

**ISCTE**  **IUL**  
**Instituto Universitário de Lisboa**

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

O Regime Jurídico dos Baldios e a sua importância no desenvolvimento de regiões desfavorecidas

Diogo Filipe Pinheiro Frazão

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia Social e Solidária

Orientador:  
Doutor Eduardo Figueira, Professor Catedrático,  
Universidade Lusófona

Outubro, 2013



**ISCTE**  **IUL**  
**Instituto Universitário de Lisboa**

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

O Regime Jurídico dos Baldios e a sua importância no desenvolvimento de regiões desfavorecidas

Diogo Filipe Pinheiro Frazão

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia Social e Solidária

Orientador:  
Doutor Eduardo Figueira, Professor Catedrático,  
Universidade Lusófona

Outubro, 2013

À minha mãe pela paciência,  
Ao meu pai por ser a minha maior inspiração,  
E aos meus amigos, porque sem eles este caminho não tinha tanta piada.

## **Agradecimentos**

Primeiramente, gostaria de endereçar uma palavra de apreço a todo o corpo docente do Mestrado em Economia Social e Solidária do ISCTE-IUL, pela forma empenhada e apaixonada como sempre transmitiram os seus conhecimentos.

Agradecer também a todos aqueles que ajudaram e colaboraram ativamente para que este trabalho fosse possível,

Ao meu orientador, Professor Doutor Eduardo Figueira, pelas palavras de encorajamento.

Ao Dr. António Bica pela sua disponibilidade e precioso auxílio.

Ao Senhor Armando Carvalho e toda a equipa técnica da FRAGORURAL que desde o primeiro momento sempre se mostraram disponíveis para colaborar ativamente neste trabalho e a prestarem todos os esclarecimentos necessário acerca de um tema que lhes é tão querido.

Ao Doutor Luis António, pelos conhecimentos transmitidos e pela paixão contagiante pelos baldios.

Por último, uma palavra de apreço e reconhecimento ao Dr. Pedro Matos Barbosa pela compreensão demonstrada.



**Sumário:**

A história dos baldios, enquanto terrenos geridos e utilizados pelas comunidades locais, assumiu ao longo dos tempos um importante papel na emancipação das comunidades locais mais desfavorecidas. Foi o seu valor e a sua importância para a sobrevivência e desenvolvimento dos territórios serranos que conduziu ao reconhecimento constitucional de toda a propriedade comunitária pela Constituição da República Portuguesa de 1976 e posteriormente à aprovação de leis que regulam o funcionamento e administração dos baldios.

Partindo dos instrumentos legais que regulam a gestão dos baldios pelas comunidades locais, tento encontrar estratégias para que as comunidades possam entender o “seu” baldio como instrumento propulsor da criação de iniciativas de desenvolvimento local que possam contribuir para inverter a atual situação a que estes territórios foram largados. A falta de oportunidades e o preconceito institucional para com estes territórios leva a que seja cada vez maior o risco de desertificação, de pobreza e de exclusão social das comunidades que nos lugares serranos ainda vivem.

Percorrendo a história e a sua evolução até chegar às suas mais recentes problemáticas, estuda-se aqui não só o regime jurídico dos baldios mas também de que modo este pode atribuir às comunidades locais a iniciativa e o protagonismo dos seus processos de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** baldios; bens comunitários; desenvolvimento local; coesão territorial; ruralidade  
[JEL Classification System: O21; Q21]

**Summary:**

Historically, commons, as land managed and used by local communities, demonstrated its importance for the emancipation of deprived areas. Its value and importance to the survival and development of areas such as the hinterlands has led to the recognition of the community property in the Portuguese Constitution of 1976 and subsequent laws foreseeing the administration and management of commons.

Bearing in mind the legal dispositions concerning the management of commons by local communities, I will try to define strategies which shall enable those communities to start understanding "their" commons as an instrument to push for the creation of local development initiatives that may contribute to develop those territories. Both the lack of opportunities and the institutional prejudice towards these territories has led to the increasing desertification, poverty and social exclusion risk for the majority of people still living in the hinterlands.

Analyzing the historical evolution of this subject until the most recent issues, I will study not only the commons' legal system but also its potential utility for the local communities in the initiative and leadership of their development processes.

**Keywords:** commons; common pool; local development; territorial cohesion

[JEL Classification System: O21; Q21]

## Índice

Introdução.....	Pág.1
<b>1.º Parte</b>	
<b>História e evolução dos baldios</b>	
<b>-De tempos imemoráveis aos nossos dias-</b>	
CAPITULO I: A evolução e determinação de uma realidade	
I. Primeiras referências aos terrenos comunitários.....	Pág.6
II. Baldio: que origem?.....	Pág.7
III. As constantes mutações dos baldios ao longo dos séculos: dos maninhos no século XVI à propriedade estatal no Estado Novo.....	Pág.8
III.I. A lei das Sesmarias, as Ordenações e a “desamortização” dos baldios.....	Pág.8
III.II. Século XVIII, as novas doutrinas económicas e os baldios.....	Pág.10
III.III. O século XIX, a Revolução Liberal, o primeiro Código Civil e uma nova divisão administrativa: baldios – bens do concelho, da paróquia ou do povo?.....	Pág.10
IV. A 1.º República e a contínua política de desamortização.....	Pág.13
V. O Estado Novo e a florestação dos baldios.....	Pág.14
CAPITULO II: A atual problemática dos baldios: da proteção constitucional à insignificância institucional	
I. Da atribulada devolução dos baldios aos povos.....	Pág.18
II. A atual lei dos baldios e os seus desafios futuros.....	Pág.20
III. Os direitos dos compartes – sua extensão e limites.....	Pág.22
IV. Que uso e fruição para os baldios? A emergência de novos usos.....	Pág.23
IV.I. As tradicionais atividades exercidas no baldio.....	Pág.23
IV.I.I. Pastoreio.....	Pág.23
IV.I.II. Floresta, recolha de matos, lenhas e água.....	Pág.24
IV.I.III. Produção agrícola.....	Pág.25
IV.II. A atual relação dos baldios com as tradicionais atividades económicas.....	Pág.26
IV.III. Os novos usos.....	Pág.27
IV.III.I. Instalação de equipamentos.....	Pág.28
IV.III.II. Extração mineral.....	Pág.29
IV.III.III. Lazer, recreio e iniciativas ambientais.....	Pág.29
V. A economia dos baldios.....	Pág.29

## 2.ª Parte

### Da natureza jurídica dos baldios -Uma análise ao regime jurídico da lei-

I. Nota introdutória.....	Pág.32
II. A evolução no entendimento da natureza jurídica do baldio.....	Pág.32
II.I. O entendimento de Villa Nova Portugal.....	Pág.32
II.II. O Código Civil de 1867.....	Pág.33
II.III. O Código Civil de 1966.....	Pág.34
II.IV. A Constituição da República Portuguesa – o reaparecimento da figura do bem comum.....	Pág.35
III. A Lei dos baldios:	
Lei n.º68/93, de 04 de Setembro com as alterações dadas pela Lei n.º89/97, de 30 de Julho.....	Pág.35
III.I. A definição de baldio.....	Pág.36
III.II. Comunidades locais e compartes.....	Pág.36
III.III. A inalienabilidade dos baldios.....	Pág.36
III.IV. O uso e fruição dos baldios.....	Pág.37
III.IV.I. A cessão de exploração dos baldios.....	Pág.38
III.V. Organização e funcionamento.....	Pág.39
III.V.I. A assembleia de compartes.....	Pág.40
III.V.II. O conselho diretivo.....	Pág.41
III.V.II.I. Delegação de poderes de administração dos baldios.....	Pág.42
III.V.III. A comissão de fiscalização.....	Pág.43
III.VI. A extinção do baldio.....	Pág.43
III.VI.I. Extinção por expropriação.....	Pág.44
III.VI.II. A utilização precária.....	Pág.44
IV. Do artigo 37.º - a devolução dos baldios aos compartes.....	Pág.45

### **3.º Parte**

#### **As Políticas de desenvolvimento local**

##### **-Uma abordagem prática para a problemática dos baldios-**

#### **CAPITULO I: Desenvolvimento Local: Que estratégias?**

I.A evolução nas políticas de desenvolvimento regional.....	Pág.48
I.I. O paradigma funcionalista.....	Pág.49
I.II. O paradigma territorialista.....	Pág.51
I.II.I. Avaliação.....	Pág.53
II. Do Desenvolvimento Local.....	Pág.54

#### **CAPITULO II: O baldio: elemento propulsor para um “novo projeto de desenvolvimento**

local?

I. Nota Introdutória.....	Pág.56
II. O contexto socioeconómico e as dinâmicas populacionais associadas aos baldios.....	Pág.56
II.I. Do conceito de região desfavorecida.....	Pág.59
III. Baldios, motor de desenvolvimento local?.....	Pág.59
III.I. Dimensão local.....	Pág.60
III.II. Dimensão politico-institucional.....	Pág.61
III.III. Dimensão ambiental.....	Pág.61
III.IV. Dimensão económica.....	Pág.62
CAPITULO III: Estudo da realidade dos baldios em Portugal	
I. O percurso seguido.....	Pág.64
I.I. Uma primeira nota.....	Pág.64
I.II. Um novo caminho.....	Pág.65
II. Os resultados: Podem os baldios (e o seu regime juridico) potenciar o desenvolvimento das regiões desfavorecidas?.....	Pág.66
II.I. Das diferentes experiências analisadas.....	Pág.66
II.II. Que dificuldades se colocam a um bom aproveitamento dos baldios?.....	Pág.67
II.III. Que papel tem as assembleias de compartes nas comunidades locais?.....	Pág.70
II.IV. Podem os baldios influenciar o desenvolvimento das regiões em que se inserem?.....	Pág.71
III. Conclusões.....	Pág.73
III.I. <i>Guidelines</i> para a criação de uma estratégia de desenvolvimento local nos territórios com baldios.....	Pág.73
III.II. O contributo do regime juridico dos baldios para um novo projeto de desenvolvimento local.....	Pág.79
Fontes.....	Pág.80
Referências bibliográficas.....	Pág.81
Anexos.....	Pág.85

## **Índice de quadros**

Quadro 1.1: Área de baldio em Portugal Continental.....	Pág.15
---	--------

## **Índice de figuras**

Figura 3.1: Mapa das freguesias que contemplam baldios.....	Pág.57
Figura 3.2: Distribuição etária nas freguesias com baldios.....	Pág.58
Figura 3.3: Análise comparativa entre a percentagem de jovens e idosos.....	Pág.58

## **Introdução**

Em alturas de crise como a que hoje enfrentamos, aqueles que podemos considerar, os problemas sociais contemporâneos, tais como, o desemprego, a pobreza e a exclusão social, tendem a agravar-se.

Não ignorando a transversalidade desta verdadeira “questão social”, esta tem um impacto muito profundo nas zonas consideradas mais desfavorecidas, onde não sendo novos, tem vindo a assumir uma maior dimensão e alterar a geografia populacional do nosso país. A procura por melhores condições de vida, leva a que um crescente número de pessoas se desloque das pequenas localidades para os grandes centros urbanos. Ao mesmo tempo, e muito fruto das recentes opções políticas, que privilegiam a concentração de serviços em grandes polos, em detrimento de todas as infraestruturas de pequena-escala existentes, uma nova geração de pessoas tende a perder aquela ligação “sentimental” ao local, importante, senão fulcral, para a fixação de pessoas e para a criação de estruturas locais, quer associativas, quer de outro tipo. Se, para aqueles, a saída da localidade foi uma necessidade, e o elo ao mundo rural se mantêm, para estes, esta situação de “desligamento” é permanente, isto é, existe toda uma geração de pessoas que encara o mundo rural, como um local “sem futuro”, sentimento agravado pelo fecho de infraestruturas básicas, retirando, nalguns casos, de forma definitiva, a atratividade que muito do meio rural poderia oferecer.

Assim, se o desemprego, a pobreza e a exclusão social, não são exclusivos do meio rural, o risco de desertificação é.

Tomando consciência da complexidade crescente e das diferentes formas de manifestação, dos problemas que constituem esta nova “questão social”, diversos autores, têm apontado para a necessidade de se criarem mudanças nos contextos socioeconómicos dessas realidades. É aí que surge o desenvolvimento local, enquanto movimento de ação que pode desencadear essa mudança.

No entanto, vários são também os autores que nos dizem que a emergência de iniciativas locais conducentes ao desenvolvimento local, podem não surgir de forma espontânea, necessitando de ser dinamizadas, desenvolvidas, quer por agentes externos, quer internos.

Assim, autores da área do desenvolvimento comunitário e da economia social e solidária, tem vindo a estudar estratégias de aplicação de iniciativas locais que possam ter um contributo para o desenvolvimento local e para a superação daqueles problemas sociais contemporâneos.

É nesta área de investigação, que este meu trabalho se insere. Isto é, também o meu trabalho pretende ser uma resposta, um caminho possível, para uma estratégia de desenvolvimento local que possa atenuar os problemas que afligem o meio rural.

Neste sentido, é objetivo deste trabalho estudar estratégias que possibilitem a criação de iniciativas locais que conduzam à superação dos problemas que tem afetado de modo tão significativo estas

regiões, partindo de um instrumento existente, historicamente consolidado e com uma construção legal, como são os baldios.

Tomando como questão de partida, a pergunta, “Como pode o regime jurídico dos baldios potenciar o desenvolvimento de regiões desfavorecidas?”, irei nesta minha dissertação analisar o regime jurídico dos baldios e relacioná-lo com aquelas que podem ser as opções estratégicas mais adequadas a uma melhor definição de políticas de desenvolvimento das comunidades locais que tenham como denominador comum a existência de terrenos baldios.

De maneira a estudar esta problemática e a alcançar uma resposta à questão colocada, desenhei este trabalho em três partes.

A complexidade da temática, as suas particularidades e a evolução da mesma ao longo dos tempos exigem que seja esta dissertação seja composta por três partes distintas.

A primeira parte deste trabalho, *História e evolução dos baldios – de tempos imemoriais aos nossos dias-*, encontra-se dividida em dois capítulos. No primeiro, estudo, embora de modo sumário, da história e evolução dos baldios em Portugal até à revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974, data que marca a consolidação do regime da propriedade comunitária. Já no segundo capítulo, trato da atual caracterização dos baldios, bem como da importância das comunidades locais nessa mesma definição. Por último, este capítulo aborda ainda as mutações nos usos dos baldios e os desafios que as comunidades enfrentam na luta pela propriedade comunitária.

Já a segunda parte, *Da natureza jurídica dos baldios – uma análise ao regime jurídico da lei -*, analisa o regime jurídico dos baldios, em especial a lei n.º 68/93, de 4 de Setembro com as alterações dadas pela lei n.º 88/97, de 30 de Julho. Aqui, discorre-se acerca das mais importantes disposições da lei, explicitando-se as mesmas, de maneira a facilitar o seu entendimento pelos leitores. Também aqui, e mais uma vez de modo a melhor se compreender a natureza jurídica deste bem, é feita referência à evolução no entendimento jurídico dos baldios.

Para a elaboração das primeiras duas partes deste trabalho, socorri-me de diversa bibliografia referente à história dos baldios e às suas problemáticas. No entanto, por ser objeto da minha dissertação o estudo aprofundado do atual regime jurídico dos baldios, foi necessário estudar e analisar profundamente vários diplomas legais que tratam desta problemática.

Por último, na terceira parte deste trabalho, *As políticas de desenvolvimento local – uma abordagem prática para a problemática dos baldios -*, que por sua vez se encontra dividido em três capítulos, estabelece-se o debate teórico acerca das teorias e modelos de desenvolvimento e enquadra-se os baldios, as suas características e o seu regime jurídico neste debate. Aí, caracteriza-se as regiões com baldios com recurso a dados secundários e ainda com base na utilização de um referencial de princípios que visam suportar a questão de partida. De seguida, esclarece-se os procedimentos metodológicos seguidos e reproduz-se os resultados aí obtidos.

Por fim, esta parte conclui com o aprofundamento e reflexão sobre os resultados alcançados, para de seguida se virem a apresentar as conclusões finais, na forma de “*guidelines* para a criação de uma estratégia de desenvolvimento local nos territórios com baldios”.

“Somos a gente que trabalha de sol a sol, somos nós que arroteamos a terra, que abrimos a leiva, que produzimos o pão. Somos a gente mais abandonada deste país.

Não temos estradas, caminhos, fontanários; não temos lavadouros, casas de convívio, centros culturais, serviços sociais.

O roubo dos baldios às populações serranas tirou-nos uma fonte vital de receita, destruiu-nos a criação de rebanhos, tirou-nos os estrumes e as lenhas, as pastagens, favoreceu a apropriação dos maninhos, o compadrio essa pouca-vergonha da venda dos baldios.

O roubo dos baldios aos povos empurrou-nos da serra para o litoral, obrigou-nos a emigrar, a arrotear a terra ainda com mais suor, mais penúria, mais miséria.”

Aquilino Ribeiro *in Quando os lobos uivam*

**1.º PARTE**  
**HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DOS BALDIOS**  
**- DE TEMPOS IMEMORÁVEIS AOS NOSSOS DIAS -**

## CAPITULO I

### A Evolução e determinação de uma realidade

Se a história dos baldios remonta a épocas anteriores à própria formação da nacionalidade portuguesa, foi com a Revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974, que a sua história começa a desenhar-se tal qual hoje a conhecemos. Contudo, e de forma a melhor compreender a importância histórica desta realidade, será importante descrever a sua evolução ao longo dos tempos, as vicissitudes e entendimentos diversos que percorreram a sua história e que contribuíram para o seu atual entendimento.

#### **I. Primeiras referências aos terrenos comunitários**

Como primeira referência aos terrenos agora entendidos como baldios está a de Santo Isidoro, Bispo de Sevilha, que no século VII, na sua obra *Etymologiarum Libri XX*<sup>1</sup>, ao referir-se aos campos escreveu, “Os antigos chamavam incultos (“rura”) aos terrenos não cultivados, isto é aos bosques e às pastagens, campos (“agros”) aos cultivados. Agora incultos (“rura”) são os que produzem mel, gado e leite e por isso assim se designam. Compáscuo é o que foi deixado pelos que procederam à divisão das terras para a apascentação comum dos vizinhos” (Bica, 2010: 14).

Contudo, em Portugal, as primeiras referências a estes terrenos surgem no reinado de D. Fernando, século XIV. Aí como consequência da crise económica sentida, foi promulgada em 1375 a Lei das Sesmarias que, entre outras coisas, tinha como objetivos a fixação da população rural nos seus locais, através do risco de expropriação dos terrenos que não fossem cultivados, onde se incluíam os incultos, inclusive os de uso comunitário (CNVTC, 2010: 8).

Com as Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), estes terrenos passaram a ser designados de matos maninhos ou matas e bravios, que eram entendidos como sendo os terrenos não aproveitados e cujo significado provém de maninhádego, traduzido no poder atribuído ao senhor feudal para ocupar e apropriar-se dos bens dos súbditos mortos sem descendentes (Bica, 2010: 20).

---

<sup>1</sup> Também conhecida como *Origenes*, esta obra de Santo Isidoro de Sevilha é entendida como um marco na literatura da Idade Média, sendo mesmo considerada como um dos elos de transmissão da cultura clássica para a Idade Média. Esta obra escrita em forma de enciclopédia, e dividida em 20 livros, pretendia elucidar as etimologias das palavras de um determinado campo do saber e foi uma das obras mais estudadas nesta época, e serviu de referência a outros autores séculos mais tarde, como é o caso de Tomás de Aquino (1225 – 1274).

No entanto, foi somente no século XVIII que a designação de baldio surge escrita de modo mais generalizado<sup>2</sup>, não obstante, já no século XV essa designação constar em alguns documentos<sup>3</sup>. (Bica, 2010: 22).

## **II. Baldio: Que origem?**

No documento da Junta de Colonização Interna<sup>4</sup> sob o tema “Reconhecimento dos Baldios do Continente” realizado entre os anos de 1939 e 1940, é indicado que a origem do termo baldio vem da palavra “baladi”, que em Árabe significa terreno árido, inculto, inútil.

Francisco José Veloso, por sua vez, na sua obra *Baldios, Maninhos e Exploração Silvo-Pastoril em Comum* defendeu que esta deriva de “baldo”. Para este entendimento, conhecido como “Germanista” tanto este como outros autores<sup>5</sup>, defendiam que a origem destes terrenos provinha de um tipo de propriedade coletiva silvo-pastoril de “mão comum” que surgiu na passagem dos povos da fase nómada para a fase sedentária, e que se liga aos povos germânicos, por estes terem à época como atividade económica predominante a pastorícia, que era realizada em propriedades comuns (Gralheiro, 2002: 13). Posição contrária era propugnada por Rogério Ehrahrt Soares que defendia a origem “Românica” da palavra baldio, sustentando-se no Direito Romano, que de acordo com este autor era favorável à utilização promíscua de terrenos destinados a fornecimentos de lenhas e pastos (Gralheiro, 2002:13).

De fato, não será fácil determinar com razoável certeza a origem da palavra baldio. No entanto, na opinião de António Bica parece plausível que a mesma tenha origem no germânico “bald”. Para este autor, baldio terá significado, numa primeira fase, terra calva de uso comum, isto é limpa de árvores, enquanto que maninho terá significado terra de uso comum independentemente de ser calva ou ter árvores. Posteriormente, baldio passou, tal como maninho, a designar toda a terra comum. Disso é exemplo a obra de Alexandre Herculano *Breves Reflexões sobre alguns pontos da Economia Agrícola* que usava ambas as palavras para caracterizar a mesma realidade (Bica, 2010: 23 e 24).

---

<sup>2</sup> António Losa na sua obra *Filologia ao Serviço do Direito*, escreve mesmo que a palavra baldio, no sentido de terreno inculto na posse comunitária, surge pela primeira vez pela mão do poeta Rodrigues Lobo, na obra *Écloga IV* (Gralheiro, 2002: 13) .

<sup>3</sup> D. João V por carta de 1454 ao referir-se à mata da Serra de S. Luís escreve, “E da parte dos Barris todos os valdios que são ao pé da Serra de Longo”. Por carta de 1499 onde D. Manuel I, transcrevendo carta de D. João I diz-se “Mandamos que (...), possam nos campos baldios que houver dentro do dito reguengo pascer com os seus gados e bestas e outrossim talhar e segar erva como até aqui fizeram”. Também nas Cortes da Guarda e de Coimbra entraram reclamações em 1465 e 1472, onde os povos reclamavam a entrega de baldios em sesmaria.

<sup>4</sup> Organismo oficial, criado em 1936, cujo funcionamento dependia do Ministério da Economia e que tinha por missão a colonização dos baldios, terrenos públicos e propriedades privadas beneficiárias de infraestruturas hidráulicas, bem como, fomentar a atividade agrícola em Portugal Continental e Ultramarino.

<sup>5</sup> De que é exemplo Alberto Sampaio.

### **III. As constantes mutações dos baldios ao longo dos séculos: Dos Maninhos no século XVI à propriedade Estatal no Estado Novo**

Existindo desde tempos imemoriais, é natural que a história dos baldios seja extensa e de uma enorme riqueza. Não pretendendo aqui fazer um tratamento exaustivo, será sempre importante percorrer, ainda que de forma muito ligeira, a sua história, pois só assim se poderá fazer jus à sua importância. Ao percorrer estes caminhos iremos analisar os diversos entendimentos, nem todos favoráveis, atribuídos a estes terrenos ao longo dos tempos fruto de correntes ideológicas à época dominantes.

#### **III.I. A Lei das Sesmarias<sup>6</sup>, as Ordenações e a “desamortização” dos baldios:**

Foi com a publicação das Ordenações Afonsinas ou Código Afonsino<sup>7</sup>, que se veio a regular a entrega de terras em sesmaria. Com esta colectânea de leis e costumes, veio-se a consagrar o direito dos povos à utilização dos baldios, à época ainda designados de maninhos. Aí se encontrava escrito que não deviam ser entregues as terras aproveitadas pelos vizinhos para pastoreio e outros fins.

