a propriedade de um grupo local, bem identificado. Esta transição é mais nítida, como é evidente, no modelo de utilização do baldio em que as

actividades tradicionais já são pouco relevantes, e mais atenuada nos casos em que estas ainda mantêm importância. Não parece, actualmente, haver alternativa a este processo, nomeadamente através de uma rearticulação das economias individuais dos compartimentos com o terreno comunitário, agora já fora do contexto agrícola e pastoril. O próprio quadro legal, de resto, não favorece expectativas individuais sobre o baldio dadas, entre outras, as seguintes orientações: o carácter inalienável da propriedade comunitária; a impossibilidade de apropriação individual do baldio para além do tradicionalmente aceite com as actividades tradicionais; a prática de não haver divisão, entre os compartimentos, das receitas em dinheiro do baldio que, embora não seja expressamente proibida por lei, não parece “legal” dado não haver costume de a efectuar (Bica, 2007); o carácter relativamente fluído das comunidades de compartimentos (Fernández Leiceaga *et al.*, 2006).

Depende, assim, da acção dos povoados e dos órgãos gestores dos baldios a refundação da propriedade comunitária. Fazê-lo implica garantir algumas condições: exercício efectivo do direito de propriedade sobre o espaço comunitário; uma gestão eficiente e ambientalmente sustentada dos recursos; afastar as tutelas que actualmente aprisionam os baldios; ganhar legitimidade, tanto relativamente aos próprios compartimentos como à sociedade, para os novos contornos da propriedade comunitária.

Alcançar estes objectivos passa de imediato, pelo cumprimento de algumas condições: empenhamento na floresta e abandono da opção mineira; controle e regulação das actividades de lazer, recreio, desporto e ambientais que se desenvolvem no baldio garantindo, também, a obtenção de receitas provenientes da sua prática. Neste campo, podem tornar-se favoráveis as iniciativas de conservação da natureza apoiadas pelas políticas públicas. Tem ainda de se referir a possível valorização do património (paisagístico, arqueológico, construído, ambiental, ...) existente nos espaços comunitários que pode ser aproveitado e rentabilizado. Relativamente às pedreiras, e sobretudo às antenas e parques eólicos, dados os mercados envolvidos, as tecnologias e/ou o nível de investimento, parece incontornável a opção de cedência de direitos em troca de uma compensação.

A situação actual não parece favorecer a obtenção destes objectivos, tanto ao nível da gestão dos baldios (capacidade de liderança e de gestão, meios técnicos, custos de transacção elevados associados ao funcionamento e às tomadas de decisão, heterogeneidade de interesses nas comunidades), como no acesso aos apoios públicos, nomeadamente ao investimento e à gestão dos espaços (cf. Fernández Leiceaga *et al.*, 2006). No próximo capítulo são retomados alguns destes pontos bem como a questão da legitimidade da propriedade comunitária. Por agora, resta acrescentar que a incapacidade que se tem verificado para alcançar os objectivos antes referidos tem conduzido a substituir a regulação económica pela política, agora exercida pelas autarquias em muitos baldios. É também um tema para o próximo capítulo.

## Modalidades de gestão

O percurso da gestão dos baldios foi marcado, no último século, pela relação entre o preceituado legalmente e a prática efectiva de controle e regulação da propriedade comunitária, e pelas formas que assumiu a apropriação dos baldios pelas comunidades.

Sobre o primeiro destes pontos Rocha Peixoto, um conhecedor atento, notava em 1908 que “grande parte das dezenas de milhares de hectares de terra baldia portuguesa estão submetidos à *administração legal* das juntas paroquiais. Mas, de facto, tudo quanto se relaciona com a fruição e modo de aproveitamento dos maninhos é deliberado, não pelas juntas nem outras instâncias hierarquicamente dominantes, e sim pelo sufrágio de assembleias de todos os interessados”. Acrescentava ainda que esta *ordem* comunitária era já percorrida por “infiltrações transformadoras que lento e lento reduzirão ao extremo necessário todo o passado regime colectivo”.

Na República (1910-26) e depois no Estado Novo (1926-74), manteve-se a preponderância legal das autarquias sobre os baldios embora, até aos anos quarenta do século passado, num contexto em que as formas de apropriação e gestão tradicionais das comunidades continuavam a sobrepor-se aos preceitos da lei. Esta situação viria a registar duas grandes perturbações. A primeira, desde a década de quarenta, com a intervenção (floresta e colonização interna) do Estado nos baldios. A segunda, desde os anos sessenta, com a progressiva integração mercantil das economias rurais, que tornou irreversíveis as infiltrações que referia Rocha Peixoto.

Este último processo erodiu a relação das economias individuais com os baldios, o que contribuiu decisivamente para enfraquecer a tradicional regulação comunitária e, como consequência, para o fortalecimento da presença e da autoridade das Juntas de Freguesia. Paralelamente, a intervenção do Estado transferia para a sua tutela directa centenas de milhares de hectares da propriedade comunitária.

Na sequência destes percursos o legado do Estado Novo, em 1974, tinha duas vertentes: uma grande parte da área dos baldios encontrava-se sob a gestão dos Serviços Florestais; nos baldios onde não tinha havido intervenção do Estado, mesmo que nalgum momento tivessem sido indicados para este objectivo, as Juntas de Freguesia tinham ganho, em geral, uma presença relevante no espaço comunitário que, em muitas comunidades rurais, ainda convivía com formas de gestão tradicional.

Foi neste panorama que se operou a devolução dos baldios aos compartes, preconizada desde 1975 e que visava criar formas de gestão e controlo do espaço comunitário que, tomando supostamente como referência os modelos de gestão tradicionais, transferissem a gestão do Estado (Serviços Florestais) e das Juntas de Freguesia para órgãos emanados directamente dos que tinham direitos históricos sobre os baldios.

### A devolução dos baldios e as modalidades de gestão

O quadro legal definido em 1976 permitiu concretizar a devolução e definiu as modalidades de gestão a aplicar. Estas, nas suas grandes linhas, mantiveram-se na lei de 1993, ainda em vigor<sup>1</sup>. Do modo como a aplicação destes diplomas se relacionou com a prática da devolução dos baldios, vieram a resultar várias formas de gestão de que se destacam, pelo número de baldios que reúnem, seis modalidades, que se distinguem por dois critérios.

O primeiro, diferencia os baldios pelo tipo de órgão gestor e pelo modo como este foi investido na gestão do baldio, ou seja, Conselho Directivo, Junta de Freguesia em que os órgãos do baldio legalmente constituído delegaram as competências de gestão e Junta de Freguesia que governa o baldio sem qualquer delegação e como uma situação de facto.

O Conselho Directivo é eleito pelos compartes (elementos que nos termos da lei têm direitos sobre o baldio) constituídos em assembleia (Assembleia de Compartes). A lei estipula ainda que os compartes podem delegar a gestão na Junta de Freguesia. Nalguns casos esta transferência de competências impôs-se como um facto consumado, na sequência de perturbações no funcionamento dos órgãos do baldio.

As Juntas de Freguesia que gerem os baldios sem qualquer delegação constituem uma modalidade que não estava prevista no diploma de 1976 e cuja persistência decorre da dificuldade de localmente surgirem dinâmicas que levem à instituição dos baldios mas também, em muitos casos, da resistência das próprias Juntas. Esta foi, de resto, muito favorecida pelo facto do diploma de 1976 confiar às Juntas o recenseamento dos compartes que depois

<sup>1</sup> Uma apreciação pormenorizada e esclarecedora destes diplomas (Decreto-lei 39/76 e Lei 68/93) pode ver-se em Gralheiro (1990 e 2002).

