



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Ambiente e Sociedade

BALDIOS NO NORTE DE PORTUGAL: O PAPEL DA PROPRIEDADE COMUNITÁRIA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

SIMÕES, Sara

Mestre em Economia Agrária e Sociologia Rural

CETRAD

sarasimoes@sapo.pt

CRISTOVÃO, Artur

Professor Catedrático de Desenvolvimento Rural

UTAD_CETRAD

acristov@utad.pt

Resumo

A gestão de bens comuns ou de recursos de uso comum tem constituído objecto de estudo por parte de vários investigadores sociais, tendo-se intensificado a sua discussão na actualidade, em virtude da atribuição, em 2009, do Prémio Nobel da Economia a Elinor Ostrom, economista que demonstrou como a propriedade comum pode ser gerida eficazmente por grupos de utilizadores. Os baldios, sendo territórios comunitários, têm, no norte de Portugal, uma longa história de usos colectivos tradicionais exercidos e controlados pelas comunidades locais. Todavia, as recentes alterações a estas formas de utilização e de controlo, bem como as novas procuras, são uma evidência, com consequências ao nível do controlo social da propriedade comunitária e da manutenção dos recursos. As novas procuras emergem motivadas pelos recursos destes territórios, pelo seu valor ambiental, paisagístico e cultural, implicando novas formas de gestão. O acesso colectivo a recursos naturais tem levantado nas últimas décadas um conjunto de preocupações relacionadas com a degradação dos benefícios gerados por esses recursos ou até a sua destruição. A preservação dos recursos, em especial os comuns, é um dos grandes problemas colocado hoje à Humanidade, sendo necessário promover medidas tendentes à melhoria das condições de vida em sociedade e em compatibilidade com o meio ambiente. Recoloca-se, por esta via, o problema da capacidade da acção colectiva. Importa extrair ensinamentos dos regimes de propriedade comum que tenham bons resultados, capazes de valorizar os recursos de forma sustentável, beneficiando o território, as comunidades locais e o ambiente.

Abstract

The management of common property or the common use of resources has been the subject of study of many social researchers, and its discussion today has increased, because of the assignment, in 2009, of the Nobel Prize in Economics to Elinor Ostrom, an economist who showed how common property can be effectively handled by groups of users. In northern Portugal, the Commons have a long history of collective traditional use: they are handled by local communities. However, recent amendments to these forms of use and control as well as new demands towards them are evident, with consequences felt in terms of community ownership and maintenance of resources. New demands emerge driven by the resources of these territories, their environmental, landscape and cultural value, requiring new forms of management. The collective access to natural resources in recent decades has raised some concerns related to the degradation of the benefits of those resources or even their destruction. The preservation of resources, especially common ones, is a major Humanitarian problem and challenge, so, nowadays, it becomes necessary to promote measures that will improve the living conditions in society and that will also be environmentally compatible. In this way, the problem of collective capacity action resurges as a crucial one. It becomes important to draw conclusions from common property regimes that show good results, that are capable of enhancing resources in a sustainable way, benefiting the territory, local communities and the environment.

Palavras-chave: bens comuns; baldios; acção colectiva; desenvolvimento local

Keywords: common goods; commons; collective action; local development

1 Bens Comuns – uma abordagem conceptual

Em termos conceptuais, um bem comum é uma categoria particular de bem público. A sua definição remete para os critérios de rivalidade e exclusividade. Assim, um bem comum é um bem não exclusivo (onde são elevados os custos de exclusão de potenciais beneficiário) e rival no consumo, ou seja, o uso de uma unidade por uma pessoa priva as outras do seu uso, mas não se pode condicionar o acesso a não ser através de uma regulação pública que se imponha a cada um dos agentes (Caldas et al., 2010).

A acepção de bem comum ou de recurso de uso comum aqui utilizada é a de um recurso em relação ao qual é difícil ou dispendioso excluir utilizadores e em que o uso do recurso por uma pessoa diminui os benefícios disponíveis para outra. Recursos deste tipo podem estar sujeitos a vários tipos de regimes de propriedade: propriedade privada, do Estado ou propriedade comunitária (Gomes, 2007).