No entanto, foi já no século XVI, em especial com a publicação das Ordenações Manuelinas, que de uma forma generalizada, os terrenos de uso comum foram entendidos como propriedade comum a ser usada por todos os vizinhos. Nesta compilação, e com o objetivo de regular a chamada Lei das Sesmarias, o livro 4, no seu título 67, manda entregar em Sesmaria as terras “que nunca hajam sido lavrados e aproveitados ou de que disso não haja memória, a não ser que haja grande prejuízo para a generalidade dos moradores do lugar nos pastos dos gados e criações, e no logradouro para lenha e madeira para as suas casas e lavoura” (Bica, 2010: 19). Aqui encontra-se pela primeira vez consagrada a importância que os terrenos comuns tinham para as populações, o que levou a que se

---

<sup>6</sup>Promulgada em Santarém, a 28 de maio de 1375, esta Lei visava fazer face à grave crise económica que há já algumas décadas se fazia sentir por toda a Europa, e para a qual muito contribuiu o grande aumento de mortalidade causada pela Peste Negra e o êxodo dos camponeses para a cidade em busca de melhores condições de vida e que teve como consequência a diminuição da produção agrícola (a escassez de trigo e cevada levou a uma escalada dos preços em toda a Europa) e o despovoamento de grande parte das áreas rurais. Por ordem a contrariar a tendência de abandono das zonas rurais e aumentar a produção agrícola, D.Fernando elaborou este texto, que de um modo geral, consistia na obrigatoriedade dos proprietários cultivarem as suas terras, sob pena de perderem a sua titularidade e a mesma ser entregue a quem a requeresse e dela necessitasse.

<sup>7</sup> Considerada uma das primeiras colectâneas de leis da Era moderna, foi promulgada durante o reinado de Dom Afonso V. Este Código que tinha como objetivo esclarecer a aplicação do direito Canónico e Romano em Portugal, encontra-se dividida em 5 livros. Este documento nunca alcançou o sucesso desejado, não tendo tido uma aplicação uniforme por todo o Reino, o que levou a que mais tarde tenha sido substituído pelas Ordenações Manuelinas.

consagrasse que em caso algum deveriam ser dados de sesmaria terrenos que possam causar grande prejuízo para a generalidade dos moradores de um lugar, impedindo que os mesmos fiquem sem terrenos para pastar e criar gado, bem como para tirar lenha e madeira para as suas casas e culturas. Em certos casos, foi o próprio Rei que deu instruções especiais para que certos maninhos necessários aos usos comuns pelas populações não fossem dados de sesmaria, de que é exemplo a carta de D. Manuel I de 1498, onde em resposta à reclamação do Concelho de Arronches apresentada nas cortes de Lisboa, mandou que, havendo aí pouca terra para criar gados, os sesmeiros não dessem em sesmaria terras de sovelal nem de azinhal (Bica, 2010: 19).

O reconhecimento pela Corte do direito das populações a utilizarem tais terrenos comunitariamente continuou por todo o Séc. XVII.

Nas Ordenações Filipinas proibia-se expressamente que os “Prelados, Mestre, Comendadores e Fidalgos tomassem os maninhos que por próprios títulos não forem seus, ou das ditas Ordens e Igrejas” (Gralheiro, 2002: 21). No entanto, nestas mesmas Ordenações dispunha-se que os,

“matos maninhos, ou matas e bravios, que nunca foram lavrados e aproveitados, ou não haja memória dos homens de que o fossem, (...) mandamos que os sesmeiros que forem requeridos para as dar as vão ver; (...)E, se acharem que as terras são tais que sendo rotas e aproveitadas, ou lavradas e semeadas darão pão, vinho, azeite, ou outros frutos e que perdurarão em os dar a tempos, ou a folhas, ou em cada ano, e que não farão grande impedimento ao proveito geral dos moradores nos pastos dos gados, criações e logramento de lenha e madeira para as suas casas e lavouras, dêem os ditos maninhos de sesmaria” (Bica, 2010: 20).

Nestas colectâneas fica bem patente o respeito pela propriedade comunitária, contudo, também se observa o seu carácter limitado, no sentido em que este respeito basta-se com os terrenos que se achem indispensáveis à subsistência das comunidades, sendo permitido que os restantes possam ser entregues de sesmaria.

Simultaneamente, a obrigatoriedade dos sesmeiros em solicitar ao procurador e aos vereadores dos lugares a entrega destes terrenos em sesmaria conduz-nos ao entendimento existente à época relativo aos maninhos não considerando esta propriedade autónoma, mas sim uma extensão da propriedade pública. Eram então considerados bens do concelho e por eles administrados, com todas as consequências que daí poderiam advir, nomeadamente a sua alienação (Rodrigues, 1988: 32 e 33).

Partindo-se deste entendimento que identificava os maninhos como bens do concelho, abre-se uma porta de legitimação da alienação privada destes terrenos. São então aprovadas diplomas avulsos que tratam da desamortização dos baldios, nomeadamente uma Lei de Dezembro de 1603 (Gralheiro, 2002: 21).

### III.II. Século XVIII, as novas doutrinas económicas e os baldios:

Na viragem para o Século XVIII assistiu-se em Portugal, à emergência de novas doutrinas económicas que conjugadas com um acentuado crescimento demográfico e um grande défice cerealífero vieram colocar grande pressão nos terrenos baldios (Bica, 2010: 24).

Tendo sido esta época profundamente marcada pela emergência de uma nova corrente económica, denominada de fisiocracia, e que de um modo muito geral, subordinava o desenvolvimento económico ao desenvolvimento agrícola - isto é, para esta corrente de pensamento a riqueza provinha somente da terra, sendo a Indústria não mais do que transformadora e distribuidora do bem (agrícola) primário - é fácil entender a importância atribuída a toda a terra arável e o entendimento estritamente economicista de que os baldios foram alvo (Rodrigues, 1987: 34).

Imbuídos neste espírito fisiocrático, começou em Portugal a defender-se o alargamento das áreas cultivadas através da apropriação dos baldios, quer através da publicação de leis<sup>8</sup>, quer mesmo através da força usada pelos grandes proprietários contra as populações (Rodrigues, 1987: 34 a 37). No entanto, este alargamento sofreu grande oposição popular, que considerando as alienações injustas reagiram, tal como descrito na obra de José Tengarrinha *Movimentos Populares Agrários de Portugal*, onde enumera e descreve diversas situações em que nessa época as populações reagiram contra a apropriação injusta dos baldios, e de que é exemplo, a oposição das mulheres de Caneças em 1789, à vedação dos baldios que a Câmara de Lisboa aforara por estes serem necessários para a pastagem do gado e para as lavadeiras lavarem as roupas e as estenderem<sup>9</sup> (Bica, 2010: 27 e 28).

Como forma de protesto foram também enviadas numerosas petições às Cortes, onde as populações se manifestavam contra a alienação e apropriação abusiva de baldios por parte dos privados (Bica, 2010: 28).

Apesar destas manifestações populares que ocorreram um pouco por todo o país, a apropriação dos baldios ocorreu de forma praticamente ininterrupta ao longo de todo o século XVIII, quer através da ocupação de parcelas de terrenos até então comunitários, quer ainda por meio da lei de desamortização da terra, isto é, do seu arrendamento ou venda (Rodrigues, 1987: 37).

### III.III. O século XIX, a revolução Liberal, o primeiro Código Civil e uma nova divisão administrativa: baldios - bens do concelho, da paróquia ou do povo?

---

<sup>8</sup> É exemplo, a lei publicada a 23 de Julho de 1776 por Marquês de Pombal, que ordenava o arrolamento dos baldios existentes no país e regulava o seu arrendamento.

<sup>9</sup> Estes movimentos, de acordo com o autor, ocorreram ainda, em Torres Vedras, na Melroeira, em S. Lucas da Freiria, em Segadães, Águeda, no Sabugal, em Moura, em Guimarães, Atougia da Baleia, Peniche, Amarela, Braga, em muitos lugares a norte do rio Lima, em Ribeirão, Famalicão, e um pouco por toda a região de Braga.

A política de incentivo à desamortização dos baldios teve continuidade por todo o século XIX, sendo que o entendimento de que os baldios eram um entrave ao desenvolvimento económico foi mesmo reforçado. Portanto, com o natural prosseguimento do aumento da população ao longo do século<sup>10</sup>, foi-se continuando também com a apropriação privada de terrenos baldios (Bica, 2010: 33).

No entanto, a ideologia por detrás da apropriação e cobiça destes terrenos não se limita à necessidade de fazer face à pressão demográfica. Deve-se antes a uma doutrina económica vigente que em nada se coadunava com a existência de um instrumento que a todos servisse. Senão vejamos o que escreveu Alexandre Herculano que na sua obra de 1849 *Opúsculos, Breves Reflexões sobre alguns pontos de Economia Agrícola* escreveu:

“a existência de baldios municipais e dos pastos comuns, é um dos mais graves embaraços ao progresso da agricultura (...) Favorecendo a natural indolência do homem do campo, facilitando-lhe recursos que, até certo ponto, suprem os defeitos de um método errado e incompleto de afolhamentos, de uma cultura sem proporções nem equilíbrio, eles opõem uma barreira, as mais das vezes invencível, à introdução de um sistema sensato e propício. Ignorando os melhoramentos que as rotações judiciosas trazem ao solo, as vantagens da estabulação, os métodos de multiplicar em quantidade e em energia os adubos animais, desconhecendo a aplicação dos correctivos minerais, o agricultor baseia nos maninhos, não só uma substituição à cultura das forragens, mas também um meio de adubar as suas terras, embora os estrumes vegetais que deles tira, pessimamente preparados, dêem à terra uma alimentação miserável. É-lhe necessário que as urzes povoem as serras nuas de arvoredos, tanto para aí pascerem os gados durante uma parte do ano, como para suprirem a carência de estrumes, resultado dessa alimentação errada do gado, em que o cultivador, podemos dizer, lança fora o mais rico tesouro de princípios restauradores” (Herculano, 1898: T. VII, 33 e 34).

Toda esta doutrina de pensamento fisiocrático e liberal conduziu à produção de diversa legislação que visava facilitar a apropriação de todo o tipo de propriedade comunitária, então entendida como reminiscências das estruturas feudais que urgia ultrapassar (Rodrigues, 1987: 37 – 39).

Neste sentido, foram publicados os Alvarás de 27 de Novembro de 1804 e de 11 de Abril de 1815 que vieram regular a divisão dos baldios pelos vizinhos de um determinado lugar, em aforamento perpétuo e ainda a transferência da administração desses mesmos baldios para as Câmaras Municipais (Rodrigues, 1987: 39), na medida em que determinavam que os moradores que usufruíam de logradouro comum, deviam seguir na sua exploração os usos e posturas municipais, ficando o produto dos frutos (vendidos em praça) reservados à aplicação de acordo com aquelas posturas (Gralheiro, 2002: 23).

---

<sup>10</sup> No século XIX a população, passou de cerca de 3.000.000 habitantes no início do Século para 5.000.000 em 1900.

Com a Revolução Liberal de 1820 que conduziu à aprovação da Constituição Liberal a 18 de Abril de 1821, a apropriação dos baldios volta a assumir um papel central na discussão política.

Na verdade, a existência de terrenos comunitários opunha-se, frontalmente, ao conceito burguês da propriedade individual, livre e perfeita (Gralheiro, 2002: 23).

Como tal, depressa podemos depreender que vários foram os argumentos esgrimidos a favor da desamortização destas terras. Havia quem argumentasse que o direito aos baldios se opunha à Constituição, no sentido em que esta garantia a todos os cidadãos o direito à propriedade individual, ao progresso e à prosperidade da agricultura (Bica, 2010: 32). Para outros, era o próprio ideário Liberal e a consagração da propriedade privada individual como aquela que devia ser considerada perfeita, que justificava que fossem criadas condições para se abolirem todas as rígidas estruturas feudais ainda existentes (Rodrigues, 1987: 39)<sup>11</sup>.

Contudo e por mais uma vez a população cujas as condições de vida não tinham sentido as repercussões da Revolução, mantiveram a oposição a estas medidas de “privatização” dos terrenos comunitários, tão importantes, senão indispensáveis, à sua sobrevivência (Bica, 2001: 75).

Nesta época registaram-se não só diversas queixas e petições às Cortes contra a desamortização dos baldios, mas também atos de destruição de muros, vedações, cercas e tapumes quando algum baldio era objeto de apropriação privada (Rodrigues, 1987: 40).

De modo a alcançar-se um certo clima de pacificação social, foi aprovada a 10 de Junho de 1822 a lei dos forais, que entre outras coisas reconhecia no seu artigo 8.º a existência de propriedade comunitária e definia as formas para a sua administração (Rodrigues, 1987: 40), que foi mantida nos Concelhos.

Contudo, a reforma administrativa que teve início em 1830<sup>12</sup>, veio dar ao país uma nova reconfiguração com impacto direto na gestão dos baldios. Esta veio criar a par dos concelhos, as paróquias enquanto órgãos administrativos locais e assim distribuir a gestão dos baldios também por estas. Enquanto que os concelhos ficavam encarregues de gerir a fruição dos baldios, cabia às paróquias o poder para dispor dos baldios da sua circunscrição (Bica, 2010: 75).

Com esta nova configuração administrativa facilitou-se a desamortização destes terrenos, argumentando-se que o preço do aforamento ou venda serviria para a construção de edifícios de interesse comunitário, nomeadamente escolas (Bica, 2010: 75 e 76).

---

<sup>11</sup> Assim foi a 18 de Abril de 1821 proposto e aprovado nas Cortes Liberais a abolição dos baldios, afirmando-se expressamente “é preciso notar-se que o direito ao baldio se opõe directamente ao art.7.º das bases da Constituição, que garante a todos os cidadãos a propriedade individual e se opõe ao progresso e prosperidade da agricultura e é um obstáculo insuportável à plantação de árvores produtivas”(Gralheiro, 2002: 23).

<sup>12</sup> Que culminou na publicação do Código Administrativo em 1836.

Esta vaga de alienação de baldios teve como consequências a consolidação das grandes propriedades rurais; a drástica diminuição do gado ovino e caprino; e um grande fluxo migratório que se consolida a partir dos finais da década de 60 do século XIX. (Rodrigues, 1987: 43).

Só mais tarde, com a publicação do primeiro Código Civil Português<sup>13</sup>, estes terrenos merecem expressa proteção legal, proibindo-se alguns abusos que até então tinham sido realizados.

Aí eram os baldios classificados como coisas comuns e como tal insusceptíveis de propriedade privada, o que é o mesmo que dizer que estes se encontravam fora do comércio jurídico pelo simples fato de não pertencerem individualmente a ninguém<sup>14</sup>. Apesar desta aparente proteção legislativa à alienação destes terrenos, a necessidade de libertar terras e a própria corrente ideológica vigente durante todo o período liberal, levou a que a 28 de Agosto de 1869 fosse publicada uma lei que mais uma vez pretendia regular a desamortização dos baldios, equiparando-os para o efeito aos conventos e bens da Coroa (Bica, 2010: 33). Com esta lei pretendia-se a “desamortização” de todos os baldios que não fossem absolutamente indispensáveis ao logradouro comum (Rodrigues, 1987: 45).

Não obstante a resistência das populações a mais esta forte investida contra os direitos dos populares aos baldios, a verdade é que esta política conduziu a uma redução significativa do número de terrenos baldios no país. De acordo com o documento de 1939 da Junta de Colonização Interna “*Reconhecimento dos Baldios do Continente*” de 407.543 hectares de baldios em todo o Continente restavam nos distritos de Setúbal 184 hectares, de Portalegre 3.682 hectares, de Évora 940 hectares, de Beja 7.156 hectares e de Faro 4.244 hectares (Bica, 2010: 33 e 34). Destes dados rapidamente se retira que foi, maioritariamente, sobre os baldios a Sul do Tejo que incidiu a aplicação da lei de desamortização, levando em alguns casos ao seu quase desaparecimento. Para esta situação, muito contribuiu, o controlo das autarquias por parte dos grandes proprietários favoráveis à apropriação e também a lei de proteção dos cereais do século XIX, que além de impor a aplicação de altas taxas à importação de trigo, incentivou o alargamento das culturas de cereais aos baldios (Bica, 2010: 34). No mesmo sentido, salientar que muitos dos Baldios do Norte escaparam quase incólumes a esta onda de apropriações, devido não só, a uma maior mobilização popular contra as apropriações, mas também porque a maioria destes se encontravam em zonas montanhosas, pouco favoráveis ao cultivo de cereais e a uma quase inexistência de uma classe latifundiária com interesses na apropriação destes terrenos (Bica, 2010: 34).

#### **IV. A Primeira República e a contínua política de desamortização.**

Com a revolução republicana de 5 de Outubro de 1910, e apesar das diversas mudanças implementadas ao nível económico, social e político, a verdade é que a política de alienação dos

---

<sup>13</sup> Também conhecido como Código de Seabra.

<sup>14</sup> Sobre o Código Civil de 1867, vide págs. 33 e seguintes.

baldios manteve-se praticamente imutável, não obstante as fortes manifestações populares, que viram nesta Revolução uma hipótese de poderem reivindicar a natureza comunitária dos terrenos anteriormente apropriados, mas que acabaram por ser rápida e ferozmente repelidas (Bica, 2010: 34).

Durante os anos seguintes muitas foram as publicações legislativas cujo intuito era a alienação dos baldios. A título de exemplo destacamos a Lei 88 de 1913 e os Decretos n.º 4812 de 1918, 7127 de 1920 e 7933 de 1921 que têm subjacente a intenção de dividir os baldios para os integrar na propriedade privada (Rodrigues, 1987: 48 - 51).

Por último, referir que esta constante produção legislativa, levou à autonomização do conceito de logradouro comum. Se antes este era considerado parte integrante do baldio, no final do período Liberal existia já uma clara distinção entre aquilo que eram os “baldios dispensáveis do logradouro” e os “baldios indispensáveis ao logradouro comum”. Com o estabelecimento desta distinção, tentaram os legisladores liberais justificar a alienação de baldios e atenuar a resistência popular, no sentido em que, “apenas” se estariam a alienar baldios que não seriam indispensáveis à sobrevivência das populações locais (Bica, 2010: 74 e 75).

## **V. O Estado Novo e a florestação dos baldios**

Após 16 anos de República, é instaurado a 28 de Maio de 1926 um Regime Militar que marca o início de uma época ditatorial que vigorará até 25 de Abril de 1974.

Durante este período e apesar do anterior regime de alienação dos baldios não ter sido revogado, essa política foi sendo progressivamente abandonada em prol de uma gestão centralizada e autoritária dos Baldios por parte do Estado (Bica, 2010: 39).

Conscientes da extensa área de baldio ainda existente em Portugal foi desde o primeiro momento política deste novo regime aproveitar os recursos destes em benefício do Estado, através de um ambicioso projeto agrícola.

No entanto, foi somente em 1936 com a publicação do Decreto-Lei n.º 27 207, de 16 de Novembro que se institui aquilo que será a visão do Estado em relação aos recursos agrícolas e florestais em geral, e para os baldios em particular (Rodrigues, 1987: 55). Nesse documento cria-se a Junta de Colonização Interna (JCI) cujas competências eram entre outras “efetuar o reconhecimento e estabelecer a reserva de terrenos baldios do Estado e dos corpos administrativos susceptíveis de aproveitamento para 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” (Art. 173.º, n.º 4 do Decreto – Lei n.º 27 207, de 16 de Novembro de 1936).

Desde o momento da sua criação que esta Junta concentrou esforços na realização de um trabalho de reconhecimento dos Baldios existentes em Portugal, de modo a saber-se efetivamente e

pormenorizadamente a dimensão da área baldia e a sua localização, para depois melhor se poderem definir estratégias de aproveitamento desses lugares.

Com este intuito e tendo em vista a concretização da Lei de Povoamento Florestal (Lei n.º 1971, de 15 de Junho de 1938), foi publicado em 1939 a obra *Reconhecimento dos Baldios do Continente* que têm o grande mérito de pela primeira vez identificar a área total dos baldios do Continente que foi estimada em 507 369 hectares (407 543 ha de superfície baldia mais 99 826 ha de baldios submetidos ao regime florestal)<sup>15</sup> (Estevão, 1983: 1190).

Distritos	Área dos distritos Hectares	Número de Baldios	Área total dos baldios Hectares	Percentagem das áreas dos baldios em relação às dos distritos
Viana do Castelo	210.838	689	56.587,5880	26,84
Braga	273.020	448	6.140,0937	2,25
Vila Real	423.820	844	107.005,1323	25,25
Bragança	654.296	1.149	25.233,1605	3,86
Porto	228.188	272	2.530,1247	1,11
Aveiro	277.240	299	8.760,5042	3,16
Coimbra	395.576	780	34.241,5855	8,66
Viseu	500.580	1.279	73.391,3519	14,66
Guarda	549.616	477	29.360,9910	5,34
Castelo Branco	670.368	135	13.216,9720	1,97
Leiria	343.508	420	19.616,9962	5,71
Santarém	668.924	157	14.024,6650	2,10
Lisboa	274.700	444	1.225,5189	0,45
Setúbal	510.548	29	184,2470	0,04
Portalegre	613.288	40	3.682,2380	0,60
Évora	738.828	52	940,8937	0,13
Beja	1.027.856	55	7.156,6500	0,70
Faro	507.160	69	4.244,7962	0,84
Totais	8.868.354	7.638	407.543,5088	—
Média	—	—	—	4,60

Quadro 1.1: Área de baldio em Portugal Continental: Bica, 2001

Conhecida a área baldia existente em Portugal Continental imediatamente neles se estabeleceu uma vasta política de arborização administrada pelo Estado, aí representado pelos Serviços Florestais (organismo tutelado pelo Ministério da Agricultura e que tinha como objetivo implementar o programa de florestação traçado) e que obrigava ao apoderamento dos baldios até então nas mãos do povo.

<sup>15</sup> Número completamente distinto do apontada em 1933, por altura do Decreto de 1 de Abril na ordem dos 140 000 ha de superfície total e distinto ainda da área apurada em 1939 em consequência da conjugação dos Decretos de 8 de Dezembro de 1932 e de 1 de Abril de 1933, que era de 347 252 ha. Esta diferença de acordo com Estevão deve-se em grande parte ao maior rigor com que estas foram calculadas em 1939 (Estevão, 1983: 1190).

Apoiando esta nova política para os baldios, surge a publicação do novo Código Administrativo a 31 de Dezembro de 1941 e que veio classificar os baldios de acordo com a sua utilidade social e aptidão cultural. Assim, dividiram-se os baldios entre 1. baldios indispensáveis ao logradouro comum; 2. baldios dispensáveis ao logradouro comum e próprios para cultura; 3. baldios dispensáveis do logradouro comum e impróprios para cultura; e 4. baldios arborizados ou destinados a arborização. (art. 390.º).

Assim, e no cumprimento do disposto no artigo 390.º do Código Administrativo de 1941, foram reservados 420 000 ha. de baldio para arborização (Rodrigues, 1987: 56 e 57), ou seja, cerca de 80% dos baldios identificados pela Junta de Colonização Interna dois anos antes. O que nos dá imediatamente uma ideia de como eram os baldios entendidos pelo elenco governativo, e de como nenhuma entidade procedeu à distinção entre logradouro comum e baldio, entendendo sempre este como sendo todo o terreno que não era privado.

Como fundamento principal para a implementação desta política encontrava-se a necessidade de combater a erosão dos solos. No entanto, outros argumentos contribuíram para a aceitação quase unânime deste plano de florestação. Argumentos tão diversos como a utilidade da floresta em tempo de guerra proporcionando refúgios e a sua importância para o desenvolvimento industrial e económico, quer enquanto fonte de matéria-prima e energia, quer enquanto fonte de criação de emprego, foram decisivos para a “união” nacional em torno desta temática (Estevão, 1983: 1192).

Não sendo política exclusiva do Estado Novo, visto alguns baldios já terem tido como destino a florestação<sup>16</sup>, foi, de fato, nas décadas de 1940 e 1950 que a maior parte da área baldia existente à altura em Portugal encontrava-se ocupada para arborização e submetida à fiscalização pela policia florestal (Bica, 2010: 51), o que impedia as populações de aí realizarem as suas atividades agrícolas e pastorícias.

Esta ocupação dos baldios pelos Serviços Florestais, e cuja entrada nos mesmos por parte de pessoas, gado ou veículos não autorizados eram punidos com pesadas multas, conduziu a um empobrecimento generalizado de grande parte da população portuguesa cuja sua economia assentava, maioritariamente, na pastagem dos seus rebanhos, e que impedidos de usar os seus baldios para o pastoreio, viram-se obrigados a vendê-los<sup>17</sup>, perdendo assim, em muitos casos, o seu único meio de subsistência<sup>18</sup> (Bica, 2010: 53).

---

<sup>16</sup> Já nos anos posteriores a 1889 alguns baldios tiveram como destino a arborização. De salientar os Decretos de 24 de Dezembro de 1901 e 1903 onde se estabelecia um regime florestal, que permitia a florestação de baldios desde que respeitados e ouvidos os povos (Estevão, 1983: 1179 e 1181).