Quadro 4.1 Número de baldios por modalidade

Modalidade	Número de baldios			
	total	área integrada num Perímetro Florestal		
		toda ou parte	nenhuma	NR
• Conselho Directivo	73	31	37	5
• Conselho Directivo em colaboração com os Serviços Florestais	184	173	5	6
• Junta de Freguesia (e/ delegari)	62	17	42	3
• Junta de Freguesia em colaboração com os Serviços Florestais	165	160	4	1
• Junta de Freguesia sem delegação	170	31	135	4
• Junta de Freguesia sem delegação e em colaboração com os Serviços Florestais	142	108	25	9
• Outras	12	3	8	1
• Outras em colaboração com os Serviços Florestais	12	10	2	-
Total	820	533	258	29

NR = não resposta

se podiam constituir em assembleia e instituir o baldio. A lei de 1993 viria a retirar às Juntas a possibilidade de impedirem, por esta via, a constituição legal dos baldios. Sucede que de 1976 a 1993, num contexto em que, de qualquer modo, se afirmava o governo local dos baldios em detrimento da influência do Estado, muitas Juntas consolidaram situações de facto, sem qualquer delegação de competências. A legislação de 1993 viria depois a acolher esta modalidade, ainda que prevendo a sua cessação logo que haja um processo de institucionalização do baldio e os seus órgãos decidam assegurar a gestão do espaço comunitário.

O segundo critério refere-se à existência, ou não, de uma colaboração do Conselho Directivo ou da Junta de Freguesia com os Serviços Florestais na gestão da área do baldio ou de parte dela. A lei define o âmbito e as responsabilidades de cada parceiro.

A colaboração com os Serviços Florestais é uma opção que cabe ao baldio, e que se regista em mais de sessenta por cento das unidades comunitárias. Esta percentagem sobe para 85% se se considerarem apenas os 533 baldios total ou parcialmente integrados nas unidades de gestão florestal dos Serviços Florestais, delimitadas ainda durante o Estado Novo e que se designam por Perímetros Florestais.

Depois destes comentários apresenta-se no quadro 4.1 a repartição encontrada pelo *Inquérito 2000*, do número de baldios pelas principais modalidades de gestão. Indicam-se em seguida alguns dos aspectos que as caracterizam. Começa-se por referir as Juntas de Freguesia que gerem os baldios como

situações de facto, e segue-se uma análise das modalidades que correspondem aos baldios legalmente constituídos. Analisa-se ainda a relação entre algumas das características dos baldios e as modalidades de gestão que praticam. Por último, abordam-se alguns pontos relacionados com a prática da gestão e com os modelos de utilização dos baldios.

### Juntas de Freguesia sem delegação de competências

Quatro décimos dos baldios identificados no *Inquérito 2000* não tinham sido instituídos nos termos previstos na lei e eram administrados pelas Juntas de Freguesia, em situações de facto. Esta é assim uma modalidade com grande relevo, dado o número de baldios abrangidos, mas que os registos oficiais não têm divulgado, embora desde 1993 já seja reconhecida pela legislação.

Nesta modalidade convergem baldios com itinerários distintos. Um grupo reúne as unidades comunitárias em que o controle e a gestão da Junta de Freguesia se afirmaram sem sequer se colocar a questão de instituir o baldio. É, por exemplo, o que se passa em cinco baldios do concelho de Arouca, nas freguesias de Alvarenga, Canelas, Espiunca, S. Miguel do Mato e Urrô, que nunca foram intervencionados pelo Estado, nem geridos pelos Serviços Florestais.

Outro conjunto corresponde a baldios integrados em Perímetros Florestais em que a Junta de Freguesia, no momento em que os Serviços Florestais perderam legitimidade para imporem a sua tutela em exclusivo, assegurou o controle do baldio e impôs a sua presença como um facto consumado. Por vezes, resistindo mesmo a pressões. Assim, por exemplo, no relatório do inquérito de um baldio da freguesia de Lindoso (concelho de Ponte da Barca), o inquiridor registou um comentário esclarecedor do Presidente da Junta (que foi o inquirido): "Há uns anos, houve a tentativa de formação do Conselho Directivo, mas como era constituído por 'pessoas de fora', cujo objectivo era ganhar dinheiro, a Junta e a população uniram-se, e não deixaram que este se formassem". Há, no entanto, também casos, geralmente associados a disputas, em que a Junta perde o confronto local e o baldio é instituído. Foi o que, por exemplo, aconteceu num baldio da freguesia de Vale de Bouro (concelho de Celorico de Basto): "era gerido pela Junta de Freguesia até Dezembro de 1999, altura em que pela primeira vez se reuniu a Assembleia de Compartes e elegeu um Conselho Directivo. Esta iniciativa foi tomada por um morador da freguesia, na tentativa de se impedir a Câmara Municipal de continuar as obras no baldio em questão para captação de água para abastecimento público" (do relatório do inquérito).

Encontraram-se também baldios em que a presença da Junta de Freguesia se associa a vicissitudes do processo de instituição de outras unidades. Exemplos destes ocorreram nas freguesias de Bobadela (concelho de Boticas) e de Salto (concelho de Montalegre), em que os moradores de alguns lugares instituíram baldios em parcelas do espaço comunitário da freguesia e as

outras áreas, geralmente mais associadas à sede de freguesia, continuaram a ser administradas pela Junta.

A dificuldade de gerar dinâmicas locais que favoreçam a institucionalização do baldio contribui também para o elevado número de baldios que são governados nesta modalidade. Três exemplos. Baldio da freguesia de Nespereira (concelho de Cinfães): "O inquirido (o Presidente da Junta) explicou que este baldio sempre foi administrado e utilizado independentemente por estes cinco lugares da freguesia. Quando, em 1993, saiu a nova lei dos baldios, a Junta de Freguesia afixou editais, por forma a passar a gestão do baldio às pessoas desde que se constituíssem os órgãos. Convocaram uma assembleia para esse efeito, mas ninguém apareceu. Portanto continua a ser a Junta de Freguesia a administrar o baldio, como sempre foi" (do relatório que acompanha o inquérito). Baldio da freguesia de Estorãos (concelho de Ponte de Lima): "Aqui sempre foi a Junta de Freguesia a gerir o baldio, nunca se tendo formado Assembleia de Compartes, pois foram afixados editais e convocatórias só que nunca apareceu ninguém, tendo a Junta de Freguesia que assumir a gestão destas áreas" (do relatório que acompanha o inquérito). Na freguesia de Gondesende (concelho de Bragança) chegou mesmo a constituir-se um Conselho Directivo, em 1983, mas este nunca funcionou.

Além da referência à diversidade das vias que confluem nesta modalidade, convém ainda notar que, em muitos dos casos encontrados, a gestão da Junta não se limitava a uma apropriação pela autarquia da propriedade comunitária, mas esta conjugava a sua intervenção com direitos e práticas tradicionais dos moradores. Registam-se, a este propósito, três exemplos retirados dos relatórios que acompanham os inquéritos. Baldio da freguesia de Rebordãos (concelho de Bragança): "Os compartes reúnem para gerir a água de rega mas as questões relacionadas com os baldios são geridas exclusivamente pela Junta de Freguesia, nunca tendo sido formado o Conselho Directivo". Baldio da freguesia de Azevedo (concelho de Caminha): "O órgão gestor deste baldio, foi sempre a Junta de Freguesia, em associação com os Serviços Florestais. Quando é preciso tomar decisões mais importantes reúnem uma Assembleia de Compartes. Nunca existiu um Conselho Directivo, apenas houve a tentativa da sua formação, há uns anos atrás, mas sem resultados". Baldio das Freguesias de Ajude (Póvoa de Lanhoso): "[...] o entrevistado (o Presidente da Junta) referiu que os baldios são pequenos e que estão distribuídos pelos lugares, em cada um destes há pessoas responsáveis embora seja a Junta que administra".

Finalmente, convém mencionar que também se registaram casos em que a Junta pretendeu dispor do baldio como se este fosse sua propriedade. Estas tentativas, frequentes, nem sempre conseguem contornar a lei. Assim, por exemplo, num baldio da freguesia de Junqueira (concelho de Vale de Cambra) o inquirido (o Presidente da Junta) referiu que "há um problema neste baldio que se prende com o facto dos terrenos baldios estarem em nome

do povo e não da Junta de Freguesia. Fizeram (a Junta), inclusivamente uma doação a uma Associação da terra (para uma zona de lazer) e agora não conseguem legalizar a situação derivado a não ser a Junta de Freguesia a proprietária dos terrenos" (do relatório que acompanha o inquérito).

