





OS BALDIOS
AUTONOMIA
E DESENVOLVIMENTO LOCAL

TÍTULO:
Os Baldios - autonomia e desenvolvimento local

AUTOR:
Fernando Oliveira Baptista
Professor Catedrático do Instituto Superior de Agronomia/
Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:
SPDA/FENACAM
Complexo Industrial B I, Estrada da Lapa, 1
2665-540 Venda do Pinheiro

EDIÇÃO:
Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local

PARCEIROS:
ISA- Instituto Superior de Agronomia
INIAV - Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária

Julho 2014

ISBN: 978-989-8748-01-0

Depósito Legal:

FERNANDO OLIVEIRA BAPTISTA

OS BALDIOS
AUTONOMIA
E DESENVOLVIMENTO LOCAL

ANIMAR
LISBOA 2014



Este texto foi elaborado para o I Congresso Europeu das Áreas Comunitárias, organizado pelo Secretariado dos Baldios do distrito de Vila Real, em Vila Real, no mês de Setembro de 2011.

Então, como de novo agora, estava em curso uma iniciativa legislativa que visava desmantelar a propriedade comunitária. Três anos depois, o cenário repete-se com o projecto de lei nº 528/XII, em apreciação, neste momento, na Assembleia da República. Mantem-se, assim, a principal conclusão deste texto, agora a propósito do contexto actual: está em curso “uma nova ofensiva centrada na tentativa de promover a entrega da propriedade comunitária a grandes interesses privados (...). Este processo a verificar-se corresponderia (...) à liquidação efectiva dos baldios como suporte de uma vivência solidária e de uma economia social ajustadas ao desenvolvimento das comunidades rurais”.



OS BALDIOS AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em muitas regiões e países da Europa do Sul e Ocidental há ainda extensas áreas, do domínio público ou de autarquias, nas quais os povos mantêm direitos de utilização, nomeadamente de pastoreio. Este último direito estende-se, de resto, nalgumas zonas, a terrenos privados que tradicionalmente podem, em condições bem definidas, ser pastoreadas por gado alheio aos proprietários da terra.

São geralmente situações, tanto as relativas aos domínios públicos como aos terrenos das autarquias e dos privados, com contornos locais bem marcados e com uma grande diversidade regional. Este panorama levou mesmo uma historiadora francesa, que se tem dedicado ao estudo desta questão, a concluir que é difícil, actualmente, uma definição clara e generalizável destes modelos de utilização do território em que se cruzam distintos tipos de propriedade com diferentes direitos de acesso aos recursos. Não se trata, assim, de propriedade comunitária – onde coincide o direito de propriedade e de utilização no mesmo grupo populacional – tal como existe em

Espanha, Portugal e na Escócia, que se diferencia dos outros países pela estabilidade do modelo de gestão e de utilização dos terrenos comunitários. Em Espanha e Portugal, depois das décadas de apropriação dos baldios pelas ditaduras peninsulares do século XX, vive-se ainda um período de normalização da propriedade comunitária, depois de ter sido devolvida aos povos, e de transição de uma economia agro-pastoril tradicional para um aproveitamento do baldio inserido nas dinâmicas actuais de desenvolvimento local.

São precisamente alguns aspectos destas consolidação e transição que se abordam nos pontos seguintes, em torno de quatro tópicos: a reafirmação da propriedade comunitária, a dimensão local e a economia dos baldios, o movimento associativo das unidades comunitárias. Conclui-se, depois, com uma nota final.

A propriedade comunitária

Há vários factores que têm contribuído para a fragilização da propriedade comunitária. Vão referir-se apenas dois.

A devolução dos baldios aos povos – depois de décadas de apropriação pelo Estado – ocorreu num período de grandes transformações socioeconómicas e agrícolas, e sem uma clara avaliação do relacionamento institucional entre as comunidades rurais e os Serviços Florestais (do Estado).

Relativamente ao primeiro tema, verifica-se que as comunidades rurais ainda mantêm – com frequência – uma visão do baldio associada à economia agro-pastoril, em que o exercício do direito de propriedade decorre da prática no terreno comunitário, por parte de cada comparte, de actividades tradicionais como o pastoreio, a recolha de matos e lenhas, “fazer” uma “sorte de pão” e outras.