<sup>17</sup> Firmino Pires, em o *Plano de Colonização do Baldio de Quadrazais* (Sabugal), afirmou, em 1940, “uma vez transformado o baldio em propriedade privada ver-se-ão (os habitantes) obrigados a abandonar os seus gados.”, por seu lado, Alice Monteiro Almeida, em *Folgosinho últimos traços duma vida de pastos transumantes*, escreveu, “Os amplos baldios da serra (Estrela) davam alimento aos homens e aos animais. A arborização do baldio constituiu uma verdadeira revolução que veio abalar profundamente a economia aldeã: destruiu um antigo modo

Esta situação, acabou por conduzir à proletarização de muitos agricultores, que passaram a trabalhar para os Serviços Florestais ou para os grandes proprietários que entretanto se tinham apropriado de alguns baldios; ao aumento do fluxo migratório, dado que as populações sentiram necessidade de procurar melhores condições de vida junto de outros locais, quer nas maiores áreas urbanas do País, quer no exterior; e ainda à desertificação de muitos lugares (Rodrigues, 1987: 57 e 58).

Todavia, é de salientar que esta tomada de posse dos baldios recém florestados pelos Serviços Florestais está longe de ser legítima, no sentido, em que desrespeita uma importante cláusula estipulada na legislação florestal e que dispunha que quando uma superfície estivesse devidamente arborizada e o arvoredo tivesse atingido uma fase de desenvolvimento considerado conveniente, seria de novo franqueada a entrada de gado (Estevão, 1983: 1189). Algo que pelo exposto acima sabemos que não ocorreu, mas sim, precisamente o oposto, ou seja, à medida que os baldios foram sendo florestados, entraram na posse dos Serviços Florestais que os tomaram como seus.

Fruto desta política de arborização, a área florestal do país no final da década de 1960 era estimada em 2.800.00 hectares (Bica, 2010: 55), os povos abandonaram a atividade agrícola, as suas aldeias (algumas de forma irreversível) e começa a aumentar a pressão social nas cidades incapazes de responder às necessidades de tantas pessoas que aí procuraram uma “nova” vida.

---

de vida - o pastoreio; acentuou um fenómeno de tendência natural nesta terra alta - a emigração; fez surgir outra maneira de governar a vida - o jornal”. (Oliveira Baptista, “Portugal 1975 - Os Campos”).

<sup>18</sup> Vide Anexo A.

## CAPITULO II

### A atual problemática dos baldios

#### Da proteção constitucional à insignificância institucional

Com o pulsar revolucionário que fervilhava um pouco por todo o Portugal, após a Revolução de 25 de Abril de 1974, foram grandes e profundas as alterações sentidas na nossa sociedade, tanto ao nível da propriedade comunitária, como em praticamente todas as áreas da sociedade portuguesa.

Não é errado afirmar que os territórios comunitários, e em especial os baldios, conquistaram um papel central na discussão política portuguesa. Pela primeira vez, a sua importância no desenvolvimento económico e social do país foi reconhecida. A sua importância foi de tal modo enfatizada que a existência dos baldios ficou inscrita na Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976.

Este novo sentimento político relativo aos baldios revelou-se tão importante que ainda hoje são atribuídos a estes territórios as características que lhe foram conferidas após a Revolução.

Contudo, que importância tem os baldios nas comunidades locais? De que modo estas conquistas tiveram influência nas comunidades no pós 25 de Abril? Têm a natureza comunitária dos baldios vindo a ser alterada?

A resposta a estas questões poderá ser encontrada nos pontos abaixo, no entanto, e mais uma vez tudo se prende com uma problemática central, o entendimento e a proteção do poder político a estes terrenos. No fundo, a situação atual dos baldios converge com a atual situação em que vive o mundo rural, onde se tem vindo a assistir a uma crescente desconsideração das diferentes realidades, tradições, património, e conseqüentemente para com as suas gentes.

#### **I. Da atribulada devolução dos baldios aos povos**

Após a revolução foram diversas as medidas tomadas para se implementar em Portugal uma reforma agrária. Entre estas encontravam-se medidas que visavam devolver às comunidades locais, os terrenos baldios que durante o período do “Estado Novo” se encontravam sob gestão e controlo da Autoridade Florestal com o objetivo de neles empreender um ambicioso plano de florestação.

Portanto, não será errado afirmar que a Revolução de Abril veio devolver às populações serranas o direito histórico ao uso, fruição e administração dos seus baldios.

Tal como ocorreu na altura em que a República foi instaurada em Portugal, também agora os povos viram na emergência de um novo regime político a oportunidade para reivindicar as terras que lhes tinham sido retiradas. Mas, ao contrário de 1910, desta vez o contexto de mudança política era muito mais favorável à satisfação das pretensões destes povos.

Assim, a 19 de Janeiro de 1976 são publicados os Decretos-Lei nº39/76 e 40/76 que vieram reconhecer e estabelecer os mecanismos de restituição dos baldios aos povos. Aquele, confirma a devolução do uso, fruição e administração dos baldios aos compartes (art.3.º), sendo que para tal, impunha que esses povos se organizassem em assembleias e nelas estabelecessem de que forma pretendiam gerir os baldios, se numa modalidade de administração de tipo A, na qual os compartes geriam os baldios de modo exclusivo e autónomo, se numa modalidade de tipo B, e que consistia na administração em associação entre o Estado (na figura do Ministério da Agricultura) e a população, através dos órgãos eleitos para a assembleia de compartes (Bica, 2010: 57-58). Enquanto que este, declarava anuláveis os atos ou negócios jurídicos que tenham tido como objeto a apropriação dos baldios, inclusive os realizados antes do 25 de Abril, desde que não sancionados pelas autoridades competentes ou de cuja alienação tenha resultado em grave prejuízo para as comunidades locais deles desapossadas (Rodrigues, 1987: 60).

À parte de todos os problemas decorrentes da aplicação destes documentos, e a consequente devolução dos baldios, ou de pelo menos parte da sua gestão, aos povos não deixa de ser importante relevar o papel das comunidades na reivindicação de terrenos que historicamente foram usados para reforçar as suas economias domésticas, permitindo que muitos pudessem continuar a habitar o meio rural e nele garantir o seu sustento.

Em suma, os primeiros anos da Revolução representaram uma estrondosa vitória na luta das comunidades locais pelo direito à propriedade comunitária. Nesta época, tinham sido criadas condições para, devolver os baldios às populações locais; os proteger de alienações futuras; e reabilitar todos os baldios que tenham sido objeto de apropriação privada (Rodrigues, 1987: 60 e 61).

Mas esta vitória apenas ficou completa, quando a Assembleia Constituinte, na senda do que já estava a ser desenvolvido com a publicação dos Decretos n.º 39/76 e 40/76, vai explicitamente contemplar no texto da Constituição da República Portuguesa, mais precisamente no seu artigo 83.º sob a epígrafe “Sector de propriedade dos meios de produção”, os baldios enquanto bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais (n.º2, alínea c) )<sup>19</sup>.

A partir daquele momento, os baldios ficaram protegidos constitucionalmente de qualquer tentativa de desvirtuação, isto é, a sua natureza comunitária não dependia mais da interpretação dada aos usos e costumes ou da vontade do legislador. Ela era agora uma realidade equiparada no texto fundamental da nação portuguesa à propriedade estatal e à propriedade privada.

---

<sup>19</sup> Com a revisão Constitucional de 1989, esta disposição referente à propriedade comunitária, em especial aos baldios passou a encontrar-se no artigo 82.º. Este artigo no seu n.º1 dispõe que “é garantida a existência de três sectores de produção”, a saber o sector público, privado e o cooperativo e social, este último desenvolvido no número 4 e onde na sua alínea d) se refere então aos baldios, passando a designá-los de “meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais”. Esta é a disposição que ainda hoje se encontra no nosso texto fundamental, não tendo desde aí sofrido qualquer tipo de alteração.

Não obstante esta “nova” vida dos baldios convém salientar, que muitos foram os obstáculos encontrados nos primeiros anos desta (re)comunitarização dos baldios. Desde as recusas de muitas Juntas de Freguesia e Câmaras Municipais em convocarem as primeiras assembleias de compartes desrespeitando o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/76 e a entregarem o proveito da exploração dos baldios aos conselhos diretivos recém-eleitos, aos próprios entraves burocráticos criados pelos organismos oficiais, nomeadamente pelos serviços regionais do Ministério da Agricultura, com vista a desmoralizar e desincentivar os povos (Rodrigues, 1987: 62 e 63).

No entanto, conscientes das vitórias conquistadas, os compartes, muitos deles já organizados em conselhos diretivos, uniram esforços por ordem a fazer frente a estes ataques, pelo que são também inúmeras as manifestações e documentos produzidos que visavam a proteção dos baldios. De todas destacarei apenas a primeira grande reunião de conselhos diretivos e de compartes realizada a 30 de Outubro em Coimbra, e que contou com a presença de cerca de 100 delegados pertencentes a 31 conselhos diretivos representando cerca de 10 000 compartes e cujo objetivo era defender os Decretos – Lei n.º 39/76 e 40/76; e a I Conferência dos Baldios do Norte e Centro realizada a 18 de Fevereiro de 1979 em Vila Real, que contou com a presença de 320 conselhos diretivos, representando mais de 150 000 compartes, na qual se debateu entre outras temáticas, as estratégias para um melhor aproveitamento dos baldios, ao nível agrícola, da pastorícia, da piscicultura, apicultura, silvicultura, entre outros (Rodrigues, 1987: 63 – 69).

Por último, e apesar da sua proteção constitucional, também diversas correntes ideológicas na nossa Assembleia representadas, tentaram fazer aprovar ao longo do tempo diversos projetos de lei que limitavam a fruição dos baldios por parte dos compartes, chegando no limite a negar o direito dos povos ao uso destes terrenos, através de propostas para a revogação dos Decretos-Lei n.º 39/76 e 40/76<sup>20</sup>.

Contudo, fruto da intensa manifestação popular e do chumbo da maioria dos deputados em Assembleia, sensíveis à luta das populações e conscientes das injustiças cometidas com estes povos nos anos em que o acesso a estes terrenos lhes foi vedado, estas pretensões saíram goradas.

## **II. A atual lei dos baldios e os seus desafios futuros**

Após aproximadamente 17 anos de intensa luta, quer dentro da Assembleia da República, quer nas ruas, foi a 4 de Setembro de 1993 aprovada a lei nº68/93 que veio regular o direito dos povos ao uso dos baldios e revogar a anterior lei dos baldios, regulada nos Decretos-Lei nº 39/76 e 40/76 (Bica, 2010: 60).

---

<sup>20</sup> São exemplos os Projetos de Lei 272/II (elaborado pelo CDS), 289/II (PPM), 291/II (PSD), propostos na II legislatura; na III legislatura deram entrada na Assembleia da República os Projetos de Lei nº 199/III (CDS) e 281/III (PSD); já na IV legislatura os mesmos partidos, juntamente com o deputado independente Ribeiro Teles apresentaram os Projetos de Lei nº13/IV, 21/IV e 174/IV (Rodrigues, 1987: 68 – 80).

Esta nova lei tentou satisfazer as duas correntes opostas, de um lado, aqueles que defendiam a lei dos baldios (os compartes e as suas organizações, a CNA, o PCP, MDP/CDE e o PS), e do outro as forças políticas de direita (compostas pelo CDS, PPD/PSD, PPM e ASDI) que como acima já foi referido se opunham fortemente a esta lei, por nela verem um travão ao desenvolvimento urbanístico e industrial das zonas serranas (Gralheiro, 2002: 7 e 8).

Assim, no texto desta nova lei permite-se a alienação, embora limitada, de baldios, além de vir reconhecer o direito das juntas de freguesia poderem vir a administrar os baldios, em todos aqueles locais onde não se tenham constituído assembleias de compartes, salvaguardando sempre o direito dos compartes de ao organizarem-se virem a recuperar essa gestão, tendo de lhes ser prestadas contas de toda a administração anterior caso esta seja exigida pelos órgão competentes das assembleias de compartes entretanto criadas (Gralheiro, 2002: 8).

Sendo inegável o contributo desta “nova” lei dos baldios para o esclarecimento de muitas das situações que já eram contempladas na “antiga” lei dos baldios, veremos que em muitos casos, não se aprofundou de modo suficiente algumas realidades e conceitos, o que contribuiu para que se tenha criado ao longo dos tempos uma enorme confusão quer sejam eles compartes, políticos, jurisconsultos ou a população em geral.

Neste plano, teremos que referir sempre os problemas associados ao modelo de gestão em associação com o Estado (modalidade alínea b) ). Embora esta “nova” lei não se refira expressamente às modalidades de gestão (auto gestão – modalidade a); e associação entre os compartes e o Estado - modalidade b) ) a verdade é que não a aboliu, tendo aliás reservado uma disposição para esta situação (artigo 37.º).

É esta modalidade de administração da alínea b), que ainda vigora em grande parte dos baldios deste país<sup>21</sup>. Nestes a gestão do baldio encontra-se delegada nos Serviços do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), limitando-se o Conselho Directivo a receber uma parcela dos rendimentos totais da exploração florestal do baldio<sup>22</sup>. Contudo, e em particular nos últimos tempos, tem se evidenciado as debilidades desta modalidade de associação, nomeadamente no que diz respeito à dificuldade do Estado em assegurar a gestão das áreas florestais. A falta de meios é correntemente evocada para justificar esta situação, que, seguramente também decorre do

---

<sup>21</sup> De acordo com dados da Comissão de Valorização dos Terrenos Comunitários 80% das unidades de baldio encontram-se no regime de associação com o Estado (CNVTC, 2010: 30).

<sup>22</sup> Dispõe a alínea b) do número 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º39/76, de 19 de Janeiro, “Nos casos em que for escolhida pela assembleia de compartes a modalidade prevista na alínea b) do artigo 9.º, o Estado arrecadará 40% das receitas brutas obtidas na venda de material lenhoso proveniente de cortes realizados em povoamentos por si instalados e 20% das receitas brutas obtidas na venda de material lenhoso proveniente de cortes realizados em povoamentos de regeneração natural ou já existentes à data da submissão ao regime florestal, sendo o remanescente colocado à disposição do conselho directivo.”, podendo este sistema de reparição ser substituído, em deliberação da assembleia, por uma renda anual a acordar com o Estado (alínea c) ).

lugar atribuído aos baldios na hierarquização das prioridades. Este quadro, não pode ainda ser dissociado da relação dos Serviços Florestais com a perda em cada local, em cada serra, do poder ganho com o Plano de Povoamento Florestal de 1938, ou seja não é dissociável do declínio dos anos. Isto é, a situação de abandono por parte do Estado como co-gestor dos baldios tem vindo a esmorecer-se na mesma medida em que a floresta tem vindo a degradar-se (diga-se também ela fruto de uma gestão deficitária pelo Estado, que é quem tem os poderes de gestão e administração da floresta) (CNVTC, 2010: 30).

Não obstante, diversas são as temáticas que continuam a carecer de aprofundamento, e essa necessidade deve-se em grande parte ao fato de esta lei pressupor no seu artigo 41º posterior regulamentação, no prazo de 90 dias a contar da sua aprovação, por parte do Conselho de Ministros, tendo em vista a sua boa execução. Ainda assim, esta disposição nunca chegou a ser cumprida, o que levou a que alguns conceitos e artigos nunca tenham sido clarificados e corretamente desenvolvidos.

### **III. Os direitos dos compartes – Sua extensão e limites**

Quando me refiro aos direitos dos compartes, estou essencialmente, a referir-me ao direito de uso e fruição do baldio por todos os compartes, direito este que resulta dos artigos 1º, número 3 da lei dos baldios, e que merece mais desenvolvimentos no artigo 5º, que nos diz que este direito de uso e fruição dos baldios pelos compartes, efetiva-se de acordo com as deliberações dos mesmos, quer através dos usos e costumes, quer através das deliberações tomadas pelos órgãos competentes, e respeitando sempre o princípio da igualdade no gozo e exercício desses direitos. Contudo, é necessário ter em conta os artigos 6º e 7º que vem estabelecer limites legais ao uso e fruição, estabelecendo que este tem de obedecer aos planos de utilização elaborados entre as entidades administrativas que regulam o ordenamento do território e a defesa do ambiente, com o objetivo de garantir uma utilização racional dos recursos efetivos e potenciais do baldio. No entanto, esta não é uma limitação absoluta, visto ser o próprio artigo 6º, no seu número 1, que estabelece uma ressalva à submissão do uso e fruição a estes planos de utilização, no caso de existir costume ou deliberação em contrário por parte dos compartes.

Assim, parece que podendo os uso e fruição do baldio ser limitado pelos planos de utilização a elaborar pelas autoridades administrativas competentes para o efeito, esta limitação não pode ser considerada por força da lei, absoluta, mas tão só relativa, visto estar sempre garantido o não cumprimento de parte ou de todo o plano de utilização, quando o mesmo vá contra as deliberações das populações (na figura dos compartes) ou contra os costumes da utilização dos baldios por parte dessas mesmas populações.

#### **IV. Que uso e fruição para os baldios? - A emergência de novos usos.**

De acordo com o já analisado artigo 5º da lei dos baldios, o uso e fruição dos baldios é definido pelos compartes, ou pelos costumes de determinado local. Isto é, todo e qualquer comparte pode, individual ou conjuntamente, exercer no baldio as mais diversas atividades, desde que as mesmas sejam aprovadas por todos os compartes, ou respeitem o regime supletivo, referente aos costumes.

De fato, era no seio da comunidade que se organizava o uso da propriedade comunitária (CNVTC, 2010: pág. 23).

Ideia bem patente, quando atendemos à alínea d), do número 1 do artigo 15º que dispõe que o uso e fruição do baldio por cada comparte, deve ser regulamentado pela assembleia de compartes, ou na sua falta, pelos usos e costumes.

Mas se a lei se refere genericamente às atividades susceptíveis de utilização pelos compartes, da leitura da lei podemos depreender que o legislador optou por não elencar as atividades passíveis de uso e fruição por parte dos compartes, pelo que daí se pode retirar que estas podem ser todas aquelas que os compartes definirem ou todas aquelas que os usos e costumes permitam.

Também não se vislumbra na lei qualquer limitação quanto à forma com que os baldios podem ser usados, salvo aquela que respeita à própria legalidade da sua prática.

##### IV.I. As tradicionais atividades exercidas nos baldios

Ao longo da nossa história, foram exercidas pelos compartes atividades, essencialmente, ligadas à apascentação de gado, recolha de lenhas e matos e ao cultivo dos terrenos (Bica, 2010: 93).

Tendo presente que durante séculos a aldeia ou lugar, teve um papel central na definição da estrutura socioeconómica das suas gentes, não é de estranhar que estas mesmas comunidades se estruturassem em primeiro lugar a partir de bases agrárias. Com efeito, a economia agrícola era e tinha que ser entendida como o sustento dessas comunidades, o garante da ordem social comunitária.

##### IV.I.I. Pastoreio

Durante muitos anos foi esta a atividade predominante nos baldios. De fato, muitos dos baldios existentes apresentam solos de grande fertilidade natural, estando cobertos de vegetação espontânea que, devidamente aproveitada, poderá servir de alimento a muitos milhares de cabeças de gado (Rodrigues, 1987: pág. 111).

As próprias condições geomorfológicas destes terrenos, localizados maioritariamente em zonas pouco dadas à agricultura, como são os topos das Serras, levaram a que a atividade económica encontrada pelos povos que melhor potenciava esses recursos fosse o pastoreio. Assim, era (e ainda

é) possível avistar nos baldios grandes conjuntos de vacas, ovelhas e cabras, que utilizam estes terrenos para se alimentarem.

Esta atividade além de garantir alimento às famílias, permitia, nos casos em que existia excedente animal, que as pessoas os vendessem, fazendo o mesmo com os frutos provenientes desta atividade (bezerros, carneiros, borregos, cabritos e leite).

Esta atividade tinha ainda a vantagem de ser um importante fator de preservação e valorização dos territórios serranos, pois associada a esta atividade, encontrava-se a preservação de habitats e a redução da biomassa quer permitia a diminuição do risco da existência de fogos florestais.

Ainda hoje, é esta atividade uma daquelas que continua a ter grande predominância nos baldios.

Contudo, verifica-se hoje um novo contexto de pastoreio nos baldios, onde grande parte do gado que aí apascenta é propriedade de indivíduos exteriores às comunidades com baldios, o que indicia uma erosão das tradicionais normas de pastoreio no baldio (CNVTC, 2010: 24).

Esta realidade leva a concluir que hoje o pastoreio de gado não é na grande maioria das freguesias com baldios uma componente da economia de muitos dos seus moradores. O gado que percorre o espaço comunitário é, em termos gerais, propriedade de uma pequena parte dos compartes tendo-se vindo a acentuar cada vez mais a presença de gado de proprietários exteriores (CNVTC, 2010: 24).

De notar, ainda que o número de efetivo animal que hoje encontra a pastar nos terrenos baldios é menor de quando as tradições comunitárias se encontravam fortemente enraizadas (CNVTC, 2010: 24).

Esta nova realidade tem vindo a colocar em causa não só a conservação do baldio, mas também a compatibilidade destes animais com a prática de outras atividades económicas praticadas no baldio por diferentes compartes, nomeadamente a arborização e a existência da agricultura de montanha, levando, a que, não raras vezes, se destruam as culturas agrícolas, fruto do pastoreio desregrado (CNVTC, 2010: 25).

#### IV.1.II. Floresta, recolha de matos, lenhas e água

A par do pastoreio, era a exploração dos recursos florestais a outra atividade com grande tradição nos baldios.

Sempre os compartes usaram o baldio como suporte às suas explorações agrícolas pessoais. Aos baldios iam estes, buscar estrumes para fertilizar os seus campos<sup>23</sup>; lenha para queimar nos lares;

---

<sup>23</sup> Muitas vezes, este estrume era produzido através dos matos que os compartes retiravam do baldio para a cama do gado, que por seu turno, depois de utilizado se transformava em estrume.

madeira para construção de ferramentas agrícolas e para suas casas<sup>24</sup>; e água para regar os campos (CNVTC, 2010: 25).

Além destas, era permitido às populações locais que nos baldios plantassem árvores, que ficavam a pertencer, enquanto vegetassem, a quem as havia plantado, sem todavia terem direito ao solo (CNVTC, 2010: 25).

Hoje em dia, apenas as atividades de índole predominantemente florestal continuam a ter algum impacto na economia dos baldios.

Hoje, poucos são os compartes usam o baldio para dele retirar, lenhas para aquecer as suas casas; matos para acamar o gado; estrume para fertilizar os seus campos; e madeira para construir diversos instrumentos de apoio à sua atividade agrícola principal.

Assim, pode-se afirmar que destas atividades a única que mantém alguma representatividade, é a exploração florestal. De fato, é a floresta a principal fonte de riqueza dos baldios. Partindo-se daquilo que foi a política de florestação de muitos baldios promovida pelo Estado<sup>25</sup>, existe hoje nos baldios uma grande riqueza arbórea. Graças a esta, pode-se hoje utilizar este recurso para a produção de material lenhoso, bem como para a extração e comercialização de resinas.

O grande problema deste recurso é como já foi observado acima, o fato deste não se encontrar de momento, na esmagadora maioria dos baldios, sob gestão direta dos compartes, mas sim do Estado, fruto do regime de associação que neles vigora (modalidade de gestão alínea b) ), todavia, mesmo assim, é este o recurso que mais contribui, pelo menos nos baldios que foram submetidos ao regime florestal, para a manutenção dos lugares, uma vez que são as receitas da sua exploração (por parte do Estado) que permitem a construção de alguns equipamentos nos lugares e aldeias (CNVTC, 2010: 26).

No entanto, e como observa, Manuel Rodrigues, será ainda hoje possível florestar outras áreas baldias que pelas suas características não tenham qualquer outra utilidade (Rodrigues, 1987: 107).

#### IV.I.III. Produção agrícola

Em tempos idos, os baldios que tinham condições para serem cultivados eram atribuídos em pequenas parcelas às famílias de um determinado lugar para estes as cultivarem. Geralmente, eram estes terrenos sorteados antes da sementeira, por ordem a evitar que alguém garantisse uma parcela fixa no baldio, além de assim se evitarem possíveis disputas sobre as características das diferentes parcelas (CNVTC, 2010: pág.25).

---

<sup>24</sup> Os agricultores usavam a madeira para construir carros de tração animal, arados, cabos para as ferramentas, coberturas, divisórias, portas, janelas, soalhos, forros para a habitação e também para construir estábulos e currais para o gado (Rodrigues, 1987: 89).

<sup>25</sup> Vide páginas 14 e seguintes.

Historicamente, era então a produção agrícola uma das atividades mais praticadas nos baldios, garantindo a subsistência de muitas famílias, porém, a desamortização dos baldios ocorrida durante séculos conduziu à apropriação privada dos terrenos de maior aptidão agrícola.

Assim, hoje não são muitos os baldios que mantenham uma aptidão agrícola, contudo,

nos casos em que exista aptidão para a prática de atividade agrícola esta deve continuar a ser uma atividade a privilegiar.

Embora, sejam menos os terrenos aptos para esta prática, eles continuam a existir e são estes, aqueles que ainda hoje devem continuar à disposição das populações que com respeito pelos vizinhos os devem plantar com as culturas que mais se lhes adequam.

