



Parecer da Quercus sobre o Programa Nacional para a Valorização dos Territórios Comunitários (PNVTC)

1. Introdução

Os baldios ocupam cerca de 5% da superfície de Portugal continental, concentrando-se nas montanhas do Norte e centro de Portugal, espaços de reconhecido interesse biológico e ecológico. Nos últimos quarenta anos, a evolução demográfica, as mudanças na geografia da produção de riqueza e a valorização social da cidade em detrimento da ruralidade ditaram uma progressiva perda de importância da produção de serviços ecossistémicos com valor de mercado nos baldios, e uma desregulamentação dos mecanismos de controlo da sua apropriação. Em contrapartida, ganhou importância social e económica a produção de alguns serviços ecossistémicos tangíveis, ou não, tradicionalmente desconsiderados, como sejam a retenção de carbono, o refúgio de biodiversidade e a produção de água, energia e paisagem.

A Quercus congratula o MADRP e a AFN pela corajosa iniciativa de criação de uma Comissão Nacional para a Valorização dos Territórios Comunitários (CNVTC).

A CNVTC como era de sua incumbência produziu um PNVTC, agora entregue para discussão pública. A Quercus considera o PNVTC oportuno. Os serviços ecossistémicos fornecidos pelos baldios são demasiado importantes para o Estado, como representante do interesse colectivo português, se demitir de uma intervenção directa, ou indirecta, na sua salvaguarda e fomento. Por outro lado, como adiante se explicita, a propriedade colectiva actual está em risco pela apropriação privada e pelo livre acesso.

A apreciação do PNVTC pela Quercus está estruturada em três partes: apreciação genérica e apreciação na especialidade, rematadas por um curto conjunto de considerações finais.

2. Apreciação genérica do PNVTC

Os baldios são um objecto de estudo e intervenção difícil, porque intrinsecamente complexo e politicamente sensível. Os inúmeros actores e interesses envolvidos no uso e gestão dos baldios, a intricada história institucional e social destes espaços, a carga ideológica que os persegue e a diversidade de serviços ecossistémicos oferecidos, obrigam a abordagens multidisciplinares, envolvendo especialidades técnico-científicas tão díspares como o direito, a economia, a história ambiental e institucional, a biologia da conservação, a agronomia e a silvicultura, e a sociologia rural. A sensibilidade política do tema baldios evidencia-se no facto da lei que os rege não ter acompanhado a evolução política da Terceira República portuguesa.

Consequentemente, para evitar que o PNVTC se transforme num mero documento de boas intenções, que evita a todo o custo confrontar os actores económicos e sociais envolvidos na gestão e usufruto dos serviços ecossistémicos produzidos nos baldios, era necessário: 1) identificar o que os compartes, os conselhos directivos, as freguesias, os concelhos e a sociedade portuguesa no seu todo pretendem dos baldios; 2) identificar e quantificar os serviços ecossistémicos, tangíveis e não tangíveis, por eles prestados; 3) desenvolver uma abordagem teórica consistente, holística o suficiente, de modo a aproximar todas as disciplinas referidas no parágrafo anterior. Precisamente nestes três pontos reside a maior debilidade do



documento em discussão: o PNTVTC não discute adequadamente o papel económico e social passado, presente e futuro dos baldios, e não assume um modelo teórico que permita uma compreensão consistente das interações entre a produção sustentada de serviços ecossistémicos nestes espaços e os actores sociais e económicos consumidores dos seus serviços ou envolvidos na sua gestão. Estes factos, por seu turno, coarctam a possibilidade de desenvolver cenários plausíveis, e objectivos e iniciativas estratégicas eficientes e eficazes.

No que respeita aos serviços ecossistémicos, os autores do PNTVTC dispunham de uma metodologia poderosa internacionalmente testada, explanada no Ecosystem Millenium Assessment, internacional e português. A economia dos comuns oferece o substrato teórico adequado para um estudo e intervenção consistente nos baldios, disponível, por exemplo, nas publicações da prémio Nóbel Elinor Ostrom.

3. Apreciação na especialidade

Pág. vi.

Faltam siglas e acrónimos, cuja ausência dificulta a leitura do documento.

Pág. 1

O PNTVTC refere que "... seria um grave erro classificar o regime de propriedade comunitária como relíquia do passado, impraticável ou intrinsecamente incompatível com a sociedade moderna." Cabe ao PNTVTC demonstrar que assim é, de modo a que esta posição, como muitas outras tomadas nas "Considerações iniciais", sejam mais do que meras premissas apriorísticas que condicionam o desenvolvimento do plano.