As teorias convencionais aplicadas à gestão dos bens comuns ou dos recursos de uso comum que presumiam a incapacidade de organização dos utilizadores para evitar a sobre-exploração dos recursos (Hardin, 1968), têm sido contrariadas pelos trabalhos de investigação empíricos que ilustram diversas formas de organização dos utilizadores para regulação dos usos, assegurando a sustentabilidade dos recursos (Ostrom, 1999).

Na última década intensificaram-se os estudos em torno da gestão de bens comuns e foi tomando forma o corpo conceptual da *Economia dos Bens Comuns*, tendo para isso um papel determinante Elinor Ostrom, economista americana cujos trabalhos desafiam a economia e a sociedade a questionar as visões pessimistas associadas aos bens comuns ou recursos de uso comum. A recente atribuição do Prémio Nobel da Economia a esta investigadora evidencia esse reconhecimento, tendo sido escolhida por ter demonstrado como a propriedade comum pode ser gerida eficazmente por associações de utilizadores, recolocando-se o problema da capacidade para a acção colectiva. Os seus estudos em torno da gestão de bens comuns ou de recursos de uso comum, tais como bancos de pesca, pastagens, florestas, recursos hídricos, entre outros, evidenciaram que as comunidades de utilizadores podem ser capazes, não só de evitar “a tragédia”, como de gerir recursos em comum de forma mais sustentável do que outros regimes de propriedade.

Como refere Gomes (2007), a diversidade de regimes de propriedade a que um recurso deste tipo pode estar sujeito é bastante alargada e abrange situações gerais como a propriedade do Estado, propriedade privada e propriedade comunitária. Quando não existem direitos que definam quem pode usar um recurso de uso comum e que definam as regras de uso, diz-se que o recurso está em regime de livre-acesso. O livre-acesso corresponde, assim, à ausência de arranjos institucionais na regulação do uso.

2 Baldios em Portugal – a persistência de um regime de propriedade comum

Em Portugal, existem vastas áreas de terrenos comunitários, vulgarmente designados por *baldios*, sendo um exemplo de bens comuns. Estes espaços ocupam cerca de 5% da superfície de Portugal, correspondendo a 500.000 hectares aproximadamente (JCI, 1939). Assumem particular importância, quer ao nível da configuração da paisagem, quer na organização dos sistemas agrários, pelas utilizações que proporcionam, essenciais para a economia das explorações agrícolas. Localizam-se sobretudo no norte e interior de Portugal e detêm importantes recursos - naturais, culturais e paisagísticos.

Os baldios, baseados nas formas tradicionais de uso e exploração dos recursos comuns, tinham uma história de relação com as comunidades locais, sendo exercida a propriedade comunitária, entendida como um sistema em que um grupo de utilizadores comparte direitos e obrigações em relação ao recurso (McKean e Ostrom, 2001), existindo um acordo de direitos de propriedade entre os membros da comunidade, vulgarmente designados por *compartes*.

Os *baldios* têm uma longa história de usos colectivos tradicionais exercidos e controlados pelos *compartes*, seus detentores legais. A mudança de paradigma de utilização dos *baldios* a que se assiste hoje acompanha as alterações ocorridas nas explorações agrícolas e nas formas de exploração dos recursos, decorrentes da transformação da sociedade portuguesa e, em particular, das economias regional e local. Tendencialmente, vão sendo em menor número as explorações agrícolas cuja economia depende da utilização destes espaços

comunitários. Assim, sua importância enquanto espaços complementares das explorações agrícolas vai-se esbatendo gradualmente.

A par do progressivo abandono de formas tradicionais de exploração dos baldios emergiram novas formas de utilização e novos utilizadores, motivados pelos recursos destes espaços, relacionados, sobretudo, com o ambiente e o património, e maioritariamente centradas em práticas de lazer e de exploração de recursos naturais. Estas novas procuras decorrem num palco que cada vez temos menos território do rural e mais espaço, como destaca Baptista (2003) aludindo ao desfazamento entre a fruição do terreno comunitário, a utilização das receitas e o investimento produtivo.