Como conclusão, salienta-se que esta modalidade de gestão, que tende a integrar o baldio na estratégia da autarquia, não decorre de uma mera imposição das Juntas de Freguesia mas tende a associar-se à história e às vicissitudes locais. Verifica-se com frequência uma convivência entre a intervenção da Junta e a persistência de práticas tradicionais de gestão do baldio. Notou-se, também, que o estatuto da propriedade comunitária é por vezes um obstáculo à tentação apropriadora das autarquias.

### Baldios instituídos: Conselho Directivo e Junta de Freguesia

Dos 820 baldios inquiridos, 508<sup>2</sup> tinham sido instituídos de acordo com a legislação e, destes, 257 são geridos por Conselhos Directivos e 227 por Juntas de Freguesia com delegação de competências. Em qualquer destas modalidades predomina a colaboração com os Serviços Florestais, que se verifica em mais de setenta por cento dos casos. Refira-se ainda que em 181 baldios houve uma delegação expressa na Junta e em 46 a posição da autarquia surgiu associada a impossibilidades do Conselho Directivo ou à falta continuada de eleições para este órgão. Posta esta apresentação vão analisar-se três aspectos relativos a estas modalidades: a instituição dos baldios e o seu funcionamento democrático; as disputas locais e as modalidades de gestão; a evolução, em número de baldios, das modalidades de 1978 a 1998.

A instituição dos baldios prevista na legislação constituiu uma ruptura relativamente à comunidade rural tradicional, cujos moradores utilizavam o baldio e regulavam a sua apropriação através de quadros institucionais informais, constituídos e aceites localmente. Era precisamente esta aceitação local que conferia legitimidade às decisões relativas à gestão do baldio. Convém também referir que, como muitos autores evidenciaram, e como já se notou no capítulo 1, o acesso ao baldio não era, com frequência, igualitário entre os moradores e nas tomadas de decisão relativas à propriedade comunitária também influía a diferenciação social local.

Nos baldios instituídos depois de 1976 os compartes já não são os moradores, os fogos, com economias individuais dependentes do baldio mas, como já se referiu, todos os residentes, com frequência, todos os eleitores, independentemente do tipo de relação que tenham com o espaço comunitário. De resto, como se concluiu nos dois capítulos anteriores, actualmente, na

<sup>2</sup> Este número engloba os 24 baldios que no quadro 4.1 se consideraram nas outras modalidades.

**Quadro 4.2** Conselho Directivo: datas da eleição e da última Assembleia de Compartes. Junta de Freguesia: data da última Assembleia de Compartes

Anos	Número de baldios e percentagem do número					
	Conselho Directivo				Junta de Freguesia	
	Data da eleição do Conselho Directivo em exercício		Data da última Assembleia de Compartes		Data da última Assembleia de Compartes	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2000-1999	92	36	214	83	79	35
1998-1997	77	30	19	7	23	10
1996-1995	28	11	6	2	31	14
1994-1993	35	14	4	2	7	3
Antes de 1993	17	6	-	-	18	8
NR	8	3	14	6	69	30
Total	257	100	257	100	227	100

NR = não resposta

maior parte dos casos, a principal vertente da economia dos baldios centra-se nos benefícios que possam trazer ao conjunto da unidade comunitária e não no interesse individual de cada morador. Ser comparte é, agora, ter direito a participar nas decisões sobre os recursos e os bens geridos ao nível daquela unidade. Nesta participação há igualitarismo entre todos os compartes e a lei prevê que as decisões sejam tomadas em votações democráticas. Estas são a base da legitimidade da gestão dos baldios.

Além da mudança do fundamento da legitimidade da gestão dos baldios, transformou-se também o lugar destes nas identidades locais (cf. Fernández Leiceaga *et al.*, 2006). Tradicionalmente, o baldio era um elemento constituinte da identidade local, tanto por dele vir o sustento dos povos, como pela ritualização das práticas associadas ao funcionamento das instituições locais. Rocha Peixoto (1908) refere um regime comunitário que a todos garantia "o pão e a carne, o agasalho e o abrigo". Jorge Dias (1981), aludia, em 1948, a propósito da organização local do comunitarismo, "à força mítica dos antepassados". O baldio era também a expressão mais ampla da fronteira territorial da comunidade rural e um espaço central nos laços que cada morador estabelecia com a comunidade (Rodrigues, 2002).

Com a transformação da economia dos baldios, associada ao declínio das formas tradicionais de gestão, estes elementos identitários esbororaram-se. Ficou agora um espaço, uma propriedade, crescentemente separada da economia de cada residente, mas que pode ser gerida democraticamente em proveito do povoado.

A gestão pelos Conselhos Directivos e pelas Juntas de Freguesia está, com uma excepção de relevo, sujeita a procedimentos legais idênticos. A excepção refere-se à duração dos mandatos. No caso das Juntas a delegação,

embora seja revogável, não carece de ser renovada. Os Conselhos Directivos são eleitos apenas por dois anos, embora a lei actual preveja que se possam manter em funções até serem substituídos. Apesar desta última disposição, que não existia no diploma de 1976, esta modalidade parece exigir maior vitalidade democrática. E é de facto o que se verifica, como confirmam os indicadores reunidos no quadro 4.2.

O funcionamento formal dos órgãos, nomeadamente da Assembleia de Compartes, é um indicador relevante mas que necessitaria de ser complementado por uma análise da participação efectiva dos compartes. Sobre este tema os inquéritos feitos nos *estudos de caso*, outros trabalhos (Simões, 2002 e Ribeiro, 2003) e, sobretudo, o contacto que tive nos últimos dez anos com numerosos baldios, não autorizam uma apreciação conclusiva, mas permitem afirmar que embora a participação dos compartes seja, em geral, débil, estes exercem, com frequência, uma vigilância difusa mas crítica que, muitas vezes, emerge em rumores e "falatórios" sobre o destino do baldio.

Referem-se agora as frequentes disputas locais sobre a modalidade de gestão: Conselho Directivo ou Junta de Freguesia. O *Inquérito 2000* evidencia, nos relatórios que acompanham os inquéritos, que em muitas situações esta questão não se coloca dado que o Presidente da Junta de Freguesia é também o Presidente do Conselho Directivo. Esta via de concentração do poder local conduz, em geral, a uma integração funcional da propriedade comunitária na estratégia da Junta.

Noutros casos, a administração do baldio é assumida pelo candidato derrotado nas eleições para a Junta de Freguesia e que faz do Conselho Directivo um contrapoder local. Mesmo para além destes episódios, a tensão local que advém da coexistência destes dois poderes na freguesia conduz, em muitos baldios, a disputas que visam alterar a forma de gestão. A existência de receitas é, geralmente, um factor que contribui para acentuar estes diferendos que se traduzem em situações similares às antes referidas a propósito das Juntas de Freguesia que gerem os baldios sem qualquer delegação, em que surgem tentativas de formar um Conselho Directivo. Verificam-se também movimentos em sentido inverso, geralmente menos conflituais e com frequência associados ao desinteresse dos Conselhos Directivos. A este propósito é esclarecedor o relatório dos inquéritos aos baldios da freguesia de Cabreiros (Concelho de Arouca): "Antes de 1994, os baldios da Freguesia de Cabreiros, eram geridos por Conselhos Directivos. Existia um Conselho Directivo para o baldio dos lugares de Tebilhão e Candal, e um Conselho Directivo para o baldio de Cabreiros.

Mais ou menos em 93, 94, realizou-se um grande corte de madeiras nestes baldios, devido à ocorrência de um grande incêndio. Após a venda deste pinhal, os Conselhos Directivos, deixaram de exercer qualquer tipo de actividade. Neste sentido, a Junta de Freguesia, começou a gerir estas áreas baldias, como uma só.

Não se sabe ao certo, se estes lugares querem, ou não, que os seus baldios tenham uma gestão separada, através da existência de Conselhos Directivos.

Quadro 4.3 Continente. Número de baldios instituídos, por modalidade

Modalidade	Número de baldios instituídos			
	1978	1987	1993	1998
Conselho Directivo	83	99	139	139
Conselho Directivo em colaboração com os Serviços Florestais	500	386	360	431
Junta de Freguesia	-	4	11	11
Junta de Freguesia em colaboração com os Serviços Florestais	-	114	178	218
Outras	-	16	29	29
Total	583	619	717	828

Fonte: Germano (1999); Marques (1987) e uma informação da Direcção-Geral das Florestas publicada no *Diário da Assembleia da República*, II série, n.º 57 de 26 de Abril de 1986.