Pág. 3

Na "Caracterização edafoclimática dos territórios comunitários", como acontece noutras partes do texto, são incorrectamente omitidas as fontes bibliográficas. Por vezes o texto torna-se errático com transcrições de documentos só indirectamente relacionados com a problemática dos baldios (vd. primeiro parágrafo da pág. 4).

Pág. 4

A "Caracterização social e dinâmicas populacionais associadas aos territórios comunitários" é escassa tendo em consideração a significância do "social" no usufruto e gestão dos baldios. Justificava-se uma breve análise diacrónica da actividade agrária nas 860 freguesias estudadas tendo como ponto de partida mínimo o "Inquérito às Explorações Agrícolas do Continente" de 1968.

Faltam também uma explicação socio-económica coerente para a permanência (ou extinção) dos baldios, e uma descrição e análise dos sistemas, actuais e pretéritos, de regulação e cedência do seu usufruto (controlo social). Por esta razão, a que soma a não utilização de modelos da teoria económica dos comuns, o ponto 4.2. surge tão empobrecido.

O PNTVTC muito ganhava com um breve capítulo de revisão da condição jurídica e institucional dos baldios na metade norte da bacia do mediterrânico.

Pág. 8

O capítulo "3.1 Territórios Comunitários abordagem histórica" deveria ter como ponto de partida a soberba introdução histórica exposta nas primeiras páginas do "Reconhecimento



dos Baldios do Continente, vol. I, 1939". Este documento não é uma apologia radical da desamortização dos baldios!

Embora seja referida na bibliografia não se descobre no texto uma citação às publicações da Prof. N. Devy-Vareta. Não foram estudados para o capítulo em causa importantes autores como Rebelo da Silva, Orlando Ribeiro, Lima Santos, Garcia de Cortazar e M.J.L. Trindade.

Algumas passagens do ponto 3.1 são discutíveis, e.g. "Este episódio [construção naval] provocou a deflorestação do país". Como poderiam as árvores criadas nos baldios do interior ser transportadas, em massa, para o litoral? Por outro lado, a evidência paleopolinológica - omitida pelo PNTVTC - demonstra que a desarborização das montanhas é muito anterior à Idade Moderna.

Pág. 9

O PNTVTC refere: "Com as dificuldades económicas encontradas pelos povos serranos, foi grande a emigração que se verificou nestes territórios, e com consequências graves em termos de presença nos baldios, pois um dos aspectos mais notórios foi a queda drástica do gado que pastoreava as serras, principalmente caprino e ovino." A relação causa-efeito, regime florestal => abandono, corre o risco de ser simplificadora. Tudo indica que o regime florestal antecipou uma inevitabilidade: o abandono das terras marginais para a agricultura.

Pág. 14

Constata-se uma insistência excessiva na produção de serviços de aprovisionamento ligados à floresta em todo o PNTVTC. Consequentemente, a pastorícia é desvalorizada. Por outro, como se referiu na apreciação genérica, os serviços ecossistémicos sem valor de mercado foram esquecidos. O serviço "refúgio de biodiversidade" deveria ter sido explorado com algum detalhe, sobretudo porque existe bibliografia adequada para o efeito (e.g. da autoria de Miguel Araújo e Henrique Miguel Pereira).

Pág. 20

No PNPG ocorre um outro tipo de propriedade indissociável dos baldios: os forais. As chamadas "terras da Santa ou do Santo", herdadas e acumuladas pelas comissões fabriqueiras, têm alguma expressão territorial e um modelo de gestão e usufruto semelhante aos baldios. O PNTVTC omite ambos.

Pág. 23

A degradação da propriedade comunitária não está apenas a abrir caminho ao livre acesso. A rarefacção demográfica e a erosão do controlo social na comunidade aldeia está a conduzir, em muitos casos, a uma privatização de facto da terra baldia (e.g. através do deslocamento de marcos de propriedade) e dos seus recursos (numa condição extrema, de modo algum inédita, os recursos do baldio chegam a ser apropriados por um único casal). O livre acesso e a privatização do baldio são duas faces da mesma ameaça: a destruição da propriedade colectiva.