3 História recente dos baldios em Portugal

O exercício dos direitos de propriedade foi enfraquecendo, primeiro como consequência da instabilidade e hostilidade que marcaram as relações do Estado com os baldios (Baptista, 2009) e, mais recentemente, em resultado das mutações que foram ocorrendo ao nível das comunidades locais, reflexo da transformação da sociedade portuguesa em geral e da sociedade rural em particular. Caminhos semelhantes foram percorridos pela propriedade comunitária noutros países. Segundo o mesmo autor, também na Galiza e na Escócia as alterações no uso e no perfil dos compartes fragilizaram o estatuto da propriedade comunitária, com ritmos e contornos diferentes, associados às políticas públicas, enquadramento social e económico, ao quadro legal e às tradições de uso. Num estudo recente (Lopes, 2007), conclui-se que a perda de importância da propriedade comunitária no Noroeste da Península Ibérica ficou a dever-se à florestação dos baldios e ao declínio da agricultura.

Na história da evolução dos baldios podem identificar-se quatro momentos distintos relativamente às formas de exercício da propriedade por parte das comunidades locais. Num primeiro momento, as comunidades locais faziam usos tradicionais do baldio, centralizados nos compartes, constituindo uma extensão das suas economias individuais. Os interesses centravam-se sobretudo nas pastagens, matos, lenha e floresta, constituindo os usos mais tradicionais, onde havia um exercício da propriedade jurídica e da posse económica por parte dos compartes. Numa caracterização socioeconómica de três aldeias de montanha onde os sistemas de produção agropecuários tradicionais são dominantes, constatou-se a forte dependência das utilizações dos espaços comunitários e formas de organização tradicional de controlo desses usos (Simões, 1999). O papel do baldio foi ainda evidenciado como suporte do sistema produtivo de bovinos de carne – em declínio na globalidade do concelho analisado, mas com tendências evolutivas favoráveis nas freguesias de montanha, onde se localiza a maior área de baldio. Analisou-se também a concepção e a execução local da Política de Arborização dos Baldios e suas possíveis implicações nas formas de exploração dos recursos, verificando-se que aspectos ligados à forma como, localmente, foi implementada esta Política terão estado na origem da manutenção dos usos tradicionais do baldio (Graça e Simões, 2004).

Num segundo momento, as comunidades locais perderam a propriedade jurídica dos seus baldios, que passaram a estar sob a tutela dos Serviços Florestais após a sua submissão ao regime florestal, com a implementação da Política de Arborização dos Baldios – Lei do Povoamento Florestal de 1938. Ocorreram significativas limitações à utilização dos recursos do baldio por parte das comunidades locais, sobretudo relacionadas com o pastoreio, tendo diminuído também a posse económica.

Com a lei 39/76, que marca o terceiro momento, os baldios foram restituídos às comunidades locais e, de acordo com este diploma legal, os baldios poderiam passar a ser geridos segundo duas modalidades: em exclusivo pelos compartes, através de um Conselho Directivo do Baldio, ou pela Junta de Freguesia, quando lhe fossem delegados poderes para a gestão; e em parceria entre o Estado e o órgão que representa o baldio. A segunda situação é a mais frequente (Baptista et al., 2001). As comunidades locais recuperaram a propriedade jurídica dos seus terrenos comunitários, mas transferindo a gestão da floresta (praticamente o único recurso gerador de receitas na época), havendo um desfazamento entre o exercício da propriedade jurídica e a posse económica dos terrenos proprietários.

Finalmente, num quarto momento, ocorreram usos exteriores não praticados pelos compartes, nem traduzidos em benefícios para a entidade gestora, sendo exemplos o turismo e lazer, aliados aos recursos

ambiente e património. O baldio passou a ser um espaço de novas procuras por parte de novos agentes, que dele retiram benefícios, sem que as comunidades locais deles beneficiem ou os controlem. As comunidades locais detêm a propriedade jurídica destes terrenos colectivos mas não a propriedade económica. Estudos mais recentes confirmam o forte declínio dos usos tradicionais por parte dos seus legítimos proprietários, bemcomo a emergência de novos utilizadores e de novas formas de exploração.