#### IV.II. A atual relação dos baldios com as tradicionais atividades económicas

Embora a publicação do Decreto-Lei n.º39/76 tivesse decretado a devolução dos baldios aos povos, décadas de ataques aos baldios tiveram como consequência o abandono de muitas das atividades aí praticadas, sendo exemplo paradigmático o caso do pastoreio.

Se durante décadas se negou à comunidade o uso destes terrenos, a consequência lógica, para todos aqueles que pouca terra possuíam para além daquela que usavam no baldio, é o abandono das suas atividades. Isto é, ao longo dos anos foram sendo os baldios alvo de diversas lutas entre o poder público e privado contra as populações, como resultado perderam as populações o direito de nelas trabalharem, como tal, foi o pastoreio e as restantes atividades aí praticadas sendo abandonadas, fazendo com que muitas famílias perdessem a sua principal atividade económica. A estas famílias não restou outra alternativa que não abandonar as suas aldeias e irem à procura noutros lugares de uma outra forma de subsistência.

Aliada a esta situação, é necessário olhar também para o salto qualitativo nas condições de vida sentido em Portugal a partir de meados dos anos 80, em especial a partir de 1986 ano em que Portugal adere à CEE<sup>26</sup>. Estas alterações na sociedade portuguesa, tiveram um enorme reflexo na atividade económica local onde sempre se privilegiou a pequena agricultura de subsistência.

---

<sup>26</sup> Após o 25 de Abril de 1974, várias medidas de índole social e económica vieram contribuir para um aumento bastante significativo da qualidade de vida dos portugueses, de que é exemplo o direito à segurança social e à proteção social, reconhecido, pela primeira vez, na Constituição da República de 1976. Anos depois, já com intenção de integrar a Comunidade Europeia, Portugal, na década de 80, começou a basear as suas políticas numa “ideologia de integração”, na base da qual se veiculam princípios e propósitos de organização social e estatal inspirados nos modelos das democracias ocidentais, nos seus padrões democráticos e concepções de bem-estar (Rodrigues, 2010: pág.207). Depois, com a integração e o acesso aos fundos estruturais, veio o

Em suma, se foram os ataques à propriedade comunitária que contribuíram para o afastamento das populações dos trabalhos nos baldios, a evolução social e económica foi um golpe duro nas tradicionais atividades económicas serranas.

Não custa pensar que se atendermos às condições de vida dos povos serranos anteriores à Revolução, altura em que as Serras ainda eram ocupadas, em larga escala, pelas pessoas e seus animais, e às condições de vida conseguidas pelas mesmas pessoas no período posterior, poucas serão os que arriscariam a sua condição de assalariados, por uma vida nas serras, que sempre fora marcada pela pobreza.

Por isso, quando finalmente se institui constitucionalmente o direito dos povos ao uso dos baldios, muito já se tinha perdido. Os povos tiveram de procurar nas cidades e na emigração outras formas de garantirem o seu sustento.

O baldio passou, em grande parte dos casos, de garante da sobrevivência das populações para ser relegado para uma posição quase insignificante no dia a dia das populações que nesses locais se mantiveram.

Tendo-se alterado a forma como as populações encaram o baldio no que à sua atividade económica diz respeito, existiu quem logo tenha vindo defender o desaparecimento desta figura, por estes já não serem necessários às populações. Contudo, esta afirmação não é verdade. Tal como os baldios tiveram diferentes usos ao longo dos tempos, consoante as necessidades dos povos, também hoje, o mesmo se verifica. Além de que dizer que muitos dos compartes deixaram de utilizar os baldios para pastagem dos seus animais e para a sua agricultura é diferente de dizer que os compartes abandonaram os baldios. Além de todos aqueles que ainda os usam para pastagens, este continua a poder ser fonte de madeira, lenhas e água para todos os compartes. Contudo, novos usos têm emergido.

#### IV.III. Os novos usos

De acordo com a lei dos baldios, parece não ser de enjeitar qualquer utilização do baldio que possa servir os interesses dos compartes, desde que respeitada a legalidade e os bons costumes.

Nos últimos anos tem sido vários os sectores económicos que tem vindo a demonstrar um crescente interesse na utilização dos baldios. Se nalguns locais, estes já têm um importante peso na economia dos baldios, como é o caso das indústrias extrativas de recursos minerais e outros, permitindo a obtenção de importantes receitas para os conselhos diretivos de compartes, outra grande atividade surgiu com um interesse estratégico na exploração dos baldios. Refiro-me ao sector energético, em especial, ligado às energias eólicas e solares.

---

capital necessário à construção e melhoramentos das nossas infraestruturas, o que levou a uma diminuição do número de desempregados e consequentemente um aumento do rendimento disponível pelas famílias.

A localização dos baldios, centrada essencialmente nos cumes das serras, locais improdutivos e que como tal muitas vezes desconsiderada, ganha agora um “novo” impulso.

Juntam-se assim às tradicionais formas de exploração dos baldios, novas utilidades. No entanto, é importante referir que as utilidades e possibilidades de exploração dos baldios não se esgotam nas atividades abaixo enunciadas. A comunidade em resposta às suas necessidades pode encontrar outras utilidades para os baldios, dando-se assim espaço para uma inovação social que possibilite a atuação concertada de toda uma comunidade na criação e dinamização de uma atividade, económica ou não, que satisfaça as suas necessidades ou que venha atenuar os problemas sentidos. É através de respostas inovadoras e criativas que as comunidades podem encontrar novas formas de utilização dos baldios tendo sempre presente o respeito pela “razão de ser” desta realidade. De fato, se quisermos entender os baldios como verdadeiros polos de desenvolvimento económico e social das regiões serranas e do próprio país, temos de ter em atenção as novas tendências económicas que vêm surgindo no panorama nacional e internacional (Rodrigues, 1987: pág. 107).

#### IV.III.I. Instalação de equipamentos

Cada vez mais existe uma crescente preocupação com as nossas fontes energéticas, sendo inegável o esforço feito pelos países na aposta das energias limpas e renováveis. Este impulso à construção de parques eólicos e solares um pouco por todo o país deve ser entendido como uma oportunidade pelos baldios.

A sua localização, é em muitos casos, a ideal para a instalação destes equipamentos, o que leva a que os compartes sejam chamados para a mesa de negociações no que diz respeito às contrapartidas pela instalação destes equipamentos nos “seus” terrenos (CNVTC, 2010: 26).

Ao contrário das atividades tradicionalmente praticadas no baldio, aqui não existe uma participação direta do comparte na atividade. Existe sim, um benefício comum que se poderá retirar da instalação destes equipamentos e que advirá sobretudo das rendas a serem pagas aos conselhos diretivos de compartes pela ocupação dos terrenos. Estas rendas, mediante decisão dos compartes, poderão ser negociadas ao nível de compensações financeira ou através de outras compensações, nomeadamente a construção por parte dos cessionários de equipamentos sociais e culturais.

Sendo muito importante a referência aos parques eólicos e solares, incluem-se neste grupo também a instalação de torres de telecomunicações e outros equipamentos que possam vir a ser instalados nestes terrenos.

#### IV.III.II. Extração mineral

Tal como no ponto acima, os baldios tem vindo também a ganhar grande importância enquanto fonte mineral. Como tal, vários são os interessados na exploração destes terrenos. Assim, e mais uma vez poderão os compartes retirar daí vantagens. Vantagens estas, que tal como na hipótese acima poderão revestir-se de várias formas, de acordo com as decisões tomadas em Assembleia.

#### IV.III.III. Lazer, recreio e iniciativas ambientais

São também estes terrenos muito utilizados para a realização de atividades de lazer e recreio, desportivas e ambientais. A prática destas atividades tem o condão de atrair visitantes a estes locais que consequentemente aí deixarão riqueza necessária para o progresso destas regiões.

### **V. A economia dos baldios**

Tradicionalmente a economia destes terrenos esgotava-se no seu uso e fruição por parte das comunidades locais, que os utilizavam como complemento à sua normal atividade agrícola, pecuária, pastorícia e florestal.

Esta utilização levava a que os compartes, por regra, não retirassem dele um rendimento pecuniário, podendo, no entanto, existirem situações específicas, como casos onde pelo fato de determinado morador de uma dada localidade encontrar-se numa situação desvantajosa em relação aos outros pudesse para poder garantir a sua sobrevivência utilizar os recursos do baldio (lenhas, e carqueja ou carvão para combustíveis) para vender nas localidades mais próximas. Por isso, qualquer produto referente à venda de madeiras e de outras utilizações do baldio que se convertessem em dinheiro revertiam a favor das Juntas de Freguesia e Câmaras Municipais dessa localidade e, salvo as exceções acima mencionadas, nunca para os moradores/compartes ( Bica, 2010: 61).

Foi com a revolução de Abril, que o destino económico dos baldios se começou a alterar. Para tal, muito contribuiu a evolução da atividade agrícola. Por um lado diminui-se o pastoreio extensivo, por outro o corte de mato para acamar o gado, fertilizar os campos e para cozinhar foi substituído pelo gás.

Todas estas situações conduziram a uma desconsideração dos baldios por parte das instituições públicas, levando que esta realidade tenha sido alvo dos mais diversos atropelos. Inúmeras são as situações que ou por desconhecimento da lei ou por má-fé institutos públicos alienaram ou registaram baldios.

Por tudo o que acima foi escrito podemos afirmar que esta realidade até pode ter sido alterada, no entanto, está longe de estar esquecida e de ter perdido a sua importância.

Esta mantém um papel importante no desenvolvimento das populações e poderá ser em muitos casos a resposta ao abandono a que foram deixadas pelos nossos sucessivos governos.

É inegável que o seu destino económico se alterou, hoje ele, regra geral, já não é suporte das economias agro-pastoris individuais, cuja viabilidade passava pela utilização do terreno comunitário. O próprio êxodo rural e a modernização da agricultura têm vindo a alterar a relação dos moradores dos lugares com o baldio. Mas isso não quer dizer que não se possa agora olhar o baldio como fator de desenvolvimento com potencial para inverter a atual situação de marginalização que se vive em muitas zonas serranas. No entanto, será necessário entender a sua utilização como uma gestão da unidade comunitária, separada do quotidiano de trabalho e de produção de cada um dos compartes. O pastoreio e recolha de matos e lenhas parecem dar hoje lugar às pedreiras, às eólicas e à floresta.

Esta transformação lança novos desafios, contudo abre também outras janelas de oportunidade.

A riqueza dos baldios mantêm-se, a sua utilização é que pode ter sido alterada.

**2.º PARTE**

**- DA NATUREZA JURIDICA DOS BALDIOS –  
UMA ANÁLISE AO REGIME JURÍDICO DA LEI**

## **I. Nota introdutória**

Determinar a natureza jurídica dos baldios tem sido tarefa que não se tem revelado simples.

O fato dos baldios serem um bem cuja propriedade não se encaixa plenamente em nenhum dos tipos de propriedade reconhecidos pelo nosso ordenamento jurídico, muito tem contribuído para esta dificuldade de determinação. Se têm elementos que o aproximam do Direito Privado, têm outros que o colocam na esfera do Direito Público (administrativo) (Gralheiro, 2002: 43 e 44).

Por outro lado, as diversas mutações históricas que este bem tem sofrido ao longo da história contribuíram para o agudizar das dúvidas, levando a diversos entendimentos consoante as épocas e convicções dominantes.

Contudo, é inegável que os utentes das terras estão a exercer um direito, e não apenas a beneficiar de um ato de tolerância, seja de quem for. Quer se trate de um direito pleno sobre coisa própria, quer se trate somente de um direito de aproveitamento de determinadas vantagens de uma coisa alheia, a verdade é que estamos na presença de um direito real (Soares, 1968: 15).

## **II. A evolução no entendimento da natureza jurídica do baldio**

### II.1. O entendimento de Villa Nova Portugal

Villa Nova Portugal tem o mérito de ter sido o primeiro jurista a debruçar-se sobre a natureza dos baldios.

No seu trabalho *Sobre os terrenos baldios que há no termo de Vila Nova de Ourém*<sup>27</sup> este autor distingue de forma muito clara entre terrenos maninhos, bens do concelho e baldios. Para ele, os primeiras eram caracterizados por serem terras incultas reservadas ao senhorio, os segundos, como sendo aqueles bens que lhes eram reservados, quer por lei geral, quer por forais; e por último, os baldios que se caracterizavam por serem “terrenos que ficaram pertencendo aos moradores do termo e no seu domínio em comum, assim como os alodiais no seu domínio em particular, e que antigamente se explicaram pela palavra “logradouro dos povos” (Soares, 1968: 20).

Apesar de não ter aprofundado muito mais esta temática a verdade é que durante muito tempo foi esta a natureza jurídica dos baldios aceite pela academia, muito devido ao fato de terem sido poucos

---

<sup>27</sup> In *Memórias Da Academia Real de Ciência*, II, págs. 413 e seguintes.

os autores que se debruçaram sobre a matéria, e por outro lado, porque todos aqueles que o fizeram, apenas contribuíram para uma maior confusão<sup>28</sup> (Gralheiro, 2002: 45).

## II.II. O Código Civil de 1867

Foi com a publicação do primeiro Código Civil que pela primeira vez se expressa claramente a vontade de esclarecer e definir a natureza dos baldios.

Este Código, no seu artigo 379.º repartia as coisas em três categorias: coisas públicas, comuns e particulares.

Sendo para este Código (artigo 381.º) comuns “as coisas naturais ou artificiais não individualmente apropriadas, das quais só é permitido tirar proveito, guardados os regulamentos administrativos, aos indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa, ou que fazem parte de certa corporação pública” e na enumeração que faz delas, destaca no seu número 1, os baldios paroquiais e municipais.

Em oposição, eram particulares “as coisas, cuja propriedade pertence a pessoas singulares e colectivas, e de que ninguém pode tirar proveito, senão essas pessoas ou outras com o seu consentimento”(art. 382.º); e públicas “as coisas naturais ou artificiais, apropriadas ou produzidas pelo estado e corporações públicas e mantidas debaixo da sua administração, das quais é lícito a todos, individual e colectivamente utilizar-se, com as restrições impostas pela lei, ou pelos regulamentos administrativos”(art. 380.º)

José Dias Ferreira na sua obra *Código Civil Portuguez: anotado* explicita o artigo 381.º enumerando aqueles que na altura seriam os requisitos para considerar um bem como comum. Eram estes: 1º que não sejam individualmente apropriadas; 2º que delas só se pudesse tirar proveito, em conformidade com os regulamentos administrativos; 3º que o seu uso pertença só aos indivíduos de certa circunscrição administrativa ou aos membros de certa corporação pública (Ferreira, 1870: 388). Continuando a sua explicitação o autor aprofunda a questão ressaltando que se a lei reconhece o direito de os pastos, matas, lenhas e quaisquer outras substâncias vegetais, criadas em terrenos municipais ou paroquiais, pertencerem aos moradores do respetivo concelho ou paróquia, a forma de gozo do Direito é da competência administrativa, carecendo portanto de regulação própria, a realizar pelas Câmaras Municipais através de Regulamentos, observando-se na sua ausência os usos e costumes.

Uma mais cuidada análise deste artigo acaba por não ser assim muito esclarecedora, pois a não apropriação individual choca com a ressalva dos próprios regulamentos administrativos que como

---

<sup>28</sup> Autores como Melo Freire, Borges Carneiro e Coelho da Rocha, tentaram também eles identificar a natureza jurídica do baldio, no entanto, sem o sucesso alcançado por Villa Nova Portugal.

vimos no capítulo anterior não eram à época favoráveis a esta ideia o que, poderia esvaziar a natureza comunitária do baldio.

De fato, a confusão que os artigos deste Código Civil podiam criar, principalmente ao equiparar os baldios a qualquer outro terreno municipal ou paroquial, na opinião de Rogério Soares apenas poderia ser resolvida atendendo-se à função económico-social originária daqueles. Para este autor,

“quem não fizer um esforço para compreender que os baldios nasceram e se mantiveram para permitir que os proprietários, e principalmente os mais pobres, tivessem um terreno onde lançar os rebanhos ou cortar as lenhas, os matos ou os fenos que permitem a magra sobrevivência do seu casal, quem não fizer esse esforço não poderá alcançar o que é social, económica e juridicamente um baldio. E ainda não o compreenderá quem, sabendo isso, não se lembre que são tão vivos esses interesses que não se compadecem com uma simples permissão do uso, que o município ou freguesia poderiam livremente revogar”(Soares, 1968: 31 e 32).

Sendo notória a confusão à época instalada, Marcello Caetano, confrontado com esta questão empenhou-se em relevar a diferença entre baldios e propriedade pública. Para este autor, os baldios seriam uma forma de propriedade comunal, isto é, pertencem a uma colectividade indivisível de moradores vizinhos, aos quais está afectada a fruição, sem que a estes seja permitido obter quota ideal ou o direito a requerer a divisão. Para sustentar esta classificação mobilizou o autor argumentos de ordem histórica, as interpretações da figura no direito anterior ao século XIX e ainda argumentos de ordem textual (Soares, 1968: 41 e 42).

É esta classificação jurídica dos baldios dada por Marcello Caetano aquela que melhor protege os interesses dos baldios, colocando claramente a tónica na sua natureza de bem comum, e como tal não particular ou pública.

### II.III. O Código Civil de 1966

Ao contrário do que tinha ocorrido com a publicação do Código de Seabra, este novo Código Civil, apenas faz referência à propriedade pública e privada. Como tal, e por razões meramente literárias, foi entendimento dominante que os baldios passavam para a esfera privada, enquanto bens do património das autarquias sujeitos à afectação especial de suportar certas utilizações tradicionais pelos habitantes de uma dada circunscrição administrativa (Gralheiro, 2002: 48 e 49).

Mantendo-se o entendimento de que os baldios não se encaixavam no âmbito das coisas públicas, e tendo este novo Código Civil abolido as coisas comuns, não restava outra solução que não a sua inclusão na esfera da propriedade privada.

Este entendimento tornou-se pacífico nos Tribunais e Doutrina portuguesa até 1976, ano que surgem as Leis n.º 39 e 40/76<sup>29</sup>, de 19 de Janeiro e a Constituição da República Portuguesa (Gralheiro, 2002: 49).

#### II.IV. A Constituição da República Portuguesa – o reaparecimento da figura do bem comum

A Assembleia Constituinte ao referir expressamente, na Constituição da República Portuguesa de 1976, os bens comunitários nos sectores de propriedade dos meios de produção (art. 89.º, n.º2, alínea c) ) veio pela primeira vez, atribuir-lhes dignidade e proteção constitucional. Eram então bens comunitários todos aqueles com posse útil e gestão das comunidades locais.

Esta proteção volta a ser reafirmada na revisão constitucional de 1989<sup>30</sup>, onde os baldios foram integrados no “sector cooperativo e social” (art. 82.º, n.º4, alínea b) ).

Ao surgir ao lado do sector público e privado, este sector cooperativo e social, autonomizou-se e permite que ainda hoje se possa afirmar que existem em Portugal, três tipologias de propriedade, os bens públicos, os bens privados e os bens comuns ou colectivos que compreende, entre outros, os meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais onde se incluem os baldios.

#### III. A Lei dos Baldios:

**Lei n.º68/93, de 04 de Setembro com as alterações dadas pela Lei n.º 89/97, de 30 de Julho<sup>31</sup>**

Foi a 4 de Setembro de 1993 que foi publicada a lei que ainda hoje, salvo as escassas alterações dadas pela lei n.º68/93<sup>32</sup>, regula a gestão e disposição dos baldios.

De maneira a melhor compreender o seu regime jurídico e funcionamento, irei nos tópicos abaixo analisar em pormenor esta lei, que é a base e o fundamento desta minha dissertação.

Aqui e sempre que se configurar necessário iremos fazer referência à “antiga” lei dos baldios presente no Decreto-Lei n.º 39/76, identificando as suas diferenças e as razões para elas.

---

<sup>29</sup> Vide págs. 18 e seguintes.

<sup>30</sup> Embora tenha retirado do conceito as referências à “posse útil” e “gestão”, passando a preferir as expressões “possuídos” e “geridos”.

<sup>31</sup> Vide também págs. 20 e seguintes.

<sup>32</sup> Esta lei veio alterar a redação dos artigos 30.º e 39.º.

### III.I. A definição de baldio

Diz-nos o nº1 do artigo 1º da lei que atualmente regula os baldios que "são baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais".

### III.II. Comunidades locais e compartes

Em todo o artigo 1º da Lei dos baldios se encontra presente a expressão "comunidade local".

Expõe o número do artigo 1º que os baldios são todos e quaisquer terrenos que sejam possuídos e geridos pela comunidade local. No entanto, quem é essa comunidade, como a delimitamos no espaço?

As respostas a estas questões encontram-se nos dois números seguintes do artigo mobilizado. Este explicita que entende-se por comunidades locais o universo de compartes, e que estes são "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 expressão visava dar conteúdo jurídico ao conjunto de pessoas que, historicamente, usavam os baldios, e os consideravam como seus, por os terem recebido daqueles que antes deles lhes davam semelhante utilização, obrigando-se a transmitir esse mesmo direito a todos aqueles que lhes sucedam (Gralheiro, 2002: 11).

Na prática, a questão da identificação dos compartes têm-se revelado um pouco mais complexa. De modo a facilitar esta tarefa têm muitos baldios optado por considerar compartes todos os residentes recenseados nos cadernos eleitorais, no entanto, nada impede que os órgãos dos compartes façam um recenseamento autónomo, devendo para tal colocar os critérios para se aferir da condição de compartes no regulamento interno aprovado pelos compartes reunidos em assembleia (no cumprimento do número 1, alíneas c) e d) do artigo 15.º da lei dos baldios) (Bica, 2010: 92).

### III.III. A inalienabilidade dos baldios

Focamo-nos agora no artigo 4º da lei. De acordo com este artigo são nulos os atos ou negócios jurídicos que tenham como objeto apropriação ou apossamento dos terrenos baldios.

Isto é, regra geral, os baldios são inalienáveis, no sentido em que são insuscetíveis de apropriação privada, quer por atos de alienação, quer por usucapião.

Atendendo-se à sua função histórica e social, os baldios só podem pertencer à comunidade, composta pelas sucessivas gerações de pessoas, não individualizadas, que sob eles têm vindo a usar e fruir destes terrenos – os compartes<sup>33 34</sup>. (Gralheiro, 2002: 63 e 64).

Portanto, estão os baldios fora do comércio jurídico<sup>35 36</sup>, no entanto, existem situações específicas em que podem estes terrenos ser alienados, e como tal, passarem da esfera comunitária para a titularidade de uma entidade privada. É isso mesmo que nos diz o artigo 31º ao permitir a alienação dos baldios em certas e restritivas condições e por razões de interesse local (n.º2, 3 e 4). Podem então ser alienadas, a título oneroso, parcelas dos baldios quando assim deliberado pela assembleia de compartes, quando os baldios confrontem com o limite da área de povoação e a alienação seja necessária à expansão da respectiva área urbana (alínea a) ); ou quando a alienação se destine à instalação de unidades industriais, de infraestruturas e outros empreendimentos de interesse colectivo, nomeadamente para a comunidade local (alínea b) ). Esta alienação poderá ainda efetuar-se a título gratuito, e sem os condicionalismos previstos nos n.º2 e 3, quando o seu objetivo seja a instalação de equipamentos sociais e seja aprovada pela assembleia de compartes com uma maioria de 2/3 (n.º4).

#### III.IV. O uso e fruição dos baldios<sup>37</sup>

Muitos são os artigos da lei dos baldios que dizem respeito a esta temática. O artigo 5º dispõe que “o uso e fruição dos baldios efectiva-se de acordo com as deliberações dos órgãos competentes dos compartes ou, na sua falta de acordo com os usos e costumes”(n.º1), desde que seja assegurada aos compartes “a igualdade de gozo e exercício dos direitos de uso e fruição do respectivo baldio”(n.º2)<sup>38</sup>. Esta disposição assume um carácter inovador na medida em que coloca, em primeiro lugar, as deliberações dos órgãos competentes para decidirem sobre os usos a dar aos baldios, para colocar,

---

<sup>33</sup> Vide artigo 11º da Lei dos Baldios.

<sup>34</sup> A este respeito decidiu o Acórdão do Tribunal Constitucional nº240/91 de 11/06/1991 que “a titularidade dominial dos baldios significa que, nos termos constitucionais, as comunidades locais são titulares dos seus direitos colectivos – sejam de gozo, sejam de uso, sejam de domínio – como comunidade de habitação, valendo quanto a elas o princípio da auto-administração e autogestão” (Gralheiro, 2002:64).

<sup>35</sup> O artigo 202º do Código Civil dispõe que “consideram-se fora do comércio jurídico todas as coisas que não podem ser objeto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por natureza, insusceptíveis de apropriação individual”.