Pág. 26

Os parques eólicos aumentaram significativamente as rendas dos baldios de montanha. As evidências são contrárias à opinião dos autores do PNTVTC quando defendem que "As



relações de força muito desiguais entre os negociadores em presença, alimentam a hipótese de que os respectivos valores de renda serem meramente simbólicos". É público que esta nova fonte de rendimento está, por exemplo, a inquirir as eleições de muitos conselhos directivos e a condicionar as relações entre as populações e o ICNB. As eólicas poderiam servir como estudo de caso para explorar os novos desafios que se colocam à gestão e uso dos baldios, e a incapacidade dos actuais sistemas de regulação social e legal de impedir uma apropriação desigual das rendas destes espaços. Toda esta problemática é omitida no PNTVTC.

Pág. 28

No ponto "5 Os modelos de gestão associados aos Territórios Comunitário" deveria também ser discutida a forma como são administrados os baldios na actualidade, concretamente a forma como são distribuídos os proveitos dos baldios pelos compartes (quando essa é a opção), e o papel da AFN nesta distribuição nos baldios "alínea b".

Lamentavelmente, o PNTVTC não faz uma única referência ao facto dos conselhos directivos não serem obrigados a apresentar uma contabilidade organizada.

Pág. 31

O PNTVTC não refere que a delegação da gestão nas Juntas de Freguesia pode ser rompida a qualquer momento através da organização de um Conselho Directivo. Assim tem acontecido em consequência das eólicas, e por essa via muita instabilidade se tem criado nas freguesias rurais.

Pág. 33

A metodologia do "Estudo Estratégico" parece-nos adequada. No entanto, os resultados (vd. acções a tomar no quadro 6.1) são demasiado genéricos, certamente não por culpa dos *stakeholders* entrevistados.

Pág. 38

A análise SWOT podia ir mais longe na identificação das interacções entre pontos fracos e fortes, e ameaças e oportunidades. Por exemplo, o "Livre acesso" é uma séria ameaça, com impacto negativo no "Controlo da propriedade comunitária", na "Biodiversidade e conservação" e na produção de "Serviços ecossistémicos" (e.g. o corte desregrado de lenhas ameaça os bosques nascentes, a flora das suas orlas e, possivelmente, a produção de paisagens de maior procura turística). O actual "Contexto de gestão" ameaça o "Controlo da propriedade comunitária" porque permite o controlo dos baldios por grupos com laços familiares ou interesses económicos comuns (e.g. proprietários de máquinas florestais). Como se referiu, a privatização ilegal da terra baldia é uma realidade que não pode ser escamoteada.

O que entendem os autores do PNTVTC por "Desenvolvimento sustentável"?

Pág. 39

Os "factores críticos" foram avaliados de forma excessivamente contida. Diz a CNVTC que se "Confirma[-se] que as realidades comunitárias do século passado em nada se comparam com a realidade actual..."; de acordo. Mas se a realidade muda aceleradamente, o normativo legal tem que o acompanhar: assim acontece em todas as áreas do direito. As velhas práticas organizacionais de gestão e usufruto dos baldios deveriam então ter sido escarpelizadas e questionadas pela CNVTC!



Nos "Factores de sucesso" era fundamental uma referência aos serviços ecossistémicos sem valor de mercado. Estes serviços são reduzidos ao "Desenvolvimento e sustentabilidade florestal" no ponto "6.1. Identificação dos Vectores Estratégicos". O conceito de sustentabilidade florestal, por seu turno, não é explicitado em 6.1.1., quedando vago. Por essa razão são legítimas questões tais como: a floresta é mais sustentável se for constituída por bosques autóctones, ou matas? a gestão da sucessão ecológica é mais importante para este fim do que as plantações *ad novo*?

Pág. 40

Não se compreende a lógica da aplicação do conceito de desertificação no ponto 6.1.3. Os baldios, fruto do abandono, estão a ser recolonizados por vegetação arbórea autóctone. Os bosques de *Quercus* despontam um pouco por todo lado (embora o IFN não o revele por razões metodológicas). O sobre-uso pretérito desertificou os baldios; o abandono e o conseqüente restauro da vegetação e da fertilidade do solo, pelo contrário, inverteu o processo. Deste raciocínio emerge um aspecto da maior importância: a restauração da fertilidade do solo nos baldios deveria ter sido identificado pelo PNTVTC e integrado no mapa de iniciativas estratégicas (tabela 6.6., pág. 45).