No actual contexto, em que aquelas actividades declinam e outras emergem, já não associadas às economias individuais dos compartes, é necessário renovar o exercício do direito de propriedade de modo a que este conduza a uma gestão adequada e rentável das novas possibilidades que se deparam aos baldios.

Um exemplo desta situação refere-se à utilização dos espaços comunitários para actividades de lazer e desporto por parte de pessoas exteriores à comunidade que têm direitos sobre o baldio e, mesmo, às sociabilidades locais. Estas actividades, que já se verificam em muitas zonas, correspondem à procura do espaço rural por parte de alguns sectores da população, em particular da urbana, com o objectivo da sua fruição, para além de qualquer preocupação produtiva agrícola, pastoril ou florestal. Antes, o exercício do direito de propriedade assegurava aos compartes os bens a produzir e a colher com as suas actividades associadas à economia agro-pastoril. Hoje, aquele direito implica o controle do terreno comunitário para além da prática produtiva dos compartes. Esta constatação, já assumida para muitas actividades – energia eólica, antenas, pedreiras e outras – tem de estender-se, de modo efectivo, a todo o espaço comunitário e a todas as actividades que nele têm lugar. Como é evidente, a concretização deste controle implica, por parte de cada baldio, uma capacidade institucional capaz de o assegurar de modo efectivo.

O reajustamento do exercício do direito de propriedade passa também por afastar qualquer interferência do Estado na gestão dos baldios. De facto, o Estado, mesmo nos casos em que a lei ainda lhe permite participar na gestão do baldio, deve respeitar a autonomia da propriedade comunitária e não prolongar – como tem feito – uma tutela autoritária e, com frequência, nefasta e capaz de conduzir a entorses nos direitos das comunidades rurais.

Um exemplo esclarecedor da atitude dos Serviços Florestais

do Estado é o facto de nunca – desde a devolução há mais de trinta anos – terem elaborado um cadastro dos baldios e continuarem a relacionar-se com os espaços comunitários com base na delimitação dos perímetros florestais, definidos com a arborização efectuada no período da apropriação pelo Estado.

A dimensão local

A dimensão local do baldio enraíza na história de cada comunidade rural e da sua relação com o território. É precisamente esta relação, herdada há muitas gerações, que constitui um dos pilares da legitimação da propriedade comunitária. Local, nesta acepção, não tem qualquer correspondência com divisões administrativas do espaço e refere-se aos povos de aldeias e lugares que forjaram, viveram e vivem uma relação com o *seu* baldio. Distorcer este entendimento, defendendo o alargamento dos direitos sobre o baldio a toda a população de uma freguesia, ou mesmo de um concelho, corresponde a uma perspectiva administrativa que, a curto prazo, se traduziria na entrega dos baldios às autarquias e no afastamento dos seus possuidores tradicionais.

Este último tema associa-se a outro dos pilares da legitimidade da propriedade comunitária: a relação continuada e credível no plano institucional – consistência e funcionamento dos órgãos gestores – da comunidade rural com o baldio. Manter esta relação efectiva – ainda que com uma base económica diferente da tradicional – é indispensável para a persistência da propriedade comunitária. Sobre este tema convém salientar que o baldio é uma forma social que se refere a um vínculo entre os membros de uma comunidade rural em torno da utilização e aproveitamento de um terreno. A vivência

deste vínculo traduz-se na sua utilização e gestão, acordadas entre os compartes, com uma perspectiva de viabilidade económica – a referir no próximo ponto – e de solidariedade e empenhamento social. Ou seja, o baldio não é um mero instrumento, que permite cobrar uma renda, mas é uma realidade capaz de assegurar a vivência comunitária de uma economia social e solidária, que cada geração deve poder renovar e gerir do modo que lhe parecer mais conveniente.

Para que os baldios tenham futuro não se podem, portanto, tomar decisões que comprometam a vivência, renovada ao longo dos anos, da solidariedade e da participação comunitárias. Ou seja, entregar o baldio, como um todo, a médio ou a longo prazo, a troco de uma renda, a uma entidade pública ou a interesses privados, corresponde a apagar a relação social que legitima a propriedade comunitária.