No entanto, tudo leva a crer que não, pois há seis anos que a Junta gere, sem haver qualquer tipo de reclamação. Esta é que passa os subsídios de terras para os animais, e caso existissem Conselhos Directivos, teriam de ser estes a tratar deste tipo de assuntos.

O mais provável de acontecer, será que se formem novos Conselhos Directivos, aquando de um novo corte de madeira".

Aprecia-se ainda a evolução, em número de baldios, de cada modalidade. Para esta análise dispõe-se, para o Continente, da indicação dos baldios legalmente constituídos nos anos de 1978, 1987, 1993 e 1998. Esta informação (quadro 4.3) tem origem em documentos e autores que divulgam elementos recolhidos nos Serviços Florestais (actualmente Autoridade Florestal Nacional), que são a entidade a quem compete registar a instituição legal dos baldios. Infelizmente, para este trabalho, não se teve acesso a esta fonte pelo que, excepto para 1987, não foi possível organizar a informação apenas para a Região Norte, onde se realizou o *Inquérito 2000*.

Os elementos reunidos no quadro 4.3 permitem algumas constatações. Houve, pelo menos desde 1987, um acréscimo acentuado do número de baldios legalmente constituídos. Esta informação, de qualquer modo, não abrange os baldios que não se legalizaram. Na Região Norte, como se referiu, eram quase quatro décimos das unidades inquiridas.

A segunda constatação refere-se ao número de baldios por modalidade. Mais de 68% têm, em 1998, Conselho Directivo e 52% acumulam esta característica com a gestão em colaboração com os Serviços Florestais. A posição dominante dos Conselhos Directivos mantém-se desde 1987, embora com uma continuada quebra em termos relativos.

As Juntas de Freguesia governavam, em 1998, apenas 28% dos baldios embora o seu peso tenha aumentado continuamente. Predomina também a colaboração com os Serviços Florestais.

**Quadro 4.4** Continente (1987 e 1998) e Região Norte (1987 e 2000). Percentagem do número de baldios instituídos, por modalidade

Modalidade	Percentagem do número de baldios instituídos			
	Continente		Região Norte	
	1987	1998	1987	2000
Conselho Directivo	16	17	12	14
Conselho Directivo em colaboração com os Serviços Florestais	62	52	63	36
Junta de Freguesia	1	1	1	12
Junta de Freguesia em colaboração com os Serviços Florestais	18	26	23	33
Outras	3	4	1	5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Germano (1999); Marques (1987) e *Inquérito 2000*.

Estas evoluções do número de baldios, em particular a presença dos Conselhos Directivos, traduzem um vigor, por vezes insuspeitado, da propriedade comunitária que, aparece um pouco mais esbatido quando se confronta o registo legal com o declarado pelos gestores dos baldios no *Inquérito 2000*. Dada a informação a que se recorreu, a comparação só é possível para o peso relativo de cada modalidade e admitindo que é aceitável comparar a distribuição no Continente, em 1998, com a da Região Norte, em 2000. A este respeito, recorde-se que, em 1987, 74% dos baldios instituídos no Continente estavam na Região Norte e que a distribuição percentual das modalidades nesta região, nesse mesmo ano, era similar à do Continente (quadro 4.4). Aceitando que esta semelhança continua a verificar-se em 1998, pode comparar-se a informação oriunda dos registos oficiais com a obtida no *Inquérito 2000*. A principal diferença a destacar é, neste último, uma menor presença de Conselhos Directivos e um acréscimo de Juntas de Freguesia. A diferença pode resultar de uma parte dos Conselhos Directivos terem sido substituídos por Juntas de Freguesia, devido a perturbações no funcionamento ou por quebra de legitimidade, dada a existência de longos períodos sem eleições. Estes casos, que no *Inquérito 2000* abrangiam 20% das unidades legalmente instituídas e geridas pelas Juntas de Freguesia, são, com frequência, assumidos como situações de facto que não levam à alteração do registo legal.

#### A gestão e as modalidades

A maior parte dos baldios (61%) não teve, nos últimos 25 anos, segundo os inquiridos, dificuldades importantes na gestão ou na participação da população (quadro 4.5). A única modalidade em que esta constatação genérica não se verifica é nas Juntas de Freguesia em colaboração com os Serviços Florestais.

**Quadro 4.5** Existência de dificuldades importantes na gestão do baldio e na participação da população nos últimos 25 anos

Modalidade	Baldios, segundo a existência, ou não, de dificuldades importantes na gestão do baldio ou na participação da população nessa gestão, nos últimos 25 anos			
	Número total de baldios	Percentagem do número de baldios		
		Sim	Não	NR
Conselho Directivo	73	33	67	0
Conselho Directivo em colaboração com os Serviços Florestais	184	40	60	0
Junta de Freguesia	62	37	63	0
Junta de Freguesia em colaboração com os Serviços Florestais	165	60	39	1
Junta de Freguesia sem delegação de competências	170	25	74	1
Junta de Freguesia sem delegação de competências e em colaboração com os Serviços Florestais	142	34	66	0
Outras	12	33	67	0
Outras em colaboração com os Serviços Florestais	12	17	83	0
<b>Total</b>	<b>820</b>	<b>39</b>	<b>61</b>	<b>—</b>

NR = não resposta

Uma hipótese que pode contribuir para explicar este último caso é, seguramente, a consistência institucional das Juntas de Freguesia que lhes permite afrontar, com maior frequência, os Serviços Florestais, onde há uma gestão conjunta e onde também a tutela do Estado pode pretender interferir nas competências da Junta, legitimadas pela delegação dos compartes.

Os principais motivos indicados pelos 317 baldios que referiram a existência de dificuldades importantes podem agrupar-se do seguinte modo (cada baldio podia indicar mais de um motivo): dificuldades internas e pouca mobilização dos compartes, 184 respostas; falta de capacidade ou falta de apoio técnico para o baldio, 115 respostas; relacionamento com os serviços do Estado (para além da falta de apoio técnico), 109 respostas; conflitos locais Conselhos Directivos/Juntas de Freguesia, 14 respostas; conflitos com comunidades vizinhas, 14 respostas. São resultados sem surpresas, que enfatizam os problemas internos e o relacionamento com o Estado, nomeadamente no apoio técnico. Apenas se comenta o conflito Conselho Directivo/Junta de Freguesia. Apesar do panorama antes apresentado sobre as disputas locais em torno das modalidades de gestão, houve um escasso número de baldios que as indicaram como geradoras de dificuldades, o que pode dever-se a esta tensão institucional local impor maiores cautelas à entidade administrante e favorecer uma gestão cuidada que contribui para superar obstáculos. Acrescenta-se ainda que, embora não tenham sido indicados como motivos para dificuldades importantes, se registaram conflitos

**Quadro 4.6** Aplicação das receitas dos baldios, fora da floresta

Aplicação das receitas			Número de respostas <sup>(1)</sup>
Construção e/ou reparação	de infra-estruturas	viárias	455
		relacionadas com abastecimento de água para consumo humano	177
		equipamentos sociais (inclui habitação para desfavorecidos)	156
		desportivas	74
	de cemitérios, edifícios religiosos e outros apoios à igreja	177	
Aquisição de veículos para transporte de pessoas			11
Investimentos produtivos			14
Outras			43

(1) Cada baldio podia indicar mais de uma aplicação.

resultantes de usos não autorizados do baldio, em 112 unidades, e resultantes de roubos de produtos da floresta, em 69.

Um tema central na gestão do baldio é o destino das receitas. Já antes se comentou este ponto a propósito do investimento na floresta. Aborda-se agora o modo como foram dispendidos, fora da floresta, os ganhos obtidos.

Dos 820 baldios inquiridos, 563 aplicaram receitas fora da floresta, 109 não o fizeram e 148 não responderam a este quesito do inquérito. Uma parte significativa dos inquiridos que optou por uma destas duas últimas respostas está, seguramente, ligada a baldios sem receitas monetárias. Destaque-se, ainda, que apenas 234 baldios aplicaram receitas na floresta.