Pág. 41

O "Mapa Estratégico" é demasiado vago para ser útil. Incorrectamente versa apenas o "Desenvolvimento e a sustentabilidade florestal".

O que entendem os autores por "accountability"? Referir-se-ão à necessidade de mensurar os fluxos financeiros nos baldios? Se assim for, esta sim, é uma medida estratégica de grande alcance na busca da sustentabilidade da produção de serviços ecossistémicos nos baldios.

Pág. 43 e 44

Na "Tabela 6.3 - Enumeração e descrição dos objectivos estratégicos" e na "Tabela 6.4 - Mapa de indicadores" a CNVTC tem uma aproximação administrativista não consubstanciada em objectivos e indicadores concretos (e.g. área de pastagens de melhoradas, carga animal, regeneração de bosque autóctone, área ardida/ano).

A insistência no cadastro dos baldios parece-nos essencial, assim como a aprovação de PGF's e o cadastro florestal nas UB.

Pág. 45

O "Mapa de Iniciativas" é, como todo o PNTVTC, excessivamente modesto e administrativista. Sem implicar um compromisso por parte da CNVTC, o PNTVTC poderia propor desde já uma discussão alargada de questões tão sensíveis como:

- A compatibilização dos interesses dos compartes com os interesses colectivos às escalas regional e nacional:
 - O conceito de compartes;
 - Futuro da gestão dos baldios em comunidades com um reduzido número de habitantes;
 - A atribuição da gestão dos baldios às juntas de freguesia;
 - A recuperação do conceito de baldio concelhio;
 - Os modelos de contrato de usufruto dos baldios por privados;



- A imposição de uma contabilidade organizada sujeita a verificação por entidades públicas competentes;
- As regras de distribuição de recursos e proveitos.

Pág. 47

A "Construção de cenários" é uma abordagem útil, Mais uma vez o produto final é confuso porque não está integrado com a informação gerada nos pontos anteriores do PNVTC.

Pág. 51

Uma "wildcard" mais significativa do que as referidas na figura 7.2 é a extinção das comunidades aldeia, e o abandono definitivo dos baldios.

Pág. 55

A respeito do Cenário 1 . "Baldios Terras de Oportunidade - o subtítulo do PNVTC - importa referir que o território comunitário não pode ser concebido como "de uma empresa se tratasse" porque não contém em si os elementos fundamentais que caracterizam uma empresa: propriedade privada, risco associado ao investimento de capital, autonomia de decisão, responsabilização individual das tomadas de decisão e exposição ao mercado.

4. Considerações finais

Como referimos na introdução, os serviços ecossistémicos prestados pelos baldios são demasiado importantes para serem esquecidos pelo Estado, supremo representante do interesse colectivo dos portugueses.

Os pressupostos para uma gestão sustentável dos recursos naturais dos baldios, admiravelmente explorados pela Prof. Elinor Ostrom, extinguiram-se nas actuais comunidades de aldeia. Os comuns estão hoje sujeitos a redes de interesses particulares imediatos, desinteressados na perenidade dos recursos, disfarçados sob um discurso ideológico colectivista, na prática não assumido.

Os serviços ecossistémicos intangíveis têm hoje uma importância acrescida (em relação ao passado) sem que o interesse colectivo na sua produção (incremento e sustentabilidade) estejam devidamente salvaguardados. O conflito de interesses entre o colectivo português e os compartos é claro: se as sociedades de aldeia estão desreguladas, se é expectável que esta tendência se agrave no curto-médio prazo, se a importância (social e económica) relativa dos serviços ecossistémicos sem valor de mercado continuar a crescer, como pode aumentar o valor e a perenidade destes serviços - porque é esse o grande objectivo de um PNTVTC - sem uma revisão dos sistemas de gestão e de controlo do acesso aos recursos produzidos nos baldios? O *status quo* legal - potenciado pela indefinição das fronteiras dos baldios (cadastro) - é a maior ameaça à persistência da propriedade colectiva em Portugal continental.

O PNTVTC é um exercício técnico conservador e inconsistente, pouco profundo e pouco inovador, demasiado condicionado pelos *curricula* profissionais dos seus autores. No entender da Quercus o PNTVTC deveria ser profundamente reformulado antes da sua aceitação como instrumento de políticas.

Lisboa, 15 de Julho de 2010

A Direcção Nacional da Quercus-ANCN