A economia dos baldios

Como se referiu, a economia dos baldios transformou-se. Agora, estes já não são o suporte de economias agro-pastoris individuais, cuja viabilidade passava pela utilização do terreno comunitário. O continuado êxodo rural e a modernização da agricultura fizeram declinar a relação quotidiana dos moradores das aldeias e lugares com o baldio.

Actualmente, a utilização do baldio corresponde a uma gestão da unidade comunitária, separada do quotidiano de trabalho e de produção de cada um dos compartes. O pastoreio e a recolha de matos e lenhas, em que cada comparte se empenhava individualmente, dão agora lugar à floresta, às pedreiras ou à energia eólica, para

dar só alguns exemplos. Esta transformação faz-se com o controle dos órgãos gestores dos baldios e tem como principal objectivo contribuir para o desenvolvimento das comunidades rurais.

Hoje, o principal desafio para a economia dos baldios é assegurar esta transição de modo sustentável. A experiência do que neste âmbito tem ocorrido, tanto em Espanha como em Portugal, permite já destacar alguns dos aspectos a considerar nesta nova fase da economia dos terrenos comunitários. Vão referir-se quatro pontos, todos eles implicando a existência de uma capacidade institucional mínima que permita assegurar o controle do espaço comunitário e promover a sua gestão de modo efectivo. O baldio tem de ser controlado e gerido.

A economia do baldio tem de ser económica e financeiramente sustentável. Para o conseguir, a gestão do baldio não pode limitar-se a promover, com os dinheiros obtidos, iniciativas de apoio social à vida das comunidades, mas tem de efectuar uma adequada política de investimento que assegure uma renovação do potencial produtivo. Em muitos casos não tem havido esta preocupação, e a exploração do baldio tem delapidado os recursos existentes. A persistência desta opção conduzirá, a curto prazo, à falência dos baldios como unidades económicas e também, em consequência, a inviabilizar o seu contributo para o desenvolvimento local.

O Estado tem traçado continuamente destinos para os baldios. Nos anos da apropriação deviam converter-se em terrenos produtores de *madeira-lenho*. Agora, nos sucessivos (e inoperantes!) planos e programas florestais, uma parte está na zona em que deve persistir o destino anterior da *madeira-lenho*, mas outros são indicados como *reserva-ambiente*.

Acresce que estas orientações não têm sido acompanhadas por políticas de apoio técnico e económico que as pudesse tornar atracti-

vas para os baldios. Neste domínio, a alternativa dos órgãos gestores dos baldios é persistirem numa orientação que recuse qualquer tutela administrativa do Estado, salvasse a autonomia do baldio e, simultaneamente, concretize as opções que favoreçam a economia da propriedade comunitária.

Assim, e é o quarto e último ponto, os baldios devem procurar aproveitar, em cada momento, as possibilidades que se lhes deparam com uma perspectiva multifuncional de gestão do território, aberta a todas as actividades que possam ser rentabilizadas. Desta perspectiva, compatível com as dinâmicas do desenvolvimento local, decorre também a recusa de qualquer vocação pré-determinada de modo administrativo e que queira impor uma forma de utilização do baldio – monocultura de *madeira-lenho* ou reserva ambiental – sem uma adequada política pública de incentivos ou de compensações.

O movimento associativo dos baldios

Na história recente dos baldios, posterior à devolução, houve dois factores que contribuíram para enfraquecer a identificação dos povos com os seus terrenos comunitários. Por um lado, a forte presença do Estado aparecia sempre como uma tutela que impossibilitava a reapropriação plena e efectiva. Por outro, as consequências das transformações da economia dos baldios levaram, em muitas comunidades rurais, a uma grande erosão no relacionamento com os baldios

Neste contexto, foram as estruturas do movimento associativo dos baldios – inicialmente enraizadas nos núcleos de baldios com maior organização e capacidade – que conseguiram, com uma acção continuada, ampliar o número de comunidades empenhadas nos

seus baldios e lutar junto dos poderes públicos pela defesa da propriedade comunitária, bem como por condições que permitissem o seu desenvolvimento e a sua apropriação efectiva pelos povos de aldeias e lugares.