O perfil da aplicação das receitas é similar nas diferentes modalidades e, como se vê no quadro 4.6, visa sobretudo melhorar as acessibilidades e as condições de vida das populações. A preocupação com o investimento produtivo é praticamente inexistente e apenas foi referida por 14 baldios. Esta constatação confirma, de modo ainda mais acentuado, as conclusões retiradas relativamente à floresta.

Passa-se agora à análise da relação entre as modalidades de gestão e os modelos de utilização do baldio. A introdução deste ponto impõe, no entanto, uma breve recapitulação. Um dos objectivos da síntese da economia dos baldios, apresentada no capítulo anterior, era apreciar as grandes orientações que se verificam na utilização e aproveitamento das unidades comunitárias. Depois de se agruparem as actividades praticadas nos baldios em três conjuntos (associadas à economia da unidade comunitária; relacionadas com as economias individuais dos compartimentos; praticadas em regime de livre acesso),

**Quadro 4.7** Baldios segundo as actividades que proporcionam mais receitas e que são mais importantes para a vida da comunidade, por modalidade de gestão

Modalidades	Actividades que proporcionaram mais receitas nos últimos dez anos e actividades mais importantes para a vida da comunidade				
	Actividades associadas à economia da unidade comunitária	Actividades associadas às economias individuais dos compartimentos	<i>mais receita:</i> Actividades associadas à economia da unidade comunitária	Outras actividades	Total
			<i>mais importante:</i> Actividades associadas às economias individuais dos compartimentos		
	Nº baldios	Nº baldios	Nº baldios	Nº baldios	Nº baldios
Conselho Directivo	41	5	23	4	73
Conselho Directivo em colaboração com os Serviços Florestais	81	7 -	90 +	6	184
Junta de Freguesia	30	11	15	6	62
Junta de Freguesia em colaboração com os Serviços Florestais	99 +	6 -	54	6	165
Junta de Freguesia sem delegação de competências	80	39 +	24 -	27	170
Junta de Freguesia sem delegação de competências e em colaboração com os Serviços Florestais	56 -	24 +	53	9	142
Outras	6	3	1	2	12
Outras em colaboração com os Serviços Florestais	5	1	6	-	12
<b>Total</b>	<b>398</b>	<b>96</b>	<b>266</b>	<b>60</b>	<b>820</b>

Nota: Os sinais + e - do quadro assinalam os casos em que os valores observados se afastavam significativamente dos valores esperados. No caso deste afastamento ser por excesso inscreve-se o sinal +; no caso de ser por defeito inscreve-se o sinal -. A análise foi feita recorrendo ao teste do qui-quadrado e à análise dos resíduos ajustados. Nível de significância, 5%.

classificou-se cada baldio em função de dois critérios: actividade que tinha proporcionado mais receitas nos últimos dez anos; actividade mais importante para a vida da comunidade.

Repetiu-se esta análise para cada uma das modalidades de gestão, com o objectivo de avaliar a relação entre as grandes tendências da utilização dos baldios e o quadro institucional com que são geridos. Os resultados estão no quadro 4.7. De qualquer modo, antes de passar à apreciação destes elementos, convém recordar que o livre acesso é uma presença incontornável e marcante no actual aproveitamento da grande maioria dos baldios. É precisamente devido a esta presença generalizada que não é um aspecto diferenciador dos modelos de utilização da propriedade comunitária.

Retomando o quadro 4.7, o panorama encontrado evidencia características diferenciadas nas quatro modalidades que congregam maior número de baldios: em conjunto correspondem a 661 unidades, ou seja, 81% do número total.

No caso das Juntas de Freguesia sem delegação de competências, os resultados parecem indiciar, em termos comparativos, e estatisticamente significativos, uma maior persistência dos usos tradicionais nas duas modalidades em que estas Juntas são o órgão gestor. Assim, em ambas as modalidades há uma maior presença relativa de baldios em que imperam as actividades tradicionais associadas à economia individual dos compartes. São situações que decorrem, seguramente, de casos em que a Junta prolonga o seu controle sobre o espaço comunitário, sem interferência dos Serviços Florestais, desde os anos do Estado Novo. Nestas duas modalidades há, por outro lado, uma quebra significativa do número de unidades em modelos de utilização em que aparecem as actividades associadas à economia da unidade. Esta quebra verifica-se, na modalidade em que há colaboração com os Serviços Florestais, nos casos em que predominam as actividades associadas à economia da unidade comunitária. Na outra modalidade, ou seja, quando não há colaboração com os Serviços Florestais, a quebra regista-se nas unidades em que coexistem, no modelo de utilização, as actividades tradicionais e as rentistas.

A situação é inversa nas duas modalidades correspondentes a baldios institucionalizados: Conselho Directivo e Junta de Freguesia com delegação de competências e ambas em colaboração com os Serviços Florestais. Nestas duas modalidades há uma menor proporção, significativa, de baldios nos casos em que prevalecem as actividades tradicionais. Já nas situações em que aparecem as actividades associadas à economia da unidade comunitária, os resultados apontam em sentido contrário. Nos Conselhos Directivos em colaboração com os Serviços Florestais, esta situação verifica-se quando, no modelo de utilização, a par das actividades rentistas, surgem também as associadas à economia individual dos compartes, cuja fruição o Conselho regula. Nas Juntas de Freguesia, também em colaboração, a maior presença relativa de unidades regista-se quando prevalece apenas a economia da unidade comunitária. São casos em que, seguramente, o controle do baldio pela Junta se estabeleceu em associação com a persistente tutela dos Serviços Florestais.

Em resumo, pode concluir-se que, da análise da relação entre modalidades de gestão e modelos de utilização, emerge uma diferença relevante: as Juntas de Freguesia sem delegação de competências estão mais associadas a utilizações tradicionais; os baldios instituídos, pelo contrário, estão mais associados a modelos de utilização em que há uma maior presença das actividades rentistas. Esta diferença é afinal mais um dos aspectos que contribui para moldar o panorama actual dos baldios, a par de outros factores já antes mencionados: a progressiva integração mercantil das comunidades rurais (declínio da

relação das economias individuais com o espaço comunitário); a intervenção do Estado (florestação, submissão ao Regime Florestal); a relação actual com o mercado (as actividades rentistas); as indefinições na afirmação da propriedade comunitária (tutela dos Serviços Florestais e actividades praticadas em regime de livre acesso); a actual incapacidade de integrar os baldios em projectos amplos de desenvolvimento rural (para voltar às modalidades de gestão).

Antes de concluir este capítulo sintetizam-se ainda alguns dos temas analisados. Referiram-se as rupturas, identitária e institucional, entre a comunidade rural tradicional e a *comunidade-baldio* fundada na lei da devolução. Apresentaram-se ainda indicadores que evidenciam, nos baldios instituídos, uma maior vitalidade democrática dos Conselhos Directivos. Mas, sobretudo, mostrou-se como heranças, circunstâncias e vicissitudes vão contribuindo para moldar a aplicação do quadro legal. O resultado é o panorama actual das modalidades de gestão. A colaboração com os Serviços Florestais aparece como uma continuidade nas manchas em que estes já antes exerciam a sua tutela. O tipo de órgão gestor (Conselho Directivo, Junta de Freguesia com ou sem delegação de competências) não é dissociável das dinâmicas sociais e institucionais de cada comunidade.

Neste último ponto mostrou-se como a colaboração com os Serviços Florestais está ligada, para cada tipo de órgão gestor, a uma maior percentagem de baldios que indicaram dificuldades na gestão ou na participação da população e referiu-se, também, que o perfil de aplicação das receitas do baldio é similar nas diferentes modalidades de gestão, e visa sobretudo melhorar as acessibilidades e as condições de vida das populações. A preocupação com o investimento produtivo é praticamente inexistente. Finalmente, concluiu-se que, comparativamente aos baldios instituídos, as unidades geridas pelas Juntas de Freguesia sem delegação estão associadas a modelos de utilização do espaço onde têm mais relevo as actividades tradicionais.