<sup>36</sup> Este já era o entendimento do Código de Seabra (vide pág.45 e seguintes).

<sup>37</sup> Vide também págs. 22 e seguintes.

<sup>38</sup> Por seu turno dispunha a antiga lei dos baldios que “1. Os compartes têm direitos iguais sobre o uso e fruição do baldio; 2. Com vista a facilitar o cumprimento do disposto no número anterior, os serviços do Ministério da Agricultura e Pescas poderão elaborar projectos de regulamentação do uso e fruição adaptados às características próprias dos vários tipos de baldios, os quais servirão de base de trabalho às assembleias de compartes, nos termos da alínea a) do artigo seguinte.”

em segundo lugar e enquanto medida supletiva, o recurso aos usos e costumes tradicionais, enquanto critério de decisão acerca dos usos a dar aos baldios. Isto é, com a entrada em vigor desta lei o uso e fruição do baldio passou a ser definido por deliberação da Assembleia de Compartes (art.15º, nº1, alínea d) ), sob proposta do Conselho Diretivo (art. 21º, alínea c) ) e só na sua falta, de acordo com os usos e costumes (Gralheiro, 2002: 112). Ou seja, os usos e costumes não vinculam a Assembleia de Compartes que pode assim estabelecer “novas” formas de utilização do baldio, desde que claro está, seja respeitada a legalidade e a igualdade de gozo e de exercício entre os compartes (Bica, 2010: 91).

Ainda no que respeita a esta matéria é importante atentar ao que nos diz os artigo 6º e 7º da referida lei.

Aquele diz-nos que “o uso e fruição dos baldios obedece, salvo costume ou deliberação em contrário dos compartes, a planos de utilização aprovados nos termos da presente lei.”(n.º1), estes “planos de utilização devem ser elaborados em respetiva cooperação com as entidades administrativas que superintendem no ordenamento do território e na defesa do ambiente, às quais essa cooperação é cometida com dever juridicamente vinculante, nos termos da lei”(n.º2).

E este que “constituem objectivos dos planos de utilização a programação da utilização racional dos recursos efectivos e potenciais do baldio com sujeição a critérios de coordenação e valia sócio-económica e ambiental, a nível local, regional e nacional” (nº1) e podem “dizer respeito apenas a um baldio ou grupo de baldios”(nº2). Caso, o plano contemple mais do que um baldio, o regime de gestão pode ser adaptado em conformidade, podendo mesmo propor-se a gestão conjunta dos baldios, devendo essa gestão encontrar-se regulada no plano e respeitar as normas previstas na lei dos baldios (Bica, 2010: 97).

Relativamente aos planos de utilização, realçar que é da competência do Estado elaborar esse documento, adequando o mesmo de acordo com a especificidade de cada baldio. Todavia, e na situação, destes planos preverem formas contínuas de cooperação entre os serviços públicos especializados e as comunidades locais, esta relação deverá também ser regulamentada no plano (arts. 8º e 9º da lei dos baldios).

### III.IV.I. A cessão de exploração dos baldios

Se os baldios tem e continuam a ter uma importante função de complemento à atividade económica de várias comunidades, não é menos verdade que, existem potencialidades nos baldios cuja sua exploração pelos compartes, quer individualmente, quer enquanto grupo se revela bastante difícil, quer pelos meios técnicos, quer financeiros que necessitam de ser mobilizados. Prevendo estas situações o legislador ao redigir a (nova) lei dos baldios<sup>39</sup>, consagrou no seu artigo 10º a possibilidade

---

<sup>39</sup> Este artigo não tem equivalente na lei dos baldios anterior.

de a assembleia de compartes ceder, mediante cessão de exploração, a exploração económica de um baldio, no todo ou em parte, quer a entidades privadas, quer outras entidades públicas, com interesse na exploração de algum recurso existente no baldio, mediante remuneração periódica (Bica, 2010: 99). Prevê-se ainda que esta figura também possa beneficiar os compartes, desde que se mantenha salvaguardado o princípio da igualdade entre compartes.

Esta figura veio permitir a transferência para terceiros não compartes do direito de exploração do baldio<sup>40</sup>, ao mesmo tempo que salvaguarda o princípio da não alienabilidade dos baldios, no sentido, em que esta figura não pressupõe a transferência da posse do baldio, mas somente o direito de gozo de uma determinada parcela de terreno por um dado limite de tempo, que pode no seu máximo chegar aos vinte anos, não obstante a possibilidade deste prazo ser prorrogado com a celebração de um novo contrato.

No entanto, o que importa salientar é que com recurso a esta figura, não podem os baldios ser apropriados por usucapião<sup>41</sup>, uma vez que a posse nunca se encontra no cessionário.

### III.V. Organização e funcionamento

Desta matéria ocupou-se o capítulo III da lei que atualmente regula os baldios. Aí é descrita a forma como pode a gestão dos baldios ser exercida, os princípios pelos quais se regem e quais os órgãos que efetivam esta gestão e respetivas competências.

A administração dos baldios cabe, por direito próprio, aos respetivos compartes e é feita de acordo com os usos e costumes, sendo que na falta deles, fica a sua gestão a cargo de órgãos democraticamente eleitos entre os compartes (artigo 11º, nº1).

Embora da leitura do número 1 do artigo 11º pareça ser possível que os compartes administrem os baldios sem recurso aos órgãos previstos na lei, esta disposição não parece ter seguimento em qualquer outra disposição da lei. Como tal, embora pareça ser aceite a administração de baldios pelos compartes com base nos usos e costumes de uma comunidade, esta opção apenas será viável nos casos em que existam provas inequívocas da prática de outras formas de administração dos baldios, diferentes daquela que é propugnada pela lei nos artigos seguintes.

Exceptuando a possibilidade acima analisada, as comunidades organizam-se em Assembleias de Compartes que elege, por períodos de 2 anos, os compartes que irão compor o Conselho Diretivo, a Comissão de Fiscalização e a Mesa da Assembleia, mantendo-se os mesmos em funções enquanto não forem substituídos (artigo 11º, nº2 e 3) (Bica, 2010: 94).

---

<sup>40</sup> Os arrendamentos anteriores à vigência da atual lei deixaram de ser possíveis, sem prejuízo do regime transitório estabelecido no artigo 35º da lei dos baldios.

<sup>41</sup> Acerca da usucapião vide artigos 1287º e seguintes do Código Civil.

Estes órgãos reúnem validamente com a presença dos seus membros e as deliberações são efetuadas por maioria simples, salvo os casos especialmente previstos na lei (artigo 12º, nº1). Às reuniões dos órgãos, podem assistir, embora sem direito de voto, os representantes das autarquias em cujo território o baldio se situe e também, nos casos em que o baldio ainda seja sujeito a exploração florestal pelos serviços florestais, pelo representante destes (artigo 12º, nº 2) (Bica, 2010: 94).

Das deliberações tomadas nas reuniões dos diferentes órgãos acima identificados são elaboradas atas que devem ser lidas e aprovadas pela maioria dos membros e devem ficar disponíveis para consulta por qualquer interessado (artigo 12º).

### III.V.I. A assembleia de compartes

No que respeita especificamente à assembleia de compartes, diz o artigo 14º<sup>42</sup> da lei que trata dos baldios, que compõem a assembleia todos os compartes de um determinado baldio.

Por seu lado, o artigo 15º da mesma lei ocupa-se da enumeração das diversas competências que incumbem a este mesmo órgão. É pois competência da assembleia de compartes (n.º1):

“a) Eleger a respectiva mesa; b) Eleger e destituir, em caso de responsabilidade apurada com todas as garantias de defesa, os membros do conselho directivo e os membros da comissão de fiscalização; c) Deliberar sobre as actualizações do recenseamento dos compartes; d) Regulamentar e disciplinar o exercício pelos compartes do uso e fruição do baldio sob proposta do conselho directivo; e) Discutir e aprovar o plano de utilização dos recursos do baldio e respectivas actualizações, sob proposta do conselho directivo; f) Deliberar sobre o recurso ao crédito e fixar o limite até o qual o conselho directivo pode obtê-lo sem necessidade da sua autorização; g) Estabelecer os condicionamentos que tiver por necessários à comercialização, pelo conselho directivo, dos frutos e produtos do baldio; h) Discutir e votar, eventualmente com alterações, o relatório e as contas de cada exercício propostos pelo conselho directivo; i) Discutir e votar, com direito à sua modificação, a aplicação das receitas propostas pelo conselho directivo; j) Deliberar sobre a alienação ou a cessão de exploração de direitos sobre baldios, nos termos do disposto na presente lei; l) Deliberar sobre a delegação de poderes de administração prevista nos artigos 22.º e 23.º; m) Fiscalizar em última instância a actividade do conselho directivo e das entidades em que tiverem sido delegados poderes de administração, e endereçar a um e a outras directivas sobre matérias da sua competência, sem prejuízo da competência própria da comissão de fiscalização;

---

<sup>42</sup> Na anterior lei dos baldios não havia nenhuma disposição onde expressamente referisse a composição da assembleia por o legislador considerar tal explicitação desnecessária.

n) Deliberar sobre a matéria dos recursos para si interpostos dos actos do conselho directivo; o) Ratificar o recurso a juízo pelo conselho directivo, bem como a respectiva representação judicial, para defesa de direitos ou legítimos interesses da comunidade relativos ao correspondente baldio, nomeadamente para defesa dos respectivos domínios, posse e fruição, contra actos de ocupação, demarcação e aproveitamento ilegais ou contrários aos usos e costumes por que o baldio se rege; p) Deliberar sobre a extinção do correspondente baldio, nos termos da presente lei, ouvido o conselho directivo; q) Deliberar sobre todos os demais assuntos do interesse da comunidade relativos ao correspondente baldio que não sejam da competência própria do conselho directivo; r) Exercer as demais competências decorrentes da lei, uso e costume ou contrato.”

De acordo com o entendimento do Doutor Gralheiro podemos dividir as funções da assembleia em seis grupos de funções, são elas: eleitorais (alíneas a) e b) ); de deliberação e de aprovação (alíneas c), e, i), l), p), q) e r) ); de regulamentação e fiscalização (alíneas d) e m) ); de disposição (alíneas f) e p) ); de recurso (alínea n) ); e de autorização e ratificação (alíneas o) e h) ) (Gralheiro, 2002: 153 a 156).

Pelo carácter dispositivo assumido pelas deliberações previstas nas alíneas f) e p) e ainda pela importância assumida pela decisão que consta na alínea l) o número 2 do artigo 15º prevê que estas só possam ser decididas com aprovação por maioria qualificada de dois terços dos membros presentes (nº2).

Caso a assembleia de compartes não eleja um conselho directivo, as competências deste são exercidas por esta (n.º3).

Por último, referir que os artigos 16º, 17º, 18º e 19º veem regular a composição e funcionamento deste órgão.

### III.V. II. O conselho directivo

O conselho directivo é composto por três, cinco ou sete compartes eleitos pela assembleia por períodos de dois anos, sendo de que entre os seus membros é eleito um presidente e um vice-presidente (artigo 20º, nº 1 e 2) (Bica, 2010: 94). As suas competências encontra-se no artigo 21º, e são as seguintes:

“a) Dar cumprimento e execução às deliberações da assembleia de compartes que disso careçam; b) Propor à assembleia de compartes a actualização do recenseamento dos compartes; c) Propor à assembleia de compartes os instrumentos de regulamentação e disciplina do exercício pelos compartes do uso e fruição do baldio e respectivas alterações; d) Propor à assembleia de compartes os planos de utilização dos recursos do baldio e respectivas actualizações; e) Aprovar e submeter à assembleia de compartes o relatório, as contas e a

proposta de aplicação das receitas de cada exercício; f) Propor à assembleia de compartes ou emitir parecer sobre propostas de alienação, ou a cessão de exploração de direitos sobre baldios, nos termos da presente lei; g) Propor à assembleia de compartes ou emitir parecer sobre propostas de delegação de poderes de administração, nos termos da presente lei; h) Recorrer a juízo e constituir mandatário para defesa de direitos ou interesses legítimos da comunidade relativos ao correspondente baldio e submeter estes actos a ratificação da assembleia de compartes; i) Representar o universo dos compartes nas relações com entidades públicas e privadas, sem prejuízo do disposto n.º 2 do artigo 16.º; j) Exercer todos os actos de administração ou co-administração do baldio, no respeito da lei, dos usos e costumes e dos regulamentos aplicáveis; l) Zelar pelo cumprimento dos regulamentos e dos planos de utilização dos recursos do baldio; m) Zelar pela defesa dos valores ecológicos no espaço do baldio; n) Propor ao presidente da mesa da assembleia de compartes a convocação desta; o) Exercer as demais competências decorrentes da lei, costume, regulamento ou convenção.”

### III.V.II.I. Delegação de poderes de administração dos baldios

O artigo 22º trata da possibilidade de a assembleia de compartes decidir delegar os poderes de administração do baldio na Junta de Freguesia ou Freguesias em que o baldio se situar, no Estado (modalidade de administração vulgarmente conhecida como alínea b) ) ou, em casos excepcionais, no Município do baldio (nº 1, 2 e 3) (Bica, 2010: 100).

Se em relação ao regime de associação entre os compartes e o Estado, já se tratou na 1ª parte deste trabalho<sup>43</sup>, iremos agora centrar-nos nas situações em que a associação ocorre com as Junta(s) de Freguesia(s).

Para que esta situação ocorra é necessário que esta deliberação seja tomada em assembleia de compartes por maioria qualificada<sup>44</sup> e que no ato de delegação estejam inscritos todas as condições pelas quais esta delegação se terá de reger, nomeadamente os direitos e os deveres inerentes ao exercício dos poderes delegados (nº4). Não obstante esta delegação, e de modo a salvaguardar a já tão referida natureza comunitária dos baldios, é possível aos compartes reunidos em assembleia revogar esta delegação de poderes a todo o tempo, bem como das responsabilidades contratuais que em cada caso couberem, nos termos gerais de direito (nº5).

Além da modalidade de delegação de poderes prevista no artigo 22º, o artigo 23º permite que esta delegação assumida uma natureza partilhada. Estamos neste caso a falar de delegação com reserva, que resumidamente consiste na participação dos próprios compartes, quer diretamente, quer através dos seus órgãos na administração entretanto delegada, através da co-gestão. Isto é, a gestão não

---

<sup>43</sup> Vide págs. 18 e seguintes.

<sup>44</sup> A necessidade de maioria qualificada de dois terços dos compartes presentes em assembleia já tinha sido evidenciada no capítulo VI.V.I da 2ª parte deste trabalho.

passaria somente pela entidade delegada, mas antes por um equilíbrio de forças entre os compartes e a entidade delegada. Esta co-gestão seria acordada entre as partes com base em cada situação específica, pelo que não existem regras de maior a obedecer (princípio da liberdade contratual), salvo aquelas imperativas referentes à natureza dos baldios, ou seja, na celebração destes acordos vigora o princípio da liberdade contratual (artigo 23º, nº1 e 2).

### III.V.III. A comissão de fiscalização

Se os dois órgãos analisados acima diziam respeito às funções de administração e gestão do baldio, este é aquele que irá fiscalizar a atuação deles. É composto por cinco compartes eleitos pela assembleia, sendo que de entre os seus membros terá de ser ainda eleito um presidente e um secretário (artigo 24º). São suas competências (artigo 25.º):

“a) Tomar conhecimento da contabilidade do baldio, dar parecer sobre as contas e verificar a regularidade dos documentos de receita e despesa; b) Fiscalizar o cumprimento dos planos de utilização do baldio e a regularidade da cobrança e aplicação das receitas e da justificação das despesas; c) Comunicar às entidades competentes as ocorrências de violação da lei e de incumprimento de contratos tendo o baldio por objecto; d) Zelar pelo respeito das regras de protecção do ambiente.”

### III.VI. A extinção do baldio

A lei dos baldios trata no seu capítulo IV das possibilidades de extinção destes.

De acordo com a lei são causas da extinção de um baldio, na sua totalidade ou em parte (artigo 26º), quando a mesma seja decidida por unanimidade dos compartes em assembleia de compartes, na qual tem de estar no mínimo dois terços dos respectivos membros (alínea a) ), ou quando o mesmo tenha sido, objecto de expropriação ou alienação voluntária, nos termos da presente lei (alínea b) ).

Nos casos em que o baldio, ou parte dele, é declarado extinto por deliberação dos compartes em assembleia, passa o mesmo a integrar o domínio privado da Junta de Freguesia ou Freguesias em cuja área se situar (artigo 28º, alínea a) ). Enquanto que com a extinção do baldio por expropriação ou alienação voluntária, dá-se também a transferência dos direitos abrangidos pela expropriação ou alienação para a titularidade da entidade expropriante ou em qualquer caso beneficiária da expropriação, ou da entidade adquirente (artigo 28º, alínea b) ).

No entanto, e no que se refere à expropriação irei abaixo tentar tecer mais algumas considerações.

### III.VI.I. Extinção por expropriação

Quando a lei se refere a expropriação está, nos termos do artigo 29º, a considerar duas situações distintas. Uma primeira, relativa às expropriações por utilidade pública e uma outra relacionada com a expropriação por abandono injustificado do baldio.

Ocorre uma expropriação do baldio, ou parte dele, por utilidade pública, apenas e só nos casos em que na ponderação entre o interesse comunitário do baldio e o interesse público na utilização desse mesmo baldio ou de parte dele, prevaleça o segundo.

Contudo e para que este tipo de expropriação ocorra é ainda necessário que se cumpram todos os requisitos previstos na código das expropriações, nomeadamente o envio de proposta de aquisição com indicação dos fundamentos da utilidade pública e o pagamento da justa indemnização (Bica, 2010: 99). Sobre a proposta de aquisição tem a assembleia de compartes 60 dias para se pronunciar, a contar da data de entrega da proposta nos órgãos de gestão e administração do baldio (artigo 29º, nº 2). Sendo imediatamente elaborado o auto de expropriação amigável nos casos em que é a proposta aceite pelos compartes. Já nas situações em que esta proposta é chumbada pelos compartes reunidos em assembleia, terá de se recorrer às regras supletivas presentes na legislação sobre as expropriações, para através destas se calcular a indemnização a pagar aos compartes (artigo 29º, nº 5).

Falamos de expropriação por abandono injustificado, nas situações onde os baldios, por neles se não terem praticado quaisquer atos significativos de domínio, posse, gestão e fruição do baldio pelo menos durante dez anos, sejam declarados judicialmente extintos. Nestes casos, passam os baldios a ser geridos pela Freguesia em cujo território se situarem ( artigo 29º, nº 6).

A expropriação pela Freguesia tem que se fundamentar em declaração judicial de abandono injustificado onde conste que nos dez anos anteriores o baldio não foi objecto de atos significativos de domínio, posse, gestão e fruição pelos compartes (Bica, 2010: 101). A expropriação do baldio pela Freguesia por abandono injustificado não é uma expropriação por utilidade pública e portanto não segue a legislação sobre essa matéria, nomeadamente quanto a processo (Bica, 2010: 101 e 102).

### III.VI.II. A utilização precária

Além dos casos de expropriação acima explicitados, poderão existir situações em que pelo fato da comunidades ter deixado de usar e de fruir do baldio, por um período de pelo menos três anos, poderá o baldio ser declarado judicialmente abandonado, podendo nestes casos a freguesia ou freguesias em cujo baldio se situar utilizá-lo diretamente ou ceder a sua exploração a terceiros, mas nunca por períodos superiores a dois anos e desde que a sua composição não seja significativamente alterada (artigo 27º, nº1, 1º parte).

Convém, no entanto, salientar as diferenças entre esta figura e as situações de expropriação por abandono justificado. Esta, ao contrário daquela, não é uma transferência permanente da posse dos baldios, é tão só, a utilização dos baldios pela freguesia ou outros interessados pelo tempo que não existir manifestações de interesse pelos compartes na utilização dos mesmos, sendo que mal estes manifestem, através do seu órgão de gestão, o interesse de voltar a usá-lo, basta-lhes notificar a junta de freguesia e/ou o eventual cessionário, para a partir daí o voltarem a usar sem interferência (artigo 27º, nº1, última parte). É pelas suas características muito especiais, que se lhe dá o nome de utilização precária.

No caso da Junta, no uso dos poderes que lhe são concedidos pelo número 1 do artigo 27º da lei dos baldios, decidir ceder o uso a privados, aquando da reclamação por parte dos compartes do uso do baldio, é ela obrigada, nos termos e para os efeitos do número 2 do artigo 27º, a prestar contas aos compartes e entregar-lhes metade das receitas que tiver obtido, se utilizou o baldio diretamente, e toda a receita, se o cedeu a terceiro.

Ainda com base na interpretação extensiva deste artigo entende António Bica que, a situação da utilização precária, aplicar-se-á nos mesmos moldes aos casos em que se observe o despovoamento completo há mais de três anos de aldeias cujos habitantes em os únicos vizinhos com direito ao baldio. De acordo com este autor, neste caso poderá ele ser judicialmente declarado abandonado e passar a ser utilizado precariamente pela Freguesia. Sendo que caso, a aldeia volte a ser repovoada, os seus novos habitantes poderem reivindicar o uso do baldio como compartes e assim recuperá-lo (Bica, 2010: 100 e 101).

#### **IV. Do artigo 37.º - a devolução dos baldios aos compartes**

Embora a nova lei dos baldios revogue expressamente os Decretos-Lei n.º39/76 e 40/76, de 19 de Janeiro, depreende-se através da leitura do número 1 do artigo 37.º da atual lei dos baldios que os artigos do Decreto-Lei n.º39/76 que respeitam à administração dos baldios em associação com o Estado se mantêm. Dispõe este artigo o seguinte:

“1 - Os baldios que à data da entrada em vigor da presente lei estejam a ser administrados em regime de associação entre os compartes e o Estado, previsto na alínea b) do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro, continuarão a ser administrados de acordo com esse regime até que ocorra um dos seguintes factos: a) O termo do prazo convencionado para a sua duração; b) A comunicação pela assembleia de compartes ao Estado, na pessoa ou entidade que para o efeito o represente, de que deve considerar findo aquele regime a partir de prazo não inferior ao máximo, sem renovações, previsto no n.º 4 do artigo 10.º, contado da notificação.”

Se, de acordo com a alínea a) este regime de associação apenas pode terminar com o termo do prazo convencionado nos contratos de associação<sup>45</sup>, já na alínea b) colocou-se uma cláusula que garante a salvaguarda dos interesses dos compartes, no sentido, em que não cumpridos os pressupostos da supra referida alínea a), concede-se aos compartes o direito de reaverem os seus terrenos baldios, equiparando este regime de associação a uma cessão de exploração, isto é, não convencionado prazo, vale o regime supletivo aplicado às cessões de exploração (20 anos)<sup>46</sup>.

Na prática, da leitura desta alínea b), podemos concluir que em toda e qualquer situação, o regime de associação terminará no prazo de 20 anos, caso as assembleias de compartes ou a entidade que os representa para o efeito, notificar o Estado (na figura do Ministério da Agricultura) da sua pretensão de pôr termo a esse mesmo contrato<sup>47</sup>. O que quer dizer que tendo a lei entrado em vigor em 1993 este prazo termina no ano de 2013.

Este artigo pode ser ainda mais favorável aos compartes se agora atendermos ao número 3 do referido normativo. De acordo com este “quando o regime de associação referido no n.º 1 não chegar ao termo dos prazos ali previstos, as partes regularão por acordo, ou na falta dele, por recurso a juízo, as compensações que no caso couberem”. Entende a jurisprudência<sup>48</sup> que com recurso a este número pode a Assembleia de Compartes deliberar, em qualquer altura, o fim da associação com o Estado na administração dos seus baldios, tendo caso o faça, de pagar ao Estado a correspondente indemnização (“compensações”)<sup>49</sup>, sendo que essa resolução, e tal como o disposto na alínea b) do número 1 do artigo 37.º da lei dos baldios, apenas se efetiva com a declaração à outra parte<sup>50</sup>. No entanto, e nesta situação, caso haja conflito entre os contraentes e um deles negar ao outro o direito de resolução, terá a disputa de ser resolvida judicialmente<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> O que nas atuais situações não será possível, visto que estes contratos não estipulavam qualquer prazo, até porque a Lei n.º39/76 nem sequer o previa.

<sup>46</sup> O prazo de 20 anos, embora longo, teve como objetivo acautelar os interesses do Estado, no que respeita às eventuais plantações ou benfeitorias que, nos termos da alínea b) do artigo 13.º da “antiga” lei dos baldios, haja feito no(s) baldio(s). Entende-se assim que 20 anos é tempo suficiente para “compensar” o Estado dos investimentos aí realizados.

<sup>47</sup> Vide anexo B.

<sup>48</sup> Sentença do Tribunal Judicial da Comarca da Lousã – Secção Única, de 18/05/2011, Processo n.º988/09.6TBLSA.