Assiste-se, no momento actual, a uma transição da propriedade comunitária, onde as actividades tradicionais praticadas como suporte das economias individuais, declinaram e onde são crescentes novos interesses. Importa redefinir ou refundar a propriedade comunitária no sentido da sua economia se inserir no desenvolvimento local, valorizando os seus recursos de forma integrada, sob o controlo e em benefício das comunidades.

Neste percurso, a floresta entrou nos baldios. Em alguns casos, expulsando gados e gente das aldeias. Passou também a ser a actividade económica mais importante, situação que se mantém na actualidade, na maior parte dos casos (Baptista, 2009). Contudo, a floresta vem sendo gradualmente abandonada pelo Estado (que ainda a tutela). A ausência ou fraca manutenção por parte deste conduz à sua degradação e o fogo vai-se encarregando de devolver os matos a estes espaços. Sobre este aspecto, Rodrigues (2009) refere: “Completa-se assim um ciclo: o coberto vegetal numa fotografia de 47 e numa de 99 é globalmente semelhante. Porém, uma análise mais cuidada é reveladora de profundas diferenças no relacionamento das populações com o baldio num momento e noutro do tempo.”

Também Rodrigues (2009), analisando o ciclo de um baldio, conclui que na história dos baldios dos últimos 50 anos ressaltam três traços dominantes: uma fase de utilização intensa do baldio, que se acentua até finais dos anos 50, seguida de uma fase marcada pela “intervenção musculada” do Estado nestes espaços, impondo a floresta e expulsando as populações do baldio e, finalmente, a partir de 74, a devolução dos baldios às populações, marcada pela desarticulação entre os modos de utilização da terra e de vida e o uso florestal do baldio. Sobre o papel capital que a floresta assumiu nos baldios (e nalguns casos ainda assume, pelo facto de ser a única fonte de receitas e o uso de solo mais relevante), refere o mesmo autor: “Ao longo deste tempo a floresta entra e sai do baldio cumprindo apenas uma das suas funções (embora esta com elevada eficácia): a de desencadear o êxodo rural.”

4 Os baldios: da propriedade tradicional a “não propriedade”

Nas últimas décadas, as agriculturas e as sociedades rurais portuguesas sofreram grandes mutações. A agricultura perdeu peso na sociedade e na economia, declinando a sua expressão social, económica e territorial¹.

Com fortes implicações no caminho percorrido pela propriedade comunitária portuguesa, destaca-se a Política de Florestação do Estado Novo, encetada nos anos 30 do século XX, no âmbito da qual se delinearam estratégias para se tornarem produtivos espaços incultos, onde se incluíam os baldios, e em 1936 deu-se um passo decisivo nesse sentido, com a criação da Junta de Colonização Interna, em cujos objectivos prioritários se pode encontrar o reconhecimento dos baldios passíveis de utilização (florestação ou cultivo) e a reserva daqueles considerados aptos para colonização. Iniciava-se, assim, a trajectória de mudança da organização comunitária e utilização dos baldios, ocorrendo significativas limitações à utilização dos recursos dos baldios por parte das comunidades locais. Mais tarde, novas mudanças sucederam, motivadas pela sua devolução às comunidades locais, depois de 1976.

As principais transformações no mundo rural português ocorridas a partir de meados do século XX acompanharam, ainda que mais tardiamente, as evoluções dos países da União Europeia. Estas ficaram a dever-se, sobretudo, à transformação tecnológica da agricultura, sendo disso exemplo a intensificação do uso de máquinas, alfaías agrícolas, adubos, pesticidas e alimentos concentrados para os gados. Após o apogeu da agricultura e do mundo rural, em meados do século XX, atingiu-se a máxima expressão demográfica e territorial, seguindo-se um período de mudanças, com ritmos e configurações diferenciados regionalmente, conduzindo a uma elevada diversidade do mundo rural e da utilização do território.