## Os baldios, a redefinição da propriedade comunitária

Na grande maioria dos baldios, a economia e a gestão afastam-se hoje do modelo de propriedade comunitária tradicional. Esta mudança, muito vincada, ocorre, como se foi notando, com uma grande diversidade de situações. Aquele modelo, de qualquer modo, persiste com frequência como referencial na leitura dos baldios. Assim, ainda aflora na legislação<sup>1</sup>, fundamenta a retórica de alguns dirigentes associativos, orienta estudos e relatórios e, sobretudo, contribui para comprometer a reconversão do percurso dos baldios. As mudanças são, no entanto, evidentes.

As actividades tradicionais, praticadas como suporte das economias individuais, declinaram. As comunidades ligadas aos baldios preocupam-se agora com a colecta das receitas dos investimentos herdados, nomeadamente da floresta, e com as rendas provenientes da concessão ou arrendamento de recursos. Para além destes rendimentos, os espaços comunitários não são cuidados, muitos estão abandonados ou abertos ao livre acesso de pessoas e entidades.

A comunidade rural tradicional esboroou-se e o processo de devolução instituiu a *comunidade-baldio* cujos integrantes já não são as famílias, moradoras de um fogo, dependentes do baldio, mas os residentes, a lista de eleitores, do povoado que tem direitos sobre o espaço comunitário. De uma comunidade de utilizadores do baldio, passou-se a uma unidade que gere rendas.

No governo das unidades comunitárias, a legitimidade das instituições tradicionais foi arredada na maior parte das áreas pela intervenção do Estado Novo, que impôs a autoridade dos Serviços Florestais. Nas manchas em que estes não entraram persistiu a tradição comunitária embora em convívio com

1 No artigo 3.º da lei n.º 68/93, que define as finalidades dos baldios, refere-se: "Os baldios constituem, em regra, logradouro comum, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas ou de matos, de culturas e outras fruições, nomeadamente de natureza agrícola, silvícola, silvo pastoril ou agrícola".

uma presença crescente das autarquias. Com o processo de devolução, o fundamento da legitimidade da gestão passou a ser o voto democrático para o Conselho Directivo ou para a Junta de Freguesia. São estas entidades que agora repartem a gestão dos baldios e, em mais de seis décimos dos casos, em colaboração com os Serviços Florestais.

Face a estas mudanças, e também devido à própria transformação do rural e da sua relação com a apropriação do espaço onde se dissemina, a propriedade comunitária tem agora de se redefinir e de reencontrar fundamentos que a possam legitimar.

Refazer a legitimidade da propriedade comunitária é, de resto, uma questão central também noutras regiões da Europa, como na Galiza (Fernández Leiceaga *et al.*, 2006) e na Escócia (Brown, 2006 e 2007). De facto, nestas duas zonas as alterações no uso e no próprio perfil dos compartos fragilizaram o estatuto da propriedade comunitária. Este processo decorreu, nestas regiões como em Portugal, da modernização da agricultura, da perda de importância desta no meio rural e também das *novas* procuras urbanas no espaço agro-florestal. Apesar desta constatação convém notar que os ritmos e os contornos das mudanças foram diferentes e muito associados, em cada realidade, às políticas públicas, ao enquadramento económico e social, ao quadro legal e às próprias tradições de uso. Similar foi, de qualquer modo, a fragilização da propriedade comunitária.

Neste capítulo conclusivo vão retomar-se, para o caso português, quatro dos temas por onde passa a redefinição desta legitimidade: a economia dos baldios; o livre acesso; a colaboração com os Serviços Florestais e o tipo de órgão gestor (Conselho Directivo ou Junta de Freguesia).

### A economia dos baldios

A economia dos baldios tem de se inserir, de modo mais acentuado e menos conjuntural, no desenvolvimento local. Avançar neste sentido implica reconhecer as transformações que têm ocorrido e modificar alguns dos principais objectivos de gestão que têm sido seguidos. Implica também uma gestão que promova esta mudança.

Importa, assim, encarar o baldio como uma unidade económica, gerida com uma perspectiva de médio e longo prazo, que abandone a economia mineira e rentista, e concretize um adequado e rentável plano de investimentos e iniciativas. Nesta perspectiva é também necessário reafirmar a propriedade comunitária, terminar com o livre acesso e explorar as actividades territoriais (lazer, recreio, desporto, etc.) e ambientais no âmbito da economia do baldio.

Esta orientação tem naturalmente de ser compatibilizada com a situação em cada baldio, atendendo, nomeadamente, ao peso que em muitos ainda têm as actividades tradicionais às especificidades de cada local, a valiadadas tanto do lado das limitações e como das potencialidades.

Relativamente a estas últimas, recorde-se que a diversidade e a identidade territoriais, afirmadas e reconhecidas socialmente, são aspectos centrais nas estratégias de desenvolvimento rural. Neste âmbito, outro ponto a considerar é a necessidade de uma escala de intervenção e de gestão que permita reunir os meios técnicos e humanos necessários a uma adequada exploração dos recursos, que facilite o ordenamento do espaço para as actividades praticadas e que contribua para assegurar o efectivo controle da propriedade comunitária.

O panorama traçado nos capítulos anteriores, e as considerações genéricas desta conclusão não evidenciaram a meia dúzia de casos que têm um controle efectivo do espaço comunitário e que não se limitam a uma economia rentista e mineira. Estes são, de qualquer modo, um punhado de baldios que não devem ser utilizados, como tem acontecido com demasiada frequência, como um biombo que impede a visão do modo como a grande maioria das unidades comunitárias são geridas e utilizam o seu espaço.

### Livre acesso

O livre acesso de pessoas e entidades que prolifera nos baldios coexiste com a economia rentista mas também se regista nos casos em que ainda prevalece o declínio das actividades tradicionais. As grandes manchas de terreno, sem uso e sem controle, favorecem o livre acesso.

Há, no entanto, para além da economia dos baldios outros factores. Um deles é uma concepção dos baldios como uma propriedade onde coexistem duas vertentes: os direitos dos povos serranos; um espaço aberto à população. A propriedade comunitária permitiria assim compatibilizar o trabalho dos povos com os interesses de toda a população e seria mesmo "a base de um regime socialista em algumas das mais atrasadas regiões" do país (Louro e Martins, 1975). Este modelo está associado ao próprio contexto histórico (25 de Abril) em que se iniciou a entrega dos baldios e à ideologia subjacente à luta pela devolução. Prolongou-se, depois, na prática militante e política que tem pautado a defesa da propriedade comunitária.

Outro factor enraíza no desfasamento entre a visão do baldio como um terreno produtivo e a sua crescente procura como um espaço de consumo (actividades territoriais e ambientais). De facto, a transformação da terra produtiva em propriedade ambiental, onde se desenvolvem actividades territoriais, acompanha a conversão do ambiente de um bem livre para um bem económico e conduz a uma redefinição do exercício dos direitos de propriedade. Na terra produtiva agrícola, a propriedade delimitava a apropriação do que nela se produzia. Na propriedade ambiental, o que está em causa é o consumo do próprio espaço e portanto é este que se apropria. Por isto, muitas terras, por exemplo no Alentejo, onde antes a fronteira coincidia com os contornos das searas, estão agora cercadas e fechadas.

Também a debilidade institucional dos órgãos gestores tem favorecido, em muitos baldios, o livre acesso e dificultado um relacionamento equitativo com os interesses e entidades que, sem qualquer autorização, dispõem do terreno comunitário ou que o utilizam com contratos estabelecidos, numa relação de forças muito desigual (Portela, 2001). Na primeira destas situações estão com frequência empresas e associações que promovem actividades de lazer ou desporto, mas também Câmaras Municipais que vão avançando nos terrenos comunitários. Na segunda, podem referir-se muitos contratos referentes, por exemplo, a pedreiras e a instalações de antenas ou de parques eólicos.

A reconversão da economia dos baldios implica uma reapropriação da propriedade comunitária, tanto ao nível do relacionamento contratual com os interesses que os utilizam, como da capacidade de acabar com o livre acesso e de rentabilizar actividades associadas ao consumo de espaço. Além do que, só a reapropriação pode travar a continuada erosão das áreas e a crescente instalação no baldio de entidades e associações, com os mais diversos objectivos e justificações.