<sup>49</sup> A existência de “compensações” compreende-se pela necessidade de ressarcir o Estado da privação que lhe é colocada de poder retirar rendimentos daquilo que aplicou ou incorporou nos baldios.

<sup>50</sup> Nos termos gerais do direito (artigo 436.º do Código Civil)

<sup>51</sup> Como o caso a que se refere a nota de rodapé n.º48.

**3.º PARTE**  
**-AS POLITICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL-**  
**UMA ABORDAGEM PRÁTICA PARA A PROBLEMÁTICA DOS BALDIOS**

## CAPITULO I

### Desenvolvimento Local: Que estratégias?

Problemas sociais, como o desemprego, a pobreza, a exclusão social, tem vindo a agravar-se nos últimos anos em Portugal, ao mesmo tempo que tem vindo a conhecer uma cada vez maior complexidade. De fato, estas questões tendem hoje a manifestar-se das formas mais diferenciadas e localmente específicas. Hoje estas encontram-se cada vez mais associadas a processos de desintegração local (áreas urbanas em “crise”, regiões periféricas menos desenvolvidas, entre outras) e exigem por isso respostas no local, que possam superar estas problemáticas cada vez mais ligadas aos locais onde se exprimem (Henriques, 2007: 145).

Iniciativas locais parecem poder responder muito melhor às suas problemáticas (também elas muito “localizadas”).

Diversas teorias têm tratado desta problemática do desenvolvimento, no entanto, e antes de mais convém perguntar, o que é o desenvolvimento? Terá este entendimento mantido-se imutável ao longo do tempo, ou por outro lado têm conhecido diferentes entendimentos?

É com o objetivo de esclarecer este conceito que escrevo este capítulo. Aqui irei fazer uma revisão das teorias e modelos de desenvolvimento mais influentes.

#### **I. A evolução nas políticas de desenvolvimento regional**

O pós II Guerra Mundial revelou-se um período bastante importante para a definição das políticas de desenvolvimento pelas mudanças que a partir daí se introduziram. A evolução dos modelos e teorias de desenvolvimento encontra-se profundamente ligado aos contextos políticos e socioeconómicos à época experienciados (Silva, 2008:12). Assim, e após aquela data viveram-se os “anos dourados”, designação por que é conhecido o período de 30 anos posteriores à II Guerra Mundial caracterizado por um crescimento económico relativamente estável, ao que se seguiu um período de profunda crise económica, social e conseqüentemente do Estado-Nação e do Estado Providência e cujas conseqüências têm se alastrado até à atualidade (Cattani, et al, 2009: 108). Este ambiente conduziu à existência de dois paradigmas diferentes de desenvolvimento territorial, bem como de políticas e estratégias de ação que as estruturam. São eles:

- 1) O paradigma funcionalista;
- 2) O paradigma territorialista;

### I.I. O paradigma funcionalista

Este paradigma tem início no pós II Guerra Mundial, é inspirado pela euforia despoletada pelo crescimento económico bastante acentuado que marcou esta época.

De acordo com este, o processo de desenvolvimento é inicialmente desencadeado em determinados sectores de atividade, a partir de territórios específicos, para depois se difundir para outros territórios e a outros sectores de atividade, através de um efeito *spill-over*<sup>52</sup>(Henriques, 1990: 35). Isto é, este paradigma aceita a existência de desigualdades territoriais, contudo, entende as mesmas como fator de desenvolvimento das regiões, no sentido, em que o maior desenvolvimento de alguns territórios impulsionará o desenvolvimento dos territórios menos favorecidos o que conduzirá a um reequilíbrio territorial (Stohr, 1984: 461). Com origem na teoria económica neoclássica e tendo como principais percussores Perroux (1977), Myrdal (1968) e Hirschman (1961), para os funcionalistas a concepção de desenvolvimento assenta na existência de um conjunto de “indústrias propulsoras” centradas espacialmente em “pólos de desenvolvimento” cujo processo de evolução levaria ao alastramento industrial para as áreas envolventes (*spill over effect*), embora as áreas centrais crescessem à custa das vantagens económicas internas e da localização aí das áreas de negócio mais vantajosas (efeito de polarização) (Stohr, 1984: 461 e 462) (Silva, 2008: 13).

Baseando-se no dinamismo industrial, o que aqui é defendido é que a existência de indústrias fortes, inovadoras e de grande dimensão (a que Perroux deu o nome de *indústrias môtices*), além de contribuírem para o crescimento económico, estimulavam através das relações que estabeleciam com as indústrias periféricas (que dispunham de outros recursos) o seu desenvolvimento, o que teria como consequência, o seu desenvolvimento local e regional, não só com o desenvolvimento e criação de indústrias complementares, mas também devido à melhoria das vias de comunicação através do investimento público que assim conseguiria evitar a concentração da atividade económica, criando condições de atratividade para o investimento noutros locais.

Assim, e como explica José Manuel Henriques (Henriques, 1990: 35 a 50), neste paradigma as causas das disparidades territoriais e as condições para o desenvolvimento regional eram explicadas a partir de três grandes hipóteses:

1. As disparidades espaciais nos rendimentos são explicadas pelas diferentes acessibilidades aos mercados e aos factores produtivos, por parte dos diferentes territórios;
2. As disparidades existentes tenderão, a prazo, para uma atenuação dos desequilíbrios uma vez que os fatores produtivos migrarão das áreas em que são pior remunerados para as áreas em que o são mais, uma vez que o capital tende a procurar as áreas onde a mão de obra é mais barata, o que permitirá a difusão do crescimento económico do centro para a

---

<sup>52</sup> Embora não exista uma tradução à letra esta expressão prende-se com o efeito de dispersão, ou seja, trata-se da influência que determinado processo ou atividade económica tem na dispersão indireta a outras regiões ou setores da economia.

periferia (efeito de *spread* e *trickling down*), esperando-se assim que logo que o processo de industrialização esteja completo, tenha sido igualmente alcançada a integração nacional do desenvolvimento;

3. O crescimento é função da acumulação externa de capital. Uma vez que o capital não existe para ser aplicado nas áreas carenciadas, o crescimento é, por via da importação de capitais, dinamizado a partir do exterior. Em sentido inverso, o subdesenvolvimento é entendido como atraso económico e, conseqüentemente, é explicado pela existência de obstáculos ao normal desenrolar da atividade económica, como seja a fraca acessibilidade aos mercados e aos factores produtivos.

Analisadas estas três hipóteses, é fácil observar que para este paradigma as populações não possuem capacidade para resolverem as suas próprias necessidades, sendo que para as ultrapassarem tem de recorrer a agentes externos, sejam eles instituições privadas ou o Estado.

Estamos então na presença de um modelo que pretende alcançar o desenvolvimento e a sua sustentabilidade recorrendo a três vetores: 1) a sociedade desenvolvida é uma sociedade urbano-industrial; 2) com recurso ao capital intensivo; 3) e às tecnologias avançadas, que trazem o desenvolvimento, e que estão associadas à economia de escala e de aglomeração.

Traduz-se então na passagem de um sistema produtivo ineficiente para um eficiente, através da transferência de capital e do progresso tecnológico.

No entanto, para este estado de coisas decorrer de acordo com o entendimento deste paradigma é necessário que exista um quadro sociopolítico estável favorável às mudanças que ocorrem na sociedade, isto é, o sucesso deste paradigma depende em grande parte de um Estado que tutele e potencie estes movimentos de mudança e dispersão. Por isso, deve o Estado estar comprometido com esta política de desenvolvimento tomando as seguintes medidas:

1. Transferência de capital e tecnologia, mediante incentivos às empresas para que estas se desloquem das áreas centrais para as periféricas;
2. Promoção de indústrias “modernas” na periferia, que aproveitem as potencialidades dessas regiões;
3. Transferência de investimento públicos para as regiões periféricas, procurando-se criar economias externas através de investimentos públicos em infraestruturas e redes de transportes;
4. Expansão de redes de transportes e comunicações das áreas desenvolvidas para as áreas periféricas, de modo a promover-se a integração das economias periféricas;
5. Promoção da integração funcional das áreas periféricas e centrais, mobilizando os factores produtivos e maximizando as vantagens de aglomeração;
6. Criação de polos de crescimento, fazendo-se investimentos públicos na criação de complexos industriais em áreas seleccionadas;

7. Expansão da rede de equipamentos colectivos, relacionados com a educação e a formação profissional;
8. Expansão para as áreas periféricas de organizações privadas e públicas existentes nas áreas centrais;
9. Reforço da unidade ideológica e cultural, com base nas normas e sistemas de valores do centro.

Por esta necessidade de impulsos vindos quer do Estado, quer das grandes corporações, este paradigma ficou também conhecido como um modelo de desenvolvimento *from above*, isto é, os veículos que permitiriam o desenvolvimento local e regional seriam promovidos numa esfera superior que pela sua força e influência levariam a um processo de desenvolvimento nos níveis mais inferiores da sociedade.

Todavia, este modelo de desenvolvimento parece ignorar ou mesmo rejeitar as grandes diferenças e aspirações entre sistemas culturais; a diversidade de condições naturais; o fato que a imposição de um modelo uniforme em locais com diferentes aspirações, condições naturais e culturais, acaba por relegar certos grupos a um estado de “subdesenvolvimento”; e a dependência criada entre esses grupos “subdesenvolvidos” em relação aos mais desenvolvidos (Stohr, 1981: 42).

Parece assim, que a única forma destes grupos e regiões menos desenvolvidas conseguirem inverter a sua “natural” situação de desvantagem será através de um claro rompimento com este modelo conduzido e definido a partir de cima, e passarem a autodeterminar os seus padrões societários, e com base neles criar as suas próprias bases de interação com o mercado e a sociedade em geral (Stohr, 1981: 42).

Surge então nos anos 70, um novo paradigma de desenvolvimento, o paradigma territorialista.

## I.II. O paradigma territorialista

Se o pós II Guerra Mundial tinha sido uma época de enorme efervescência económica, os anos 70 e 80 foram marcados por variados períodos de crise<sup>53</sup>.

Por esta altura agravaram-se as desigualdades sociais, os desequilíbrios territoriais na distribuição da riqueza e a dependência externa de muitas regiões em relação aos centros decisórios e de produção foram revelados. Abalam-se assim, os fundamentos teóricos da doutrina funcionalista.

Parece claro, que as estratégias de desenvolvimento regional necessitam de ser repensadas.

Deste modo, autores como Friedmann, Weaver e Stohr<sup>54</sup>, entre outros, inspirados em iniciativas inovadoras de desenvolvimento assentes nas capacidades endógenas e desencadeadas a partir da

---

<sup>53</sup> Das quais se destacam as crises do preço de petróleo de 1973 e 1979.

base, contrariando as lógicas centralizadoras e predominantes da altura, preconizam um novo paradigma a que se chamou de territorialista.

Este “novo” paradigma pretendeu corrigir alguns dos efeitos criados pela teoria funcionalista e criar uma nova dinâmica que permita a todas as regiões desenvolverem-se com respeito pelas diferenças históricas, culturais, institucionais e potenciando-se os recursos locais. O desenvolvimento deixa de estar dependente de *inputs* externos, para passar a ser determinado localmente (Stohr 2, 1981: 43).

Como se deduz, uma das grandes preocupações que este paradigma territorialista, também conhecido como desenvolvimento regional endógeno ou régio-centrado, pretendia colmatar eram as lacunas deixadas pela ideia funcionalista de que a dinâmica industrial externa apoiada no crescimento económico global iria conduzir a um desenvolvimento regional auto-sustentado em todas as regiões, o que não aconteceu. Antes pelo contrário, as regiões periféricas viram acelerar e agravarem-se os problemas da desagregação espacial.

Tal como nos diz José Henriques, o paradigma territorialista surge então como um instrumento que visa a “satisfação efetiva das necessidades básicas de toda a população de uma unidade territorial através de um uso integral dos seus próprios recursos”(Henriques, 1990: 59). Sendo que para se atingirem estes objetivos deve este modelo primar pelos seguintes valores (Henriques, 1990: 53 e 54):

1. Satisfação das necessidades básicas de todos os membros da sociedade (não só em termos quantitativos, mas também em termos qualitativos);
2. Determinação por parte das comunidades locais das políticas de desenvolvimento (fundamentado na mobilização dos recursos humanos, materiais e institucionais);
3. Desenvolvimento igualitário e comunalista;
4. Desenvolvimento fundamentado por um elevado grau de autodeterminação territorial;
5. Priorizar o desenvolvimento das pessoas em relação ao dos lugares;
6. Crescimento económico seletivo, orientado para a redistribuição, dando-se prioridade ao envolvimento de toda a população numa atividade produtiva, promovendo-se a criação de emprego;
7. Desenvolvimento estruturado em diversos níveis de tomada de decisão;

Isto é, este paradigma tem como principal objetivo um completo desenvolvimento a partir da valorização dos recursos naturais e o capital humano existente, ou seja, esta teoria estrutura-se na capacidade de mobilização dos agentes locais e no combate às desigualdades através da promoção e valorização dos recursos endógenos, o que se faz reforçando as competências decisórias político-administrativas locais; promovendo a identidade cultural; mobilizando os recursos regionais; priorizando a diversificação sectorial e funcional; promovendo mecanismos territoriais de

---

<sup>54</sup> Apenas para citar alguns, no entanto, é importante fazer referência também a Taylor, Piore, Sabel, Gremi, Scott e Storper.

autorregulação e adaptação; equiparação dos termos de troca e das condições de acumulação entre as zonas favorecidas e as mais desfavorecidas; e promovendo a inovação regional endógena (Henriques, 1990: 61 a 64).

Por ordem a alcançarem-se estes objetivos, foram desenvolvidos diversos instrumentos de política regional que permitem uma concretização deste paradigma. Estas políticas passam pela valorização da produção local, de modo a incorporar-lhe um maior valor acrescentando; pela utilização de tecnologias diferenciadas, que tenham em conta os recursos locais (nomeadamente ao nível da mão-de-obra); pelo turismo e atividades que possibilitem a promoção dos territórios; pelo reforço das vias de comunicação às regiões periféricas; pela criação de padrões regionais ao nível cultural; pela aposta na dinamização de pequenos centros urbanos, que funcionem como agentes de pólos mais agregados, facilitando-se a desconcentração e a criação de condições para a valorização dos recursos endógenos evitando-se, assim, a saída do potencial de criação de valor acrescentando, que assenta no desenvolvimento em torno da animação e participação dos agentes locais nestes processos de desenvolvimento (Henriques, 1990: 64 a 67).

Em suma, este paradigma assenta no pressuposto de que os “impulsos básicos” para o desenvolvimento terão de ocorrer a “partir de baixo”, de cada território, atribuindo-se a cada comunidade local a iniciativa e o protagonismo dos seus processos de desenvolvimento (Catani, et al, 2009: 110).

#### I.II.I. Avaliação

Todavia, e embora seja possível encontrar experiências de desenvolvimento regional predominantemente endógeno, a reduzida escala da maioria das experiências, tal como a desconsideração a que tem sido largadas (por irem contra os entendimentos políticos e económicos dominantes), tem levado a que a tarefa de reunir as experiências existentes para a partir destas se pudesse proceder a uma avaliação sistemática não tenha sido possível.

Contudo, Walter Stohr procedeu a uma avaliação qualitativa de algumas experiências, particularmente significativas, para a partir destas concluir que existem três fatores básicos que estão associados ao seu aparecimento, são eles, 1) uma ameaça externa; 2) a existência de sinergias regionais; e por último, 3) a existência de personalidades dinamizadoras (Henriques, 1990: 71).

Por seu turno, Ernst Brugger, identificou oito condições para que um processo de desenvolvimento regional endógeno ocorra (Henriques, 1990: 71 e 72):

1. A existência de um potencial endógeno em sentido económico, político, sociocultural e ecológico;
2. A possibilidade de um controlo seletivo das relações inter-regionais de acordo com os interesses e os objetivos do desenvolvimento endógeno;

3. A existência de processos e estruturas de tomada de decisão “de baixo para cima”;
4. O apoio central a tais processos (princípio da solidariedade);
5. A existência de uma concepção integral do desenvolvimento em sentido material, temporal e espacial (as diferentes comunidades regionais terem uma compreensão económica, social, ecológica e política do seu espaço de vida);
6. Uma satisfatória comunicação entre grupos no interior das regiões;
7. A Existência de personalidade políticas e económicas liderantes que se devotem aos objectivos do desenvolvimento endógeno;
8. O desenvolvimento de solidariedade e de coordenação entre os espaços periféricos.

## **II. Do Desenvolvimento Local**

É partindo desta reformulação teórica dos paradigmas do desenvolvimento regional (do paradigma funcionalista para o paradigma territorialista) que aparece o conceito de desenvolvimento local, que surge então como o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo a comunidade o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspectiva integrada dos problemas e das respostas (Cattani, E.D., et al, 2009: 108). É também a partir destes contributos que se tornou possível aprofundar aquilo que se entende por desenvolvimento local, mobilizando para tal dez atributos (Cattani, E.D., et al, 2009: 111):

1. Um processo de mudança, levando à melhoria do bem-estar e das condições de vida da população;
2. Centrado numa comunidade territorial de pequena dimensão, definida pela existência (real ou potencial) de uma identidade comum, capaz de mobilizar solidariedades de ação (colectiva) e com pretensões a uma autonomia de afirmação do seu destino;
3. Que tem como uma das suas motivações fundamentais a resposta a necessidades básicas da comunidade que estão por satisfazer;
4. A partir essencialmente da mobilização das capacidades locais;
5. O que implica a adoção de metodologias participativas e de *empowerment* da comunidade local (do ponto de vista individual e coletivo);
6. Contando também com a contribuição de recursos exógenos, capazes de mobilizar e fertilizar os recursos endógenos ( e não de os substituir ou inibir);
7. Numa perspectiva integrada, na abordagem dos problemas e das respostas;
8. O que exige uma lógica de trabalho em parceria, ou seja, de articulação dos vários atores, protagonistas e instituições locais ou a trabalhar no local;
9. Com impacto tendencial em toda a comunidade;
10. E segundo uma grande diversidade de processos, dinâmicas e resultados;

O desenvolvimento local surge, assim, como local de “outro” desenvolvimento. Aí deve atribuir-se prioridade aos grupos sociais mais desprotegidos e pressupõe-se a sua mobilização em torno de projetos de desenvolvimento determinados endogenamente (Henriques, 1993: 5).

Assim, e no entendimento de José Manuel Henriques, aprofundando-se este conceito é possível identificar nele três dimensões: a existência de um projeto esperança referenciador da ação individual e coletiva; um processo de defesa contra a desintegração regional e de mobilização de recursos tendo em vista a satisfação das necessidades básicas da comunidade locais; e a animação da solidariedade ativa para a reconstrução da vida sociocomunitária (Henriques, 1993: 5).

## CAPITULO II

### O baldio: elemento propulsor para um “novo” projeto de desenvolvimento local?

#### **I. Nota introdutória**

A questão do desenvolvimento dos territórios desfavorecidos têm sido abundantemente discutida no seio da comunidade académica e política portuguesa. Várias foram as estratégias - umas mais bem sucedidas que outras - apontadas para o desenvolvimento destas regiões, no entanto, a verdade é que esta é uma questão que continua a agravar-se e não parece avistarem-se dias mais solarengos, antes pelo contrário, as mais recentes opções políticas no âmbito do controlo e racionalização dos serviços públicos pode mesmo em determinados locais ser entendido como a machadada final. De fato, se muitos destes locais não reuniam grandes condições de atratividade, a verdade é que estas ficam praticamente reduzidas a nenhuma no momento em que os serviços públicos mínimos garantidos pelo nosso Estado “Social” obrigam a longas e dispendiosas viagens.

Não deixa também de ser curioso que entre tantas estratégias que têm, ao longo do tempo, sido apontadas como fulcrais para o desenvolvimento destes territórios, tenham sido muito poucos aqueles que tenham visto nos baldios um elemento central de desenvolvimento destes territórios, preferindo muitas vezes insistir em instrumentos e metodologias que não se adequam aos locais e com as quais a comunidade não mantém qualquer relação.

Os baldios são uma realidade que as pessoas conhecem, respeitam e que além do mais, têm o seu funcionamento regulado por lei. Não se vê então porque não tentar através deste instrumento, que tão presente está na vida das comunidades, criar estratégias que possibilitem o desenvolvimento destes locais, tendo por base as ideias propugnadas pelas teorias de desenvolvimento local acima mencionadas.

Às vezes é nos instrumentos mais simples que podem estar as soluções mais complexas.

#### **II. O contexto socioeconómico e as dinâmicas populacionais associadas aos baldios**

Os constantes ataques políticos de que a propriedade comunitária foi alvo, associado às alterações socioeconómicas sentidas em especial nos últimos 20 anos, tiveram um forte impacto nas zonas serranas, onde se assistiu a uma forte migração para o litoral e para os grandes centros urbanos (CNVTC, 2010: 4).

Fruto da inexistência de um levantamento completo acerca das áreas baldias existentes no país, a caracterização que se segue terá em conta apenas as áreas baldias que foram submetidas a regime florestal, que se encontram identificados nos arquivos da extinta Autoridade Florestal Nacional (hoje

ICNF). De acordo com estes há em Portugal Continental 860 freguesias em Portugal Continental cujo seu território contempla baldios.

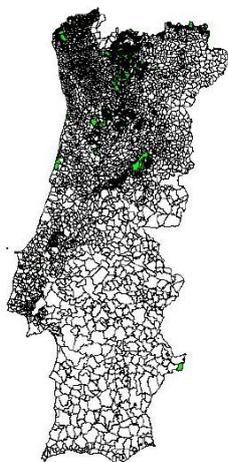


Figura 3.1: *Mapa das freguesias que contemplam baldios: CNVTC (2010)*

Baseando-me nos dados recolhidos pela Comissão Nacional de Valorização dos Territórios Comunitários (CNVTC, 2010:5), dentro destas freguesias existem casos onde a ocupação por baldio não excede os 0,5% do território, até freguesias onde os baldios ocupam mais de 70% área da freguesia.

Socorrendo-me ainda do mesmo estudo realizado por esta comissão, as freguesias acima identificadas são caracterizadas por uma densidade populacional muito baixa, com uma média de cerca de 52,9hab/km<sup>2</sup> (existindo mesmo freguesias onde a densidade é inferior a 20hab/km<sup>2</sup>), enquanto que a média do país é de cerca de 107hab/km<sup>2</sup> (CNVTC, 2010: 5).

Por outro lado, embora estas regiões representem cerca de 21% do território de Portugal continental, apenas residem nestes territórios 10% da população portuguesa (CNVTC, 2010: 5). Destes dados retira-se ainda que de 1991 a 2001 a população destas freguesias teve um acréscimo populacional de 0,2%, enquanto que a média nacional foi de 5%.

De acordo com os censos de 2001, também se pode retirar o acentuado envelhecimento da população residente nestas áreas, onde os jovens entre os 0 e os 24 anos não representam mais do que 29% da população (CNVTC, 2010: 5 e 6).

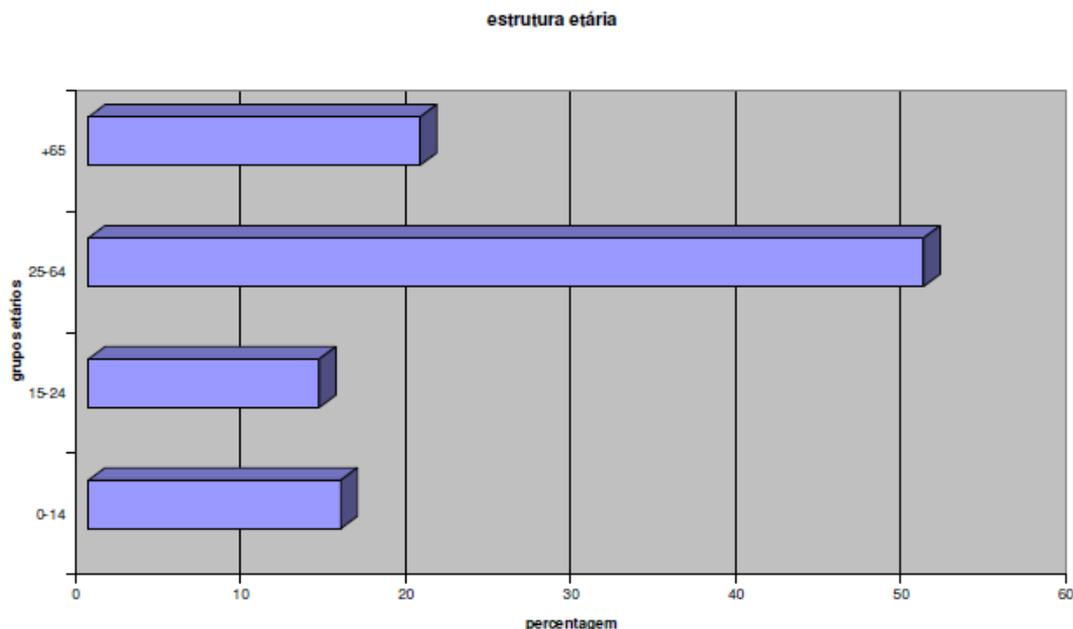


Figura 3.2

*Distribuição etária da população nas freguesias estudadas: CNVTC (2010)*

	<b>BALDIOS</b>	<b>NACIONAL</b>
<b>JOVENS</b>	15,3%	16,0%
<b>IDOSOS</b>	20,1%	16,4%

Figura 3.3

*Análise comparativa entre a percentagem de jovens e idosos: CNVTC (2010)*

Destes dados rapidamente se conclui que são estas zonas , áreas com baixa densidade populacional e bastante envelhecida.