A agricultura de montanha, cuja economia dependia fortemente dos recursos dos baldios foi resistindo à “revolução tecnológica agrícola”. Os sistemas produtivos praticados nestas regiões seguiam as formas tradicionais de exploração, integrando o uso pastoril, agrícola e silvícola do ecossistema de montanha e combinando espaços sujeitos a diferentes regimes de propriedade - os espaços privados e os espaços comunitários - constituindo os segundos os principais suportes da actividade económica. A importância do baldio como suporte dos sistemas agrários de montanha confirma-se em estudo efectuado numa freguesia do concelho de Arcos de Valdevez (Simões, 2002), onde este tipo de propriedade ocupa cerca de 6.000 hectares, representando mais de 90% da superfície da freguesia e onde se tem vindo a registar uma forte actividade pecuária (uma das maiores do concelho), tendo vindo a ocorrer uma especialização na pecuária extensiva de bovinos.

A submissão ao regime florestal e a florestação de vastas áreas de baldio foram factores determinantes nas mudanças ocorridas nos espaços comunitários, constituindo a principal ofensiva a este regime de propriedade e contribuindo para o enfraquecimento da propriedade comunitária.

As portas da emigração foram sendo abertas em Portugal, estratégia seguida por muitas famílias, sobretudo famílias agrícolas que não conseguiram adaptar-se às transformações em curso, o que motivou um intenso movimento migratório no início dos anos 60 que, tal como as transformações atrás referidas, teve expressões regionais diferenciadas (Simões, 2002). O estudo anteriormente referido revela que em algumas regiões de montanha, aquelas onde os baldios têm maior expressão e onde a florestação imposta pelo Estado Novo decorreu de forma mais harmoniosa, os efeitos da emigração se fizeram sentir mais tardiamente.

Apesar da resistência das agriculturas de montanha às mutações referidas, nas últimas décadas tem-se verificado o progressivo abandono da actividade agrícola e, sobretudo, das formas tradicionais de exploração. Simultaneamente a este declínio, emergiram novas formas de utilização destes espaços e novos utilizadores, motivados pelos seus recursos, valor natural, paisagístico e cultural. Deve realçar-se a importância destes espaços enquanto “reservatórios de Natureza”, desempenhando um papel fundamental na gestão dos recursos naturais, como é destacado por outros autores (McKean e Ostrom, 2001). Deve salientar-se o facto de cerca de dois terços da área do Parque Nacional da Peneda-Gerês corresponder a este tipo de propriedade.

Estas novas procuras implicam novas formas de utilização e de controlo social da propriedade comunitária e da manutenção ou conservação dos seus recursos. Convergem nestes espaços vários interesses, destacando-se pedreiras, captações de água, energia eólica e outras associadas ao ambiente e património.

5 O acesso colectivo a recursos naturais – o problema da degradação dos seus benefícios ou a oportunidade da sua valorização

O acesso colectivo a recursos naturais tem levantado nas últimas décadas um conjunto de preocupações relacionadas com a degradação dos benefícios gerados por esses recursos ou até a sua destruição. Como referem Filipe et al. (2007), a preservação dos recursos, em especial os comuns, é um dos grandes problemas colocado hoje à Humanidade, sendo necessário promover medidas tendentes à melhoria das condições de vida em sociedade e em compatibilidade com o meio ambiente. Recoloca-se, por esta via, o problema da capacidade da acção colectiva.

Neste âmbito, a “Tragédia dos Comuns” de Hardin (1968) constitui aqui uma referência nuclear, por preconizar a destruição dos recursos de uso comum pela sua sobre-exploração, motivada pela procura da maximização dos ganhos individuais. Na aceção deste ecologista, os indivíduos caracterizam-se por procurarem obter os melhores resultados possíveis para si, independentemente das consequências que as suas acções poderão ter para outros. Não são, portanto, reconhecidas nem valorizadas as capacidades morais dos seres humanos.