Os baldios são actualmente propriedades comunitárias mas sem uma prática comunitária dos compartes que os aproprie quotidianamente. A afirmação dos direitos de propriedade passa assim pela existência de um controlo assegurado, em permanência, pelos órgãos gestores.

### A colaboração com os Serviços Florestais

Nos anos 1975 e 1976, em que foi preparada, debatida e depois aprovada a legislação que consagrava a devolução dos baldios aos povos, admitia-se que o Estado, através do seu órgão que mais iria intervir na aplicação da lei — os Serviços Florestais — actuaria no sentido de tornar efectivo o exercício do direito da propriedade pelos povos a quem se restituía a propriedade comunitária. O consenso em torno deste pressuposto era alargado e abrangia tanto as forças políticas e sociais que apoiavam a devolução como o próprio movimento dos baldios. O diploma legal que veio a consagrar a devolução definia mesmo que, como já se referiu, uma das modalidades de gestão pela qual os compartes poderiam optar era, precisamente, uma gestão conjunta com os Serviços Florestais. A adesão a esta modalidade foi estimulada por muitos dos que se reconheciam no consenso antes referido. Dos Serviços Florestais, esperava-se que favorecessem a consolidação da propriedade comunitária e, também, que apoiassem tecnicamente e com meios financeiros a criação de condições para que os compartes pudessem exercer uma gestão efectiva e adequada dos seus baldios.

Com o objectivo de avaliar o cumprimento desta expectativa analisou-se, com base na informação recolhida no *Inquérito 2000*, a independência da variável *gestão em colaboração com os Serviços Florestais* (sim, não) em relação a outras variáveis relacionadas com a evolução do baldio, a prática da gestão

e a existência de conflitos. Identificam-se, de seguida, as variáveis relativas a cada um destes aspectos. Evolução do baldio: *diminuição da área total do baldio nos últimos 25 anos* (sim, não); *balanço da área florestal do baldio nos últimos 25 anos* (não sofreu alterações, aumentou, diminuiu). Prática de gestão: *as receitas provenientes da unidade baldio foram aplicadas na floresta* (sim, não); *nos últimos 25 anos existiram dificuldades importantes na gestão do baldio ou na participação da população nessa gestão* (sim, não).<sup>2</sup> Conflitos: *a redução da área do baldio deu origem a algum tipo de conflito* (sim, não); *existência de algum tipo de conflito resultante da reclamação de direitos individuais sobre parte do baldio* (sim, não); *existência de algum tipo de conflito resultante de usos não autorizados dos recursos do baldio* (sim, não); *existência de algum tipo de conflito resultante de roubos de material lenhoso, resina ou outros produtos da floresta* (sim, não).

Da análise feita (ver anexo 8) ressalta que apenas em dois casos existem respostas significativamente diferentes. Nos baldios em que, na gestão, não há colaboração com os Serviços Florestais registou-se uma maior proporção de unidades que não tiveram dificuldades na gestão ou na participação da população e que não aplicaram receitas fora da floresta. Em todas as outras variáveis, a colaboração com os Serviços Florestais não acarretou respostas significativamente diferentes. Ou seja, a presença dos Serviços Florestais na gestão não se traduziu numa diferença significativa em sete das variáveis consideradas e, sobretudo, a diferença verificada nas dificuldades da gestão corresponde mesmo a uma avaliação menos favorável destes Serviços. Este exercício confirma algumas das conclusões que já vinham do capítulo anterior, nomeadamente, que não havia diferenças no modelo de aplicação de receitas entre os baldios em que havia colaboração com os Serviços Florestais e aqueles em que esta não se verificava.

Pode assim concluir-se, com base nas análises efectuadas, que a presença dos Serviços Florestais não teve um efeito relevante na economia e na gestão da propriedade comunitária. Esta consequência não pode dissociar-se da conjugação de dois factores. Por um lado, a limitação dos meios técnicos e financeiros. Por outro, e sobretudo, a própria atitude predominante na *burocracia* dos Serviços Florestais em defesa do poder que, desde o final dos anos trinta do século passado, tem tido sobre uma parte significativa do espaço do Continente. As vicissitudes políticas dos baldios não favoreceram a modificação desta postura dos Serviços Florestais. Esta encontra-se, de qualquer modo, profundamente inscrita na sua própria cultura institucional ainda hoje persistente. Alguns autores (Bica, 1988 e 2007; Brower, 1995) concluíram mesmo que o quadro legal definido para permitir a devolução dos baldios aos povos permitiu a manutenção, de facto, da tutela dos Serviços Florestais sobre a propriedade comunitária.

2 Ver quadro 4.5 do capítulo anterior.

Há, de resto, dois aspectos que permitem exemplificar, de modo esclarecedor, esta perspectiva dos Serviços Florestais, relativamente aos baldios. Passados trinta anos sobre a lei que determinou a devolução dos baldios aos povos, o registo dos Serviços Florestais continua a ser determinado pelos Perímetros Florestais e não pelos baldios. Ou seja, as unidades que ainda são dominantes na leitura do espaço florestal são as definidas, no Estado Novo, para ordenar a florestação da propriedade comunitária e que violentaram os limites tradicionais dos baldios. Também não foi elaborado um cadastro dos baldios, que seria um instrumento imprescindível para defender a própria propriedade comunitária, evitando usurpações, tanto de privados como do próprio Estado, e que lhes daria uma maior visibilidade ao nível do país. Pode assim concluir-se que a actuação dos Serviços Florestais além de não ter favorecido a defesa e a visibilidade da propriedade comunitária, privilegiou a manutenção de uma tutela e não incentivou a autonomia dos povos na gestão e controle dos baldios.

### Conselho Directivo ou Junta de Freguesia

A disputa, ideológica e legal, em torno dos baldios centra-se, desde 1976, na definição legal do gestor da propriedade comunitária. A Junta de Freguesia, para os que se opõem à actual figura de *comunidade-baldio* distinta da autarquia; o Conselho Directivo, para os que se reconhecem nas grandes orientações do quadro legal em vigor, nomeadamente o movimento associativo dos baldios.<sup>3</sup>

Até 1993 a disputa foi muito acesa. Lino de Carvalho, por exemplo, referia em 1990: "Nada mais nada menos do que 16 é a soma das várias iniciativas que passaram por esta Assembleia [da República] pretendendo revogar os Decretos-Lei nºs 39/76 e 40/76 e retirar aos povos a gestão dos baldios"<sup>4</sup>. Não se vão percorrer as peripécias jurídico-políticas destes debates e propostas (cf. Gralheiro, 1990 e 2002; Rodrigues, 1987 e Bica, 2007), mas apenas apresentar alguns dos seus principais temas.

Os que defendem a entrega da propriedade comunitária às Juntas de Freguesia argumentam com a legitimidade eleitoral e opõem-se ao surgimento de formas de democracia directa dos compartes. A propósito destas formas, um deputado do Partido Social Democrata referia, na Assembleia da

3 As principais organizações que actualmente compõem este movimento são as seguintes: BALADI (Federação Nacional dos Baldios); ACEB (Associação para a Cooperação Entre Baldios, Entre Douro e Minho); ADEFM (Associação de Defesa da Floresta do Minho); BALDIVEIRO (Secretariado dos baldios do distrito de Aveiro); BALFLORA (Secretariado dos baldios do distrito de Viseu); SEBALDIC (Secretariado dos baldios do distrito de Coimbra); Secretariado dos baldios de Trás-os-Montes e Alto Douro.

4 *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º 20 de 3 de Dezembro de 1990.

República, que a entrega aos compartes "promove a institucionalização de um sistema tipo democracia popular"<sup>5</sup>.

Os partidários do modelo actual de instituições dos baldios reconhecem-se na democracia e na participação directas dos produtores, como um fundamento de organização social (Pateman, 1992) e argumentam ainda que este modelo enraíza na própria luta dos povos, autónomos em relação às autarquias, para recuperarem os direitos históricos sobre os baldios.