Outro dos parâmetros analisados neste estudo, foi a taxa de analfabetismo<sup>55</sup>. Aqui, verifica-se, que nas áreas com incidência de baldios esta taxa situava-se nos 18%, enquanto que a média nacional encontrava-se nos 9% (CNVTC, 2010: 6).

Por último, dizer que a também a taxa de desemprego nestes locais acompanha as tendências que apontam para o seu isolamento, sendo o seu valor em 2011 de 8%, quando a média nacional encontrava-se nos 6,8% (CNVTC, 2010: 6).

<sup>55</sup> Que é medida sobre a população com 10 ou mais anos de idade que não sabe ler nem escrever.

Contudo, e de acordo com dados do INE, é importante de salientar que a percentagem de população empregada no sector primário nestas regiões era de cerca de 5%, enquanto que a média nacional era de 4,5%, dado que terá de ser analisado à luz da descaracterização do mundo rural e do seu progressivo abandono (CNVTC, 2010: 7).

### II.I. Do conceito de região desfavorecida

De acordo com a definição atribuída pela Comissão Europeia na sua Diretiva n.º 75/268/CEE do Conselho, de 28 de Abril de 1975, artigo 3.º são considerados territórios desfavorecidos “as zonas de montanha nas quais a actividade agrícola é necessária a fim de salvaguardar o espaço natural, nomeadamente por razões de protecção contra a erosão ou para corresponder a necessidades em matéria de tempos livres, bem como outras zonas onde a manutenção de um mínimo de povoamento ou a conservação do espaço natural não são asseguradas.”

Aquando da realização da 14.º sessão da Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT), que se realizou em Lisboa, nos dias 26 e 27 de Outubro de 2006, foi apresentado um Glossário do Desenvolvimento Territorial, que tinha como objetivo estabelecer uma plataforma comum de entendimento sobre os conceitos operativos e doutrinários do seu campo de atuação. Neste glossário, descreve-se região desfavorecida como sendo todas aquelas que tem um nível relativamente baixo de desenvolvimento económico. Para tal, estas regiões localizam-se em regiões periféricas<sup>56</sup> ou remotas, com condições naturais e climatéricas adversas (regiões polares, sujeitas a secas ou de montanha), com uma baixa densidade populacional e/ou com grande incidência migratória, e ainda com constrangimentos em termos de acessibilidade (regiões insulares, com fraca conectividade aos centros urbanos através de infraestruturas de transportes eficientes) (DGOTDU, 2011: 27).

Dos conceitos acima mobilizados, e olhando para aquela que é o contexto socioeconómico das regiões com áreas baldias, imediatamente encontramos correspondência entre uma e outra.

### III. Baldios, motor do desenvolvimento local?

Analisado o atual regime jurídico dos baldios, o contexto socioeconómico das regiões onde eles se encontram inseridos e as diversas teorias de desenvolvimento que poderão para esta situação ser mobilizadas, penso não ser errado identificar, desde já, quatro dimensões caracterizadoras dos baldios.

---

<sup>56</sup> De acordo com o mesmo glossário, são periféricas as áreas localizadas longe dos principais centros económicos e urbanos, com um potencial económico e uma acessibilidade mais baixa do que as regiões mais centrais (DGOTDU, 2001: 28).

Como se poderá observar estas características intrinsecam, em traços gerais, naqueles que são os traços definidores de um projeto de desenvolvimento local. Uma análise um pouco mais atenta à realidade dos baldios, à sua história e às suas instituições leva-nos a encontrar nos baldios um modelo de gestão que assume resquícios de um projeto político com bases na economia social e por essa mesma razão em muitos dos traços caracterizadores dos baldios é possível encontrar traços conceptuais que marcam as teorias de desenvolvimento local.

Nesta sequência, é possível analisar os baldios a partir de quatro dimensões: uma dimensão local, uma político-institucional, uma ambiental e outra económica.

Através da análise destas dimensões, podemos encontrar nos baldios as características que poderão contribuir para a construção de “novas” políticas que surgindo de dentro da comunidade poderão despoletar um projeto de desenvolvimento local tal qual como caracterizado no capítulo acima.

### III.I. Dimensão local

A forte ligação existente entre a comunidade local e o “seu” baldio, tem uma forte raiz histórica, atravessou gerações e regimes políticos e é hoje um marco importante de toda a história da ruralidade portuguesa.

Pegando nesta estreita ligação, não custa entender os terrenos baldios como um “veículo” possível para a emancipação das comunidades locais. É esta relação, herdada de há muitas gerações, que constituiu um dos pilares da legitimação da propriedade comunitária (Batista, 23: 2011).

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 e esta vivência traduz-se na sua utilização e gestão de uma maneira solidária e de comprometimento comunitário. É este vínculo existente entre a comunidade e o baldio, que leva a que se possam entender os baldios como um dos elementos, em certas regiões o mais importante, que tem capacidade para colocar a comunidade no centro do processo de discussão e de dinamização de estratégias de desenvolvimento, colocando em prática as premissas do paradigma territorialista de desenvolvimento defendido por autores como Walter Stohr, John Friedman, José Manuel Henriques, Clyde Weaver, entre outros.

Além disso, o controlo que os compartos tem sobre os seus recursos permite que os mesmos os possam utilizar para atenuar os efeitos de iniciativas exógenas que venham a contrariar os interesses territoriais locais.

### III.II. Dimensão político-institucional

A gestão participada e democrática do baldio é um dos seus traços característicos, o que permitirá a adoção de uma abordagem das políticas de desenvolvimento desenhada “de baixo para cima”, no sentido, em que são os compartes reunidos em assembleia que decidem de que modo podem os seus recursos ser geridos e as suas receitas aplicadas.

É aqui, que faz sentido voltar a referir a lei dos baldios (Lei nº68/93, de 04 de Setembro, com as alterações dadas pela lei nº 89/97, de 30 de Julho), enquanto documento garante da “comunitarização” dos baldios e que se reflete na democratização da sua gestão (arts. 1º; 5º; 11º; 12º; 13º; 14º a 25º).

De fato, são os baldios a realidade onde de maneira mais efetiva se pode realizar um “novo” projeto de governação local, até porque o funcionamento das suas instituições encontra-se regulado na lei e assente numa história de participação democrática.

Na administração dos baldios, os compartes de uma determinada comunidade tem de se organizar em assembleia e nelas votar, as matérias que ao funcionamento do baldio digam respeito. Assim, e no que respeita à organização interna, os órgãos de gestão e administração dos baldios regem-se pelos mais elementares princípios da gestão democrática.

Aplicando a regra “uma pessoa, um voto” nos processos de tomada de decisão, assumem os mesmos uma natureza coletiva e solidária.

### II.III. Dimensão ambiental

A riqueza e diversidade ambiental dos baldios é a sua maior riqueza. Neste sentido, cabe, de certo modo, à propriedade comunitária o dever de assegurar a sustentabilidade dos seus recursos, tanto da geração presente, como das gerações futuras. Para tal, a gestão comunitária e democrática do baldio tem um papel preponderante naquilo que é a salvaguarda dos recursos locais, devendo as comunidades locais privilegiar uma gestão sustentada que possibilite a renovação dos seus recursos.

O binómio comunidades locais/baldios deve ser em todas as alturas alvo de uma elevada ponderação no sentido, em que sendo o baldio o maior (ou um dos maiores) ativos que estas comunidades possuem e como tal atribui às mesmas uma mais valia (económica e/ou não económica), deve este ser gerido e utilizado de um modo eficiente e tendo em vista a sua própria sustentabilidade futura.

Lançando mão do conceito de *common-pool resources* celebrizada pela economista Elinor Ostrom<sup>57</sup>, a gestão destes bens deve ser realizada de uma forma sustentável, por ordem, a prevenir-se a sua degradação e a sua exploração intensiva, de maneira a que se consiga preservar, cuidar e manter estes recursos para que também as gerações futuras possam dele usufruir (Serra, 2013: 12).

A proximidade das comunidades com os recursos ambientais dos baldios, a importância que estes tiveram na sobrevivência destas comunidades durante séculos, leva a que exista uma consciencialização da sua importância. Como tal, são os compartes aqueles que no normal uso e fruição do baldio têm o papel de o protegerem, visto que embora este se encontre sob a sua gestão e administração, tem uma importância enorme no equilíbrio de toda a sociedade, quer presente, quer futura.

Em suma, são os compartes aqueles que sob o risco da perda de valor ou mesmo do desaparecimento de grande parte daquela que é a nossa riqueza ambiental, a preservam impedindo que a nossa floresta, as nossas serras, a nossa biodiversidade não passem de uma simples recordação.

Assim, em todas as atividades praticadas pelos compartes nos baldios, quer diretamente quer por terceiros mediante contrato de cessão de exploração, devem estes ter em atenção a preservação das matas e da biodiversidade, praticando aí atividades que respeitem um uso sustentável das suas potencialidades.

#### II.II.IV. Dimensão económica

Esta, é para muitos a dimensão que garantirá o desenvolvimento local das comunidades com terrenos baldios. No entanto, penso que não devemos reconduzir todo um processo complexo de desenvolvimento a uma simples dimensão, nem sequer olhar para o baldio numa perspectiva totalmente economicista.

Não negando a importância do aproveitamento económico dos baldios, fator de sustentabilidade de uma iniciativa como aquela aqui proposta, não deixa de ser tão ou mais importante, entender esta dimensão numa perspectiva comunitária, isto é, se o baldio pode ser um elemento gerador de rendas, ele não pode ser reduzido a isso, correndo-se o risco de retirar todo o sentido à propriedade comunitária. Ele deve ser um espaço de oportunidade para a comunidade, devendo fornecer aos locais as ferramentas necessárias para a inovação dentro daquilo que são as potencialidades do espaço rural. Por outras palavras, os baldios devem possibilitar às pessoas desenvolver a sua atividade económica na localidade, tornando esses locais mais atrativos para a fixação de pessoas através da geração de riqueza e emprego, “credibilizando-se” aquilo que são as atividades passíveis

---

<sup>57</sup> Vencedora do prémio Nobel da Economia em 2009, pelos seus trabalhos na investigação de modelos de gestão de recursos comuns pela comunidade.

de serem realizadas em meio rural (agricultura, pastoreio, silvicultura, apicultura, pecuária, entre outras).

Podem os compartes dos baldios, através desta ferramenta criar novas formas económicas, que enquadradas com as dimensões acima referidas, façam surgir um projeto económico, que tenha como base o respeito e a solidariedade entre os seus membros, a participação democrática, o respeito pela natureza, onde se dê primazia à capacitação das pessoas.

Para tal, é importante que as estratégias económicas a desenvolver tenham por base o território, as suas tradições e o seus recursos endógenos.

É com a construção de um projeto económico assente na procura nuclear de práticas de solidariedade, onde a lógica de cooperação se sobrepõe à competição e à procura do lucro que estas comunidades poderão encontrar respostas aos problemas e dificuldades que têm vindo a assolar estas regiões.

### CAPITULO III

#### Estudo da realidade dos baldios em Portugal

##### **I. O percurso seguido**

###### I.1. Uma primeira nota

Antes de passar a esclarecer o percurso metodológico assumido nesta minha dissertação, urge efetuar desde já um primeiro esclarecimento.

Num primeiro momento, foi definido que um dos procedimentos de recolha de informação seria através de inquérito por questionário<sup>58</sup>, a serem entregues aos Conselhos Diretivos e Associações de Baldios.

Contudo, tendo em conta o numero de unidades de baldio existentes no país, a sua dimensão e ainda o baixo nível de escolaridade de muitos compartes, levou a que optasse por distribuir os questionários pelas associações de baldios via correio electrónico, onde se solicitava a que estes pudessem distribuir os mesmos pelos conselhos diretivos cujos órgãos de gestão estivessem ativos e legalmente constituídos, ao mesmo tempo, que também se solicitava que as próprias associações preenchessem o questionário (respondendo em representação da totalidade dos conselhos diretivos seus associados).

Com este intuito, foi solicitado à Federação de baldios (BALADI) o endereço electrónico das suas associadas regionais.

Assim, foi este questionário e a respetiva exposição acerca do trabalho e dos objetivos do inquérito enviada via electrónica às seis associadas regionais da BALADI, a saber, a ADEFM (Associação de Defesa da Floresta do Minho), SEBALDIC (Secretariado dos Baldios do Distrito de Coimbra), BALFLORA (Secretariado dos Baldios do Distrito de Viseu), BALDIVEIRO (Secretariado dos Baldios do Distrito de Aveiro) e ACEB (Associação para a Cooperação entre os Baldios).

Após o envio deste documento e alguma insistência, apenas consegui obter a resposta de um dos responsáveis associativos, e apenas para me informar que, o questionário não ia ser respondido, nem entregue aos conselhos diretivos, por os representantes desta entidade entenderem que este se encontrava ferido de erros e pecados originais relacionados com o cumprimento da lei. Analisado o teor da mensagem electrónica, rapidamente voltei a responder de maneira a saber qual seriam as questões feridas de erros, para em tempo útil as poder corrigir e assim proceder com o estudo. Todavia, a esta solicitação nada me foi esclarecido.

Ocorrido este percalço, fui obrigado a repensar todo o percurso metodológico a seguir.

---

<sup>58</sup> Vide Anexo C.

## I.II. Um novo caminho

Confrontado com a recusa na colaboração por questionário, tive de encontrar uma resposta metodológica rápida que me permitisse continuar o trabalho a que me tinha proposto.

Tendo em atenção a heterogeneidade que envolve esta realidade, optei então pela realização de entrevistas diretas semiestruturadas de cariz informal, com alguns dos agentes que tratam da realidade dos baldios, quer num contexto de representação mais global, quer no contexto local. Para tal, foram realizadas entrevistas, a um representante da Federação Nacional de baldios (na pessoa do seu presidente), técnicos da FRAGORURAL, enquanto agentes que desenvolvem trabalhos na região de montanha de Trás-os-Montes, e em especial nos baldios, e ainda com um elemento dos órgãos de gestão de uma unidade de baldio (1.º grupo de entrevistados), neste caso os baldios de Vale da Trave, Casal de Além, Covão dos Porcos e Vale de Mar (2.º entrevistado).

Nestas entrevistas diretas semiestruturadas, procurou-se recolher informação sobre como estes agentes entendem o baldio e o regime jurídico que a ele está subjacente enquanto fator potencial de desenvolvimento das regiões em que se encontram.

Para este fim, os procedimentos que adoptei na realização destas entrevistas caracterizou-se por um reduzido número de perguntas; onde se privilegiaram as intervenções de forma aberta; abstenho-me de me implicar no conteúdo da entrevista; a fazer no ambiente e contexto dos interlocutores; e às quais se procedeu à gravação áudio (Quivy, et al, 1995: 74 a 77)

A preferência por esta via de investigação, marcadamente de análise qualitativa da informação, prendeu-se com a necessidade de, tendo em conta aquilo que é o mundo rural e a própria evolução dos terrenos baldios nas diferentes regiões do país, dar expressão às experiências e entendimentos dos agentes que nestes territórios habitam ou trabalham.

Para tal, este trabalho pretendeu ter em atenção os elementos que têm de estar presentes quando se opta por uma investigação de índole qualitativa, são eles: (Vilelas, 2009: 106 e 107)

- Uma abordagem holística às questões – reconhecimento da complexidade das realidades;
- *Focus* na experiência humana;
- Contacto com as pessoas nos contextos onde essas pessoas geralmente se encontram;
- Um alto nível de envolvimento entre o investigador com os sujeitos;
- Os dados produzidos fornecem uma descrição, usualmente narrativa, das pessoas que vivem através de acontecimentos em situação.

De fato, uma abordagem de investigação do tipo quantitativo não seria possível tendo em conta a complexidade e as especificidades dos baldios e dos territórios analisados. Em bom rigor, as próprias formas de gestão que tem envolvido os baldios impedem que o mesmo possa ser realizado. Como já foi por diversas vezes referido acima, as problemáticas na gestão dos baldios, nomeadamente, devido à sujeição de grande parte dos baldios ao regime de co-gestão com o Estado e ainda ao grande número de baldios sob gestão das Juntas de Freguesia impede que a realização de um esquema de investigação de índole quantitativa possa ter os resultados desejados, em primeiro lugar, porque o papel preponderante do Estado enquanto co-gestor ou da Junta de Freguesia, retirou aos compartos o poder de neles poderem exercer uma efetiva gestão, conduzindo-se a um desleixo e despreendimento destes com a gestão e administração corrente dos mesmos, em segundo lugar, a existência de um grande número de unidades de baldio e a sua reduzida dimensão levavam a que não fosse possível elaborar uma metodologia de investigação quantitativa que pudesse ter em conta todas essas unidades de baldio individualmente consideradas.

Assim, e como objetivo de ter em conta as especificidades próprias da realidade que aqui se pretende estudar, as entrevistas realizadas basearam-se num conjunto de questões abertas que pretendiam colocar os participantes a refletir sobre o estado dos baldios e a sua projeção para o futuro com o objetivo de interpretar a realidade dos baldios fundamentado pelo ponto de vista de quem nesses territórios atua e interage. Após as entrevistas foi elaborado um resumo do material recolhido, bem como com as conclusões retiradas da entrevista, posteriormente enviado aos entrevistados para os mesmos certificarem o documento.

Por último, sublinhar que a amostra estudada não pode ser considerada representativa, e foi por essa mesma razão que se privilegiou uma análise de cariz qualitativo e de carácter exploratório, tendo a seleção dos entrevistados sido determinada pelo conhecimento dos agentes da realidade estudada, pelo seu envolvimento direto e pela disponibilidade demonstrada em fazerem parte deste estudo.

## **II. Os resultados: Podem os baldios ter um papel no desenvolvimento das regiões desfavorecidas?<sup>59</sup>**

### II.I. Das diferentes experiências analisadas

Do decurso destas entrevistas, foi desde logo notório que diferentes concepções para os baldios variam de acordo com a localização e a história dos mesmos.

De fato, a intervenção sofrida nos baldios no Distrito de Vila Real, no que à política de florestação diz respeito, levou a que a grande maioria dos baldios ainda se encontre hoje em regime de co-gestão,

---

<sup>59</sup> Vide Anexos D e E;

assumindo o Estado, o papel de entidade responsável pela gestão e administração do baldio, no que respeita aos recursos florestais aí existentes.

Por outro lado, a experiência dos baldios de Vale da Trave assume uma história completamente diferente, este constituiu-se autonomamente em 2006, por vontade dos seus compartes.

Assim, enquanto que nos primeiros, têm-se vindo a assistir nos últimos anos, a uma progressiva deterioração daquilo que é a relação do Estado (na figura do ICNF) na gestão e administração destes mesmos recursos, com elevados prejuízos para as comunidades locais, os segundos, vivem uma fase de rejuvenescimento fruto de uma comunidade que se encontra empenhada em gerir e administrar os baldios o melhor possível.

No entanto, e como iremos observar de seguida, aquilo que é o seu entendimento dos baldios e das suas potencialidades, não varia significativamente, embora as experiências vividas não sejam comparáveis.

Por ultimo, salientar, que embora estes territórios contem atualmente com uma população bastante envelhecida, na opinião dos entrevistados tem-se observado um interesse crescente da população mais jovem na revitalização e/ou participação nas assembleias de compartes e conselhos diretivos. Esta “nova” vaga de jovens interessados pela problemática dos baldios das suas comunidades prende-se com o crescente número de jovens que se tem vindo a instalar nestes lugares fruto de negócios agrícolas que aí pretendem iniciar, quer também relacionados com a infeliz situação de desemprego que tem assolado muitos dos jovens, e que os têm obrigado, a voltar para junto das suas famílias.

## II.II. Que dificuldades se colocam a um bom aproveitamento dos baldios?

Quando colocada esta questão aos diversos agentes entrevistados, foi possível captar que para estes as maiores dificuldades sentidas no que respeita a um bom aproveitamento dos baldios, também se prendem com o contexto em que se encontram inseridos. Assim, e para o presidente da BALADI e técnicos da FRAGORURAL (também identificados, como 1.º grupo entrevistado), estes problemas encontram-se especialmente:

- 1) Na relação quase inexistente com o Estado (enquanto órgão co-gestor) o que leva à difícil construção de estratégias de valorização e aproveitamento do território baldio;
- 2) A má/fraca relação entre os órgãos de gestão dos baldios e os órgãos de poder autárquico;
- 2) Na desvalorização do papel das assembleias de compartes por parte do Estado, que se manifesta nos entraves colocados pelos mesmos às propostas e tentativas de valorização e aproveitamento do território baldio;

3) No desconhecimento por parte dos decisores políticos daquilo que é a realidade de cada comunidade local o que tem reflexos na carga burocrática exigida aos compartes (Conselho Diretivo) para a execução de planos de intervenção nas áreas baldias;

4) Na falta de divulgação e promoção dos terrenos baldios, sua importância, extensão e funcionamento, na sociedade civil, que têm como consequência o uso abusivo e muitas vezes negligente destes territórios por indivíduos/grupos, que veem estes territórios como zonas de abandono ou pertença do Estado.

5) Inexistência de legitimidade por parte das Assembleias de Compartes para exercerem a sua atividade nos baldios por o Estado não lhes atribuir essas competências;

Por seu turno, para o presidente da assembleia de compartes do Vale da Trave, os maiores problemas da atual gestão do baldio são:

1) A sua excessiva politização dos baldios;

2) A falta de diálogo entre o Estado e os compartes, nos baldios cuja gestão dos baldios se encontra em regime de co-gestão com o Estado (de que é exemplo a falta de representação de representantes do Estado nas assembleias de compartes);

3) A perpetuação de alguns compartes nos cargos de gestão e administração dos baldios;

4) A reduzida afluência dos compartes nas assembleias;

4) O abandono das “tradicional” atividades que se realizavam no baldio, o que conduziu a um efetivo abandono destes terrenos;

5) A excessiva divisão dos baldios, em unidades de baldios cada vez mais reduzidas, leva a que os mesmos venham a perder expressão e poder (também este problema deriva, em parte, da excessiva politização de que os baldios têm sido alvo);

6) A inexistência de sinergias entre os diversos órgãos com responsabilidades de gestão das comunidades;

Destes resultados podemos observar que são comuns as preocupações identificadas na relação do Estado com os baldios. Mesmo nos baldios onde o Estado não atua como co-gestor este desfasamento do Estado na gestão dos baldios é sentida, no entanto, em dimensões diferentes. Se para os baldios em co-gestão esta relação tem uma implicação direta nas próprias atividades que são realizadas no baldio, para os outros o maior problema deste relacionamento prende-se com a falta de um acompanhamento técnico que devia ser proporcionado pelo Estado, enquanto entidade com interesse na valorização e preservação destes espaços e com o capital humano necessário ao auxílio aos compartes. É no entender do presidente da assembleia de compartes do Vale da Trave entrevistado, necessário que o Estado (através dos seus técnicos no terreno) funcione como garante

dos princípios da legalidade e do primado da boa administração dos baldios. Para tal, devia o mesmo imiscuir-se, de modo construtivo, na administração e gestão de todos os baldios, nomeadamente, solicitando autorização para assistir às assembleias, nos termos do artigo 12º da lei dos baldios, e aí enquanto entidade com um corpo técnico altamente especializado, e embora sem direito de voto, poderia aconselhar os órgãos para uma gestão mais cuidada. O mesmo devia ser feito, nas situações em que a gestão dos baldios se encontra a cargo das Juntas de Freguesia, onde no seu entender a gestão dos baldios, carece, salvo algumas exceções, de legitimidade, no sentido, em que não existe uma prestação de contas autónoma aos compartes daquilo que é a gestão do baldio e das suas receitas.