Para Hardin, seria inevitável a deterioração dos recursos de uso comum, atendendo a que o acesso aos mesmos se daria num regime de livre acesso, sem qualquer regra ou princípio, advogando que os recursos só

poderiam ser poupados a esta tragédia restringindo e regulamentando os direitos de acesso, transformando estes bens comuns, ou recursos de uso comum, em propriedades públicas.

Ostrom provou, através dos seus estudos, que os indivíduos em comunidade, agindo em colectivo, são capazes de estabelecer regras de acesso individual aos recursos comuns, que respeitam habitualmente e se empenham no seu controlo social. No entanto, esta economista não defende a aplicação de um único modelo de gestão comunitária. A história e o contexto em cada local são determinantes. Regras que funcionem num sistema podem ser as responsáveis pela falha de outro. Destes estudos, podem extrair-se princípios que ajudem no desenho de regras, que devem ser claras e bem definidas.

6 Os baldios na actualidade: uma oportunidade para o desenvolvimento local

A propriedade comunitária em Portugal não é apenas uma relíquia do passado. A nossa história mostra que o regime de propriedade comunitária, gerida e usufruída por grupos de utilizadores, foi resistindo e subsistiu até aos nossos dias, mantendo uma importante expressão territorial e detendo importantes recursos naturais.

Importa, pois, que estes espaços de elevado potencial (evidenciando algum enfraquecimento da propriedade comunitária nalguns casos) sejam abordados como factores de desenvolvimento local, capazes de contribuir para manter vivo o tecido social nas zonas rurais, valorizando e tirando partido dos recursos. Extrair ensinamentos dos regimes de propriedade comum com bons resultados, capazes de valorizar a população, o território e o ambiente, de modo a criar dinâmicas organizacionais no sentido da valorização dos seus recursos, resultando benefícios para o território, para as comunidades locais e para o ambiente, é, portanto, uma questão chave.

7 Referências bibliográficas

Castro Caldas, José; Louçã, Francisco (2010). *Economias(s)*. Porto: Edições Afrontamento

Gomes, Paulo (2009). *Posse, Gestão e Uso de Recursos em Regime de Propriedade Comum – Os Baldios do Norte de Portugal*. Lisboa. ISA

Gardin, Garret (1968). *Tragedy of Commons*. Science 162(3859): 1243-1248

Ostrom, Elinor (1999). *Self-Governance and Forest Resources*. Ocasional Paper n.º 20, CIFOR. Bogor

Junta de Colonização Interna (1939). *Reconhecimento dos Baldios do Continente*. Lisboa.

Mckean, Ma ; Ostrom, Elinor. (2001). *Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado?* In Diegues, A.; Moreira, A. C. (Ed.). *Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum*. São Paulo: NUPAUB-USP.

Baptista, Fernando (2003). *Um rural sem território*. In Castro Caldas, João (ED.) (pp. 47-66). Portugal Chão. Oeiras. Celta Editora

Baptista, Fernando (2010). *O Espaço Rural – Declínio da Agricultura*. Oeiras. Celta Editora

Lopes, José (2007). *Espacios Rurales Inquietos – Una contribucion para el conocimiento de los terrenos comunitarios del noroeste de la Peninsula Iberica*. Santiago de Compostela. Escuela Politecnica Superior

Baptista, Fernando et al (2001). *Os Baldios – Um panorama da região Norte*. In Seminário Desenvolvimento para os Baldios, Baldios para o desenvolvimento – IV conferência Nacional dos Baldios. Vila Real. Secretariado dos Baldios de Trás-os-Montes e alto Douro

Rodrigues, Orlando (2009). *Utilização do Território e Propriedade Fundiária*. Lisboa. Instituto Superior de Agronomia

Simões, Sara (2002). *Baldios, Floresta e Protecção da Natureza numa Freguesia da Serra da Peneda*. Lisboa. Instituto Superior de Agronomia

Filipe, José António et al (2007). *O Drama dos Recursos Comuns – à procura de soluções para os ecossistemas em perigo*. Lisboa. Edições Silabo

ⁱ Cf. Baptista (2001), Baptista (2003).