Deram também visibilidade social e política à causa dos baldios e levaram à opinião pública o debate sobre a propriedade comunitária. Estas iniciativas, dado o seu impacto, fortaleceram também nas comunidades rurais uma percepção subjectiva da importância do baldio e dos direitos dos povos.

Na mesma linha de iniciativas, com resultados também muito positivos, tem de destacar-se a cooperação existente desde há alguns anos com as organizações galegas de baldios, que agora se pretende estender a outras regiões de Espanha e a outros países da Europa. Abre-se, assim, uma perspectiva ampla que situa a propriedade comunitária no contexto da realidade agrícola e florestal europeia.

É, no entanto, para o apoio à actividade dos baldios que se destina o principal esforço das estruturas do movimento, e é sobretudo neste apoio que assenta hoje a vitalidade da propriedade comunitária.

As notas anteriores visam apenas sublinhar a importância decisiva das estruturas do movimento associativo dos baldios na defesa da propriedade comunitária e no apoio às unidades baldio.

Nota final

Aos quatro pontos antes abordados há ainda que acrescentar três comentários. O primeiro para salientar que a cooperação entre baldios, concertando iniciativas e actividades de âmbito territorial e beneficiando de economias de escala, pode ser um campo fértil para a economia dos baldios, e para estabelecer, a um nível regional, polos de propriedade comunitária de maior dimensão, com um peso que lhes confira maior poder negocial e que os torne incontornáveis nas intervenções públicas no território.

Os passos que já foram dados neste sentido nem sempre deixaram um rasto positivo. Trata-se, de qualquer modo, de um tema demasiado importante para ser abandonado. O seu avanço e consolidação têm, no entanto, de se limitar a cooperações pontuais, bem definidas e, sobretudo, que respeitem a autonomia de cada baldio.

O segundo comentário refere-se à situação dos baldios que se encontram praticamente abandonados. Procurar reavivá-los é importante não só para as comunidades que têm direitos sobre eles, como para o próprio movimento dos baldios, dado que estes casos podem permitir abrir rumbos na defesa da propriedade comunitária ao legitimar a sua entrega a interesses privados. Este é um domínio em que o movimento associativo dos baldios pode reivindicar apoios junto do Estado que lhe permitam, precisamente, contribuir para reactivar os baldios, como propriedade comunitária.

O apontamento anterior sobre a reivindicação junto do Estado permite entrar no terceiro comentário. Insistiu-se, nos pontos anteriores, na autonomia dos baldios, no respeito pela sua dimensão local e na importância de se consolidarem economias inseridas nas dinâmicas de desenvolvimento local. Este percurso, nomeadamente no que se refere às economias, passa pela existência de políticas

públicas, adequadamente desenhadas para as necessidades dos baldios e a que estes tenham acesso. Esta existência é da responsabilidade do Estado e, neste particular, os baldios apenas querem um tratamento similar ao que têm, no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), outros agentes económico-agrícolas com grandes áreas territoriais. Com a diferença que, no caso dos baldios, os apoios são aproveitados para criar emprego e riqueza e não, como no caso dos grandes beneficiários da PAC, para maximizar subsídios sem qualquer preocupação com a produção e com o número de postos de trabalho.

Apresentaram-se ao longo deste texto alguns dos aspectos por onde passa, actualmente, o futuro dos baldios. A conjuntura não é favorável e anuncia-se, mesmo, uma nova ofensiva centrada na tentativa de promover a entrega da propriedade comunitária a grandes interesses privados, ainda que a troca de uma renda que, rapidamente, se converteria numa prestação simbólica. Este processo a verificar-se corresponderia, como já antes se referiu, à liquidação efectiva dos baldios como suporte de uma vivência solidária e de uma economia social ajustadas ao desenvolvimento das comunidades rurais.

Resistir a esta ofensiva é, agora, um passo importante para que os baldios possam ter um futuro. Este Congresso é também um contributo para o tornar possível. De facto, aqui convergem as experiências e a solidariedade de organizações de várias regiões da Europa, para procurar soluções e perspectivas comuns mas também para dar um primeiro impulso para iniciativas conjuntas. É um horizonte mais amplo e favorável para os baldios.