Esta última posição exige hoje alguma reflexão dado que, como antes se notou, os compartes definem-se actualmente mais como gestores de rendas do que como produtores. Há também argumentações (Bica, 1987) que discordam da referência à legitimidade dos povos decorrente das lutas pela devolução. Evocam, a este propósito, as lutas que aconteceram desde 1970, nomeadamente na Beira Litoral (cf. Mota, s/ data, e sobretudo, Silva, 1973), às quais se referem como "a génese do movimento popular organizado pela recuperação dos baldios e contra os Serviços Florestais". E acrescentam: "Os povos tinham consciência, ao reivindicar os baldios, que não lhes era fácil administrá-los em moldes modernos sem se apoiarem numa estrutura organizada. Por isso reivindicaram a restituição dos baldios ao povo com a participação da Freguesia na sua administração (sublinhado de Bica). Esta foi sempre a posição das populações na região do Vouga, onde nasceu e se desenvolveu a luta organizada pelos baldios em Portugal".

No debate Conselho Directivo ou Junta de Freguesia têm surgido muitos outros argumentos. Mencionam-se alguns dos que se afiguram mais pertinentes. A entrega da propriedade comunitária às Juntas de Freguesia, sem a possibilidade desta gestão lhes poder ser retirada pelos compartes, poderia conduzir a uma municipalização dos baldios que, em muitos casos, seria um primeiro passo para a sua desagregação. As Juntas de Freguesia teriam maior capacidade e maior legitimidade para gerirem as receitas, além de que estão sujeitas a mecanismos de fiscalização, o que não sucede com os Conselhos Directivos. As Juntas teriam também maior peso institucional para resistirem à tutela e à pressão dos Serviços Florestais (Bica, 1988). Os Conselhos Directivos contribuiriam para a assunção de comportamentos e valores democráticos que não estão inscritos na herança da comunidade rural tradicional (cf. Fernández Leiceaga *et al.*, 2006). Este último aspecto veio, de resto, no sentido de uma conclusão retirada no capítulo anterior: nas unidades governadas por Conselhos Directivos registou-se uma maior vitalidade democrática.

Analisou-se ainda a independência da variável *tipo de órgão gestor* (Junta de Freguesia, Conselho Directivo, outro) relativamente a cada uma das nove variáveis já apresentadas no ponto anterior e referentes à evolução do baldio, práticas de gestão e existência de conflitos (ver anexo 8). Apenas se registaram

5 *Idem.*

diferenças significativas na existência de conflitos resultantes da reclamação de direitos individuais sobre parte do baldio: o Conselho Directivo associa-se a uma maior proporção do número de baldios em que se registou este conflito. Em todas as outras variáveis, nomeadamente nas que se referem às práticas de gestão e à evolução do baldio, não se verificaram diferenças significativas.

No debate sobre o tipo de órgão gestor confluem assim conclusões, diferendos e constatações muito diversos: as disputas sobre a legitimidade; o risco de desagregação; o peso institucional; a aplicação das receitas; a vitalidade democrática; a relativa indiferença nas práticas de gestão e na evolução do baldio. Não se vão retirar propostas de orientação deste debate e apenas se sublinha esta última conclusão, ou seja, no terreno da gestão quotidiana do baldio quase não ressaltam diferenças.

Verificou-se também, no capítulo anterior, como, em cada baldio, as vicissitudes e histórias locais se foram articulando com as modalidades de gestão, tanto ao nível do tipo de órgão gestor, como da colaboração, ou não, com os Serviços Florestais. Constatou-se mesmo um grande peso numérico das Juntas de Freguesia sem delegação de competências que, na legislação de 1976, não estavam previstas como órgão gestor.

A par das dinâmicas locais parece, no entanto, que há características do próprio baldio e do meio onde se situa que podem favorecer um ou outro tipo de órgão gestor. Esta conclusão genérica decorre da análise da independência da variável *tipo de órgão gestor* relativamente às seguintes variáveis: *área total do baldio* ( $\leq 100$  hectares;  $> 100$  a  $\leq 500$ ;  $> 500$ ); *número de compartes* ( $\leq 100$ ;  $> 100$  a  $\leq 500$ ;  $> 500$ ); *número de lugares que têm direito de uso e fruição do baldio* (1; 2; 3 a 5;  $\geq 6$ ); *carácter de montanha*<sup>6</sup> (sem carácter de montanha; altitude média da freguesia onde se situa o baldio superior a 700 m; declive médio da freguesia onde se situa o baldio superior a 25% mas altitude inferior a 700 m ou declive médio da freguesia onde se situa o baldio entre 10% e 25% e altitude média entre 400 e 700 m); *tipo de rural* (urbano; agrícola; de baixa densidade). O carácter da montanha de cada freguesia foi fixado de acordo com o trabalho de Ferreira (1985). Os tipos de rural diferenciam-se pela densidade rural da população e pela presença de agricultura. O rural urbano corresponde a densidades rurais  $> 100$  habitantes/km<sup>2</sup> e o de baixa densidade, a rurais  $\leq 30$  habitantes/km<sup>2</sup>. O rural agrícola define-se por densidades rurais entre os 30 e os 100 habitantes/km<sup>2</sup> e por uma presença relevante da actividade agrícola (cf. Novais *et al.*, 2000).

Os resultados (ver anexo 9) são esclarecedores. O Conselho Directivo está associado positivamente, de modo significativo, aos baldios: de média dimensão ( $> 100$  a  $\leq 500$  hectares); com menor número de compartes ( $\leq 100$ ); em zonas com carácter de montanha; fruídos por moradores de um único

lugar que, ao optarem por este tipo de órgão gestor defendem o seu espaço da intromissão da Junta, cuja perspectiva se estende, geralmente, também a outros espaços e outros moradores. O Conselho Directivo associa-se ainda negativamente, ou seja, com valores menores do que seria de esperar se a distribuição fosse normal, a baldios: de pequena dimensão ( $\leq 100$  hectares); com muitos compartes ( $> 100$ ); fruídos por moradores de seis ou mais lugares; em zonas sem carácter de montanha e situados no rural urbano.

A Junta de Freguesia apresenta um perfil bem diferenciado. Assim, a associação é positiva com baldios: com muitos compartes ( $> 100$ ); fruídos por residentes de seis ou mais lugares; em zonas sem carácter de montanha; de pequena dimensão ( $\leq 100$  hectares), que são muitas vezes logradouros não intervencionados pelo Estado e em que se foi afirmando a presença da Junta. A associação é negativa a baldios: de média dimensão; com poucos compartes; fruídos por moradores de um só lugar; em zonas de montanha.

Num resumo muito esquemático e orientado para a perspectiva desta conclusão, pode assimilar-se o Conselho Directivo à média dimensão, poucos compartes, um só lugar e zonas de montanha. A Junta de Freguesia, por sua vez, identifica-se com a pequena dimensão, muitos compartes, seis ou mais lugares e zonas sem carácter de montanha. Esta breve síntese põe em evidência que, além da história e das vicissitudes locais, também algumas características do baldio e do meio onde se localiza se associam significativamente ao tipo de órgão gestor.

A reformulação da gestão dos baldios e dos seus modelos de utilização do espaço comunitário não pode assim escamotear a multiplicidade de factores e circunstâncias que foram moldando o panorama actual. Quaisquer que sejam as opções a fazer tem de se considerar a diversidade hoje existente bem como as causas que a foram originando. No debate sobre o tipo de órgão gestor mais adequado para a fase actual dos baldios confluem, como se notou, argumentos e constatações. Os primeiros repartem-se entre a legitimidade, a eficácia e capacidade institucional, e a democraticidade. As constatações permitem concluir pela relativa indiferença do tipo de órgão gestor face à evolução do baldio, à existência de conflitos e às práticas de gestão. Permitem, ainda, concluir pela existência de factores locais e de características do próprio baldio que favorecem a presença de um ou outro dos tipos.

Face a estes argumentos e constatações, não cabe aqui qualquer opção. De qualquer modo, o que parece prioritário, tanto relativamente a este último ponto, como às conclusões retiradas nos anteriores — economia dos baldios, livre acesso, colaboração com os Serviços Florestais — é percorrer a via que renove os fundamentos que legitimam a propriedade comunitária.

6 Ver comentários feitos no capítulo 1.