O primeiro grupo de entrevistados identificou ainda como obstáculo ao bom aproveitamento dos baldios, a sua falta de divulgação e promoção. Para estes, a importância dos baldios, a sua delimitação e os seus legítimos possuidores não são do conhecimento da generalidade da sociedade civil. Este problema leva no entender destes a que, não raras vezes, exista por parte de organizações e de indivíduos um uso abusivo e muitas vezes negligente destes espaços, por os mesmos julgarem que são os baldios propriedade pública ou como zonas largadas ao abandono. Esta deficiente compreensão dos baldios, leva a que em diversas atividades que neles se realizam não se tenham em consideração os órgãos de gestão dos terrenos o que pode levar a atividades que coloquem em causa os planos de utilização dos baldios e perturbem a sua utilização pelos compartes. Por outro lado, esta situação causa a desvalorização do trabalho dos compartes nos baldios, visto não existir um conhecimento das ações e da titularidade da posse da propriedade.

Já para o responsável dos baldios de Vale da Trave entrevistado, muitos dos obstáculos identificados prendem-se com a politização de que os baldios tem sido alvo, isto é, no entender deste entrevistado em situações de conflitualidade política existiu, em alguns casos, tendência para que certos membros da comunidade usassem os baldios para exercer poder junto das instâncias políticas (em particular nas Juntas de Freguesia). Relacionado com o problema da politização dos baldios está a perpetuação de alguns compartes nos cargos de gestão e administração dos baldios, visto olharem para eles como um veículo que lhes confere poder político e importância institucional. Por último, esta politização conflui na excessiva divisão dos baldios, em unidades de baldio de pequeníssima dimensão, o que lhes retira e esvazia a própria massa crítica existente, ao mesmo tempo, que contribui para um certo clima de conflitualidade e críspação política entre os baldios e os restantes organismos com competências na comunidade o que contribui para a dificuldade em definir estratégias comuns de desenvolvimento para as comunidades.

É ainda identificado a reduzida afluência dos compartes às assembleias. De fato, e pelo que foi possível estudar embora exista um grande número de assembleias de compartes em funcionamento a sua participação nem sempre é a desejável, sendo que na ótica do segundo entrevistado as pessoas apenas comparecem nas assembleias quando estas lhes dizem diretamente respeito. Também é verificável que embora existam sinais de mudança, ainda existem pessoas, especialmente

entre os mais jovens, que não tem conhecimento da existência de baldios, da existência de órgãos gestores, nem do trabalho por estes realizados.

Para concluir, foi pelo segundo entrevistado ainda identificado como obstáculo ao bom aproveitamento dos baldios o abandono das atividades que tradicionalmente eram praticadas no baldio. Para este, foi em primeira instância o abandono destas atividades que contribuiu para o abandono destes territórios e a sua atual situação de desfavorecimento em que atualmente se encontram.

### II.III. Que papel tem as assembleias de compartes nas comunidades locais?

Para ambos os entrevistados e não obstante as dificuldades que alguns baldios tem sentido no relacionamento entre os órgãos co-gestores, as assembleias de compartes tem assumido um importante papel nas diversas localidades, pois estes, embora (nos casos de co-gestão) se encontrem limitados, continuam com a sua ação a:

- 1) Colmatar as insuficiências da ação do Estado nestes territórios, nomeadamente, a assumir as despesas de limpeza da floresta, abertura de caminhos e aceiros, etc. (tarefas estas que seriam, pelo menos em parte, da competência do Estado);
- 2) Construir ou melhorar equipamentos comunitários, tais como, capelas, largos, fontanários, centros de dia, furos de água, entre outros (sendo estas financiadas na totalidades pelos baldios ou comparticipadas pelos mesmos);
- 3) Financiar as atividades das equipas de sapadores florestais (entidade com um papel fundamental, quer nas atividades de desmatamento e de construção e limpezas de acessos na serra, quer ainda pelo seu papel de combate aos incêndios florestais, onde funcionam como força de intervenção mais imediata);

Na sequência deste tópico foi abordado a problemática das receitas dos baldios que permitem financiar esta atividade. O primeiro grupo de entrevistados, antes mesmo de responder à questão, chamou a atenção para a heterogeneidade das fontes de receita dos baldios, explicitando que em alguns casos, elas podem nem sequer existir, no entanto, na área de intervenção dos entrevistados, estas provêm essencialmente da produção de material lenhoso, da resina, e da instalação de aerogeradores. Assim, os investimentos indicados acima são efetuados com as receitas provenientes destas atividades, no entanto, tratando-se de benfeitorias e investimentos realizados na floresta é possível que as assembleias de compartes se financiem junto dos programas comunitários de apoio<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> A natureza jurídica das assembleias de compartes apenas possibilita que os mesmos possam ser beneficiários de medidas de apoio referentes à gestão florestal, estando o acesso a qualquer outra medida de apoio vedado.

No caso do baldio do Vale da Trave, as receitas proveem essencialmente das rendas das pedreiras e da instalação de aerogeradores, além de também eles terem concorrido à aplicação de alguns fundos comunitários. No entanto, este segundo entrevistado fez questão de salientar que a realização de algumas das atividades mencionadas pode não ter uma despesa direta para os baldios. Em primeiro lugar, porque temos sempre de contar com o trabalho voluntário dos compartes nalgumas das atividades, em segundo lugar, porque podem existir atividades que são realizadas a título gratuito por determinadas organizações a título de contrapartida pela autorização da realização de atividades nos baldios. A este nível, foi dado o exemplo das licenças de zona de caça à associação de caçadores local. Estes em troca da autorização de caça numa zona delimitada do baldio comprometem-se a todos os anos realizar desmatamento de uma área a indicar pela assembleia de compartes.

#### II.IV. Podem os baldios influenciar o desenvolvimento das regiões em que se inserem?

Nesta fase das entrevistas foi colocada a questão de, quais eram no entender dos entrevistados as potencialidades dos baldios enquanto factor de desenvolvimento destas comunidades rurais, no sentido, de nestas, poderem ser criadas dinâmicas que possibilitem a médio/longo prazo inverter a atual situação económico-social que afeta estes territórios, bastante marcados pelo desemprego, abandono das terras e conseqüentemente bastante envelhecida e ainda com poucas condições de atratividade. A esta questão, e no que diz respeito ao primeiro grupo de entrevistados, foram diversas as ideias expostas, a referir:

- 1) A necessidade de agrupar as unidades locais de baldios (em agrupamentos ou grupos de baldios), de forma a criar/definir estratégias comuns de aproveitamento dos baldios e conseqüentemente de desenvolvimento dos territórios;
- 2) A importância de projetos de desenvolvimento “âncora” que possibilitem a definição de estratégias locais de desenvolvimento, nas quais, os baldios teriam um papel de suporte;
- 3) A necessidade de revitalizar a atividade agrícola, pastorícia e pecuária, dentro da comunidade;
- 4) O reconhecimento por parte das entidades públicas e pela sociedade em geral da importância dos baldios no equilíbrio ambiental, na preservação e manutenção de recursos naturais e da biodiversidade;
- 5) - Definição das estratégias de gestão dos baldios, não mantendo os baldios e a comunidade alheios às negociações que envolvem os seus territórios, nomeadamente quando tenha como outros intervenientes o Estado, autarquias e entidades privadas;

Já para o segundo entrevistado, são várias as formas que podem permitir aos baldios ter um papel no desenvolvimento das comunidades locais. Em primeiro lugar, do ponto de vista democrático, são os

órgãos do baldio eleitos diretamente por todos os compartes de um(ns) determinado(s) local(is) e é essa escolha realizada nominalmente, que leva, a que as decisões tenham uma elevada legitimação democrática.

Em segundo lugar, e embora existam de fato outros caminhos que podem ser seguidos na gestão do baldio, será necessário que estes sejam “mostrados” às pessoas.

As possibilidades são inúmeras, e vão desde a cinegética, às cessões de exploração, passando pela florestação.

No entanto, e mais uma vez será necessário que seja realizado um trabalho de consciencialização das suas potencialidades e de formação das pessoas para a própria lei dos baldios e para uma boa gestão dos recursos naturais. E esse trabalho, poderá ter de passar pela aplicação de algumas destas estratégias nalguns baldios, que sempre estiveram menos marginalizados ou onde não exista um passado tão conflituoso, e através destes e dos seus resultados replicar estas estratégias naqueles onde uma aplicação originária não seria tão fácil. Tem, todavia, de existir por parte dos órgão dos baldios e seus representantes um esforço para diferenciar esta tipologia de propriedade. E esta legislação permite-o.

Em suma, parece unânime a opinião entre os entrevistados que os baldios podem ter um importante papel no desenvolvimento dos seus territórios. Contudo, uma abordagem diferente potenciadora do desenvolvimento local terá de passar pela definição de estratégias comuns entre diferentes baldios. De fato, a reduzida dimensão e a proliferação de unidades locais de baldios já tinha sido identificado como um obstáculo ao bom aproveitamento destes. Como tal, é com naturalidade que o agrupamento das unidades locais de baldios surge aqui como uma resposta às estratégias que podem desenvolver estes territórios. Nesta resposta foi dito ainda que a BALADI encontra-se a tentar desenvolver atividades que possibilitem a criação de grupos de baldios, onde se possam definir estratégias conjuntas, além de permitir que os interesses dos baldios, os seus anseios e as próprias atividades adquiram uma maior dimensão, que possibilite, do mesmo modo, aos baldios uma maior dimensão organizativa, tornando possível que estes possam ser tidos nas negociações sobre os eixos estratégicos de desenvolvimento da sua comunidade.

Na sequência dos obstáculos acima mencionados foi também aqui indicada a necessidade de revitalizar as tradicionais atividades realizadas nos baldios. Devem as organizações criar condições para que estas atividades voltem a fazer parte da realidade das comunidades, apontando caminhos para as oportunidades que existem no aproveitamento dos baldios. Foi notória na realização das entrevistas a necessidade de revitalizar a economia destes locais. Partindo-se dos territórios e da gestão e administração dos compartes, será necessário incentivar e criar condições para que estas atividades ressurgam. Aqui, mais uma vez, falou-se da necessidade de agrupar as unidades de baldios para em termos de representatividade consigam alcançar a força necessária. Estes grupos de baldios atuariam nestas situações como elemento agregador e potenciador das atividades realizadas nos baldios a ela pertencentes.

Contudo, a resistência que algumas comunidades podem manifestar à aplicação de um novo/diferente modelo de intervenção nos territórios parece indicar a necessidade de se encontrarem baldios cujos compartes já tenham iniciado esse processo e a partir destes, das suas experiências e dos resultados alcançados, fazer chegar aos restantes, para que também estes as possam replicar nos seus territórios. Parece para os entrevistados ser da maior utilidade que este processo de capacitação dos territórios comunitários e das comunidades locais a partir da valorização das próprias atividades tradicionalmente aí realizadas, tenha uma referência inicial.

Por outras palavras, é necessário que exista um “projeto-esperança”, de referência da ação coletiva, cujos resultados contribuam para o combate à desintegração regional e valorização territorial, mobilizando para tal os recursos e saberes locais.

Por último, o primeiro grupo de entrevistados, invocou ainda a necessidade de existir por parte das entidades que tutelam a floresta e o ambiente, um reconhecimento prático da importância dos baldios e dos compartes na gestão, preservação e manutenção e sustentabilidade dos recursos ambientais e da biodiversidade.

### **III. Conclusões**

#### **III.1. Guidelines para a criação de uma estratégia de desenvolvimento local nos territórios com baldios**

Analisadas, aquelas que foram as conclusões mais importantes deste meu trabalho de pesquisa, e tendo em conta aquilo que são os princípios que levam à construção de um “novo” projeto de desenvolvimento local nos territórios com baldios, penso já ser possível retirar algumas conclusões que aqui irão assumir a forma de *guidelines* para a construção de projetos de desenvolvimento local a aplicar nos territórios desfavorecidos que tenham como elemento comum a existência de baldios.

Dizer também que estas *guidelines*, embora possam ter aplicação, não são conduzidas aos baldios que ainda se encontram no regime de associação com o Estado, uma vez, que como foi indicado acima, os compartes têm a prerrogativa de com base no já analisado número 1 do artigo 37.º da lei dos baldios de reclamar a gestão dos seus terrenos de modo autónomo com a simples comunicação ao Estado. Pelo que se pressupõe que nos casos, onde estão as comunidades insatisfeitas com a tutela do Estado que irão exercer o seu direito de reclamar a gestão e administração dos terrenos baldios.

O abandono das regiões serranas por parte da população mais jovem e o já visível envelhecimento da população existente, levará a que tenham as comunidades de criar mecanismos que possam ser uma resposta à atual situação, sob pena de não existir a renovação geracional que permita a continuidade destes territórios enquanto espaços de convivência e interação social. Para tal, devem os baldios propiciar aos seus atuais compartes condições que permitam a estes condições de bem-

estar que trave o atual fluxo migratório, ao mesmo tempo que propiciará condições para que também outras pessoas aí se fixem.

É no combate contra esta desintegração regional, que se destaca o papel que poderá ser desempenhado pelos compartes, que lançando mão do controlo e do uso dos seus recursos podem evitar, ou pelo menos atenuar, os efeitos contrários aos interesses locais determinados por iniciativas exógenas (Henriques, 1993: 5).

Tendo como referência aquelas que foram as conclusões das entrevistas e conjugando as mesmas com os princípios de aplicação para um projeto de desenvolvimento local, podemos desde já indicar caminhos que poderão dar uma resposta aos problemas colocados acima.

A) Os baldios devem manter a sua ligação à comunidade, e através deste podem os compartes centrar a gestão no baldio na satisfação das necessidades dos seus compartes, para tal, nos casos em que seja possível, e de acordo com aquilo que são os usos e costumes dos baldios, podem os compartes deliberar em assembleia a cessão de exploração (a título gratuito) de terrenos baldios a famílias aí residentes ou que no lugar se queiram fixar para aí poderem desenvolver uma qualquer atividade (quer seja ela principal, quer acessória à sua normal atividade económica), desde que a mesma não impeça o uso dos baldios pelos restantes compartes e respeite a legalidade.

De fato, e como indicado acima, um dos grandes problemas identificado para um não correto aproveitamento de todas as potencialidades do baldio, prende-se com o abandono daquilo que eram as tradicionais atividades económicas desenvolvidas no baldio. Esta hipótese trata de voltar a colocar nos baldios as atividades que o legitimam e sempre o legitimaram. É com a mobilização dos seus recursos e a valorização dos conhecimentos existentes na comunidade que se possibilitará a criação de iniciativas locais, emancipadoras e criadoras de riqueza que conduzam à melhoria do bem-estar e das condições de vida da população.

B) Junção das unidades locais de baldio em organizações de maior expressão (“grupos de baldios”), que possam promover, valorizar e certificar as atividades aí desenvolvidas.

C) Um papel mais ativo das associações de baldios e/ou da federação de baldios como grupo de *lobby* junto das entidades com responsabilidades governamentais na defesa da propriedade comunitária e das comunidades locais que aí habitam.

D) A criação de parcerias com as Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia para uma maior relação de proximidade com os baldios, para conjuntamente se poderem definir e executar planos de intervenção comunitários, podendo os baldios usufruir dos meios técnicos existentes nas autarquias, ao mesmo tempo que se conjugam meios e recursos para a prossecução do interesse comunitário destes territórios e das regiões, em geral.

No que diz respeito às três linhas orientadoras acima propostas, é importante ter em atenção que embora os compartos, devam ter neste processo um elevado grau de autonomia, não se deve descurar o meio que os rodeia, para tal, e porque as comunidades não existem isoladamente, mas antes, fazem parte de um conjunto muito mais amplo de interesses e de políticas, devem ser de valorizar as parcerias com outras organizações, quer de nível local, quer de maior âmbito, quer ainda com as entidades públicas. A criação de sinergias entre diversos agentes nunca pode ser descurado, ainda mais em comunidades de reduzida dimensão e densidade populacional, onde existe um grande défice de “massa crítica” que contribua para este processo de “auto-capacitação coletiva”. Por outro lado, estando os baldios incumbidos da gestão e administração de grande parte da floresta portuguesa, será sempre necessário, embora em condições paritárias, ou seja, diferentes daquelas que se têm até agora verificado, a colaboração e o parecer técnico das entidades governativas que tutelam a realidade.

A sua área, a sua importância local e as suas potencialidades, devem, portanto ser tidas em consideração aquando da definição de políticas e estratégias que digam respeito a estas comunidades. Como tal, devem também os organismos associativos e federativo já existentes fazer valer-se do seu “peso” e defender junto das entidades políticas competentes os baldios a sua lei e a importância dos territórios. Ainda que, este papel “político” não seja novo, um melhor funcionamento dos baldios e do cumprimento da sua lei (que parece passar pela criação dos “grupos de baldios”) levará a que estes órgãos se possam fazer valer de “novos” e “melhores” resultados aquando das negociações.

E) A realização de assembleias populares para o esclarecimento de dúvidas acerca dos baldios e da lei que regula o seu funcionamento;

F) Parcerias com as escolas do concelho/distrito para a divulgação do património baldio e a sua importância histórica junto da população mais jovem (visitas de estudo, trabalhos no âmbito da área de projeto, entre outros);

G) Publicar nas comunidades locais (nas associações locais, igrejas, etc.), as resoluções tomadas em assembleia, por ordem a primar pela transparência do órgão e incentivar as pessoas à participação e tomada de decisões;

Relacionando o carácter democrático e participado em que assenta a gestão comunitária dos baldios e a identificada falta de interesse e desconhecimento que ainda prevalece nalguns territórios acerca daquilo que são os baldios e o seu funcionamento institucional, torna-se necessário encontrar ações que possibilitem inverter esta situação. É a tomada de decisões de modo democrático e transparente que legitimará este processo de animação comunitária, como tal, terão de se encontrar estratégias de incentivo à participação e que busquem a capacitação dos elementos das comunidades para a tomada de decisão em prol do desenvolvimento comunitário.

H) Encontrar plataformas de entendimento com as entidades competentes para a gestão dos recursos ambientais dos baldios, promovendo a sua preservação e sustentabilidade;

Aqui penso que pouco haverá a acrescentar àquilo que foram as ideias transmitidas nas entrevistas. De fato, este é um dos fatores de maior importância no baldio. Será necessário adotar e repensar estratégias de intervenção nestes lugares, no entanto, e para tal, não pode deixar de se encetar esforços com todas as entidades com responsabilidades na área de maneira, a que efetivamente se possam alcançar consensos que garantam a manutenção e renovação deste património. Não nos podemos esquecer que, é também função dos baldios garantir que as gerações futuras possam também elas usufruir destas riquezas e do nosso património ambiental, pelo que a gestão destes recursos tem de merecer a atenção e reconhecimento por parte dos organismos públicos. No entanto, esta é uma daquelas áreas em que urge iniciar uma estratégia conjunta.

I) Privilegiar os compartes aquando da apresentação de propostas para a exploração de determinados recursos dos baldios;

J) Definir planos estratégicos de ação para o desenvolvimento das comunidades locais e estudar quais as temáticas a priorizar, por ordem a prosseguir-se o desenvolvimento dessas regiões;

K) Estudar a criação e certificação de marcas regionais de produtos cuja produção tenha origem nos grupos de baldios a constituir;

A criação de riqueza através das atividades económicas de índole tradicional e local devem também elas assumir um importante papel na construção de um projeto de desenvolvimento local nestes territórios. Um baldio não deve ser entendido como um receptor de rendas, não o foi no passado, não o deverá ser para o futuro.

É importante (re)identificar as possíveis fontes de riqueza do baldio, no entanto, sem nunca esquecer aquilo que foram e ainda são principais atividades económicas aí realizadas, a floresta, o pastoreio, a apicultura e a agricultura (por outras palavras, a economia “serrana”).

Quando me refiro às atividades económicas a realizar nos baldios e à sua riqueza, falo dela não só, como gerador de receitas para os baldios (e onde posteriormente a assembleia de compartes vai deliberar onde estas verbas serão utilizadas), mas também enquanto potencial gerador de riqueza para os compartes, servindo os terrenos baldios como facilitador da realização das suas atividades económicas (terrenos para pastoreio, empresas de resinagem, apicultura, atividades natureza, exploração da madeira).

De modo a criarem-se condições de atratividade nestes locais as pessoas devem olhar para o baldio como um espaço que proporcione condições para a criação de negócios, nas mais variadas áreas (e que vão desde a silvo-pastorícia, à apicultura, passando pelo turismo de natureza e pela cinegética). Atividades que dinamizam o baldio e valorizam as pessoas e os seus conhecimentos. No entanto,

nunca é de mais reforçar o respeito pela lei dos baldios, ou seja, desde que estas atividades sejam aprovadas em assembleia de compartes. Com isto, o baldio continua a tirar os rendimentos das cessões de exploração, da madeira, da resina, etc. e os compartes, por seu turno, conseguem aí criar emprego, riqueza e automaticamente condições para que num futuro próximo, aí se venham a constituir mais famílias, dando-se por essa via a renovação geracional necessária para que estes territórios (e com isso, os baldios) se mantenham “vivos” e mais desenvolvidos.

Devem ser encontrados novos caminhos/novas perspectivas de utilização dos baldios, que devem estar muito relacionadas com a valorização dos conhecimentos locais, onde o turismo (onde a paisagem natural tem um papel preponderante) pode funcionar como fator de criação de valor acrescentado, garantido a qualidade e a autenticidade tradicional que estes produtos têm (numa sociedade globalizada o que é único, tem tendência, a ser mais valorizado do que tudo aquilo que é massificado).

Para terminar dizer ainda que estas iniciativas locais, embora coordenadas e supervisionadas pelos órgãos de gestão do baldio, não devem ser totalmente assumidas pelo baldio. Este deve assegurar o seu bom funcionamento, supervisionar o cumprimento da lei e dos contratos de cessão de exploração e ser a entidade que promove estas mesmas produções no mercado, contudo, deve deixar que a produção primária seja ela mesma assumida pelos compartes, sob pena, de em caso contrário, passar a entender-se o baldio como a “grande” entidade empregadora, esmagando e desencorajando a iniciativa local, perdendo os compartes a oportunidade de se emanciparem.

Em suma, o baldio ou o “grupo de baldios” deve ser a base que garanta as pessoas a visibilidade e o mercado para as suas atividades, o seu elemento facilitador.

L) Nos casos, em que não existam associações ou outras organizações cujo escopo compreenda o desenvolvimento local, podem as próprias assembleias de compartes registar-se enquanto entidade de promoção do desenvolvimento local, de modo a poder ter acesso a linhas de financiamento que não se limitem à floresta e aos recursos ambientais do baldio.

Esta situação tem em conta os constrangimentos que as assembleias de compartes tem ao nível do acesso aos programas de financiamento, dado o seu regime jurídico, apenas as consagrar como associações de escopo florestal. No entanto, e na lógica já indicada anteriormente da necessidade de criação de sinergias com as diferentes entidades a atuar no território, mais importante do que criar mais uma organização, será a disponibilidade dos órgãos dos baldios em trabalhar em parceria (caso existam) com as organizações já existentes, e através destas, enquanto parceiro, acessar a outras linhas de financiamento relacionadas com outras áreas de intervenção que não a floresta, o que antes de mais, permitirá que estas consigam maximizar os seus recursos financeiros, que poderão também eles ser investidos noutras áreas e projetos.

M) O Estado (através dos seus técnicos no terreno) deve assumir um papel de facilitador dos órgãos de administração dos baldios, podendo mesmo conduzir e criar estratégias comuns

de desenvolvimento rural (ex. sugerir a unificação de unidades de baldio quando deteta que nessa não exista massa crítica ou mesmo compartes suficientes para uma correta gestão do baldio – promovendo uma “extensão rural”);

N) O Estado devia utilizar o seu corpo técnico para ajudar à gestão dos baldios e não para lhes colocar entraves, de índole marcadamente política;

Muito foi abordado o papel do Estado na gestão e administração destes recursos. Identificada, a atual incapacidade para fazer face às necessidades destes territórios, por razões também elas já identificadas, urge criar uma nova parceria com o Estado e organismos responsáveis pela tutela da floresta. Na verdade, é ele possui um elevado número de técnicos qualificados que não tendo tido até agora capacidade para gerir de forma correta estes recursos (por insuficiência de meios, e por razões políticas, entre outras), com certeza, serão um importante ativo no aconselhamento e supervisionamento das atividades aí realizadas pelos órgãos de gestão, nomeadamente, no que à verificação do cumprimento da lei dos baldios diz respeito.

Não se deve, portanto romper de forma total e definitiva as relações com o Estado, no entanto, é importante que esta relação se modifique de modo a que se edifique uma relação construtiva e benéfica para as comunidades, para o território e para o ambiente, entre as duas partes.

O) A possibilidade de criação de “baldios piloto” onde determinadas políticas e estratégias de desenvolvimento possam ser aplicadas e a partir destas tentar que pelo menos as ideias subjacentes ao processo sejam replicadas, promovendo-se um “efeito de contágio”;

As características socioeconómicas das comunidades com baldios e a sua “possível” resistência à mudança, faz com que a construção de um “novo” modelo de desenvolvimento local nestas comunidades tenha de ser realizado de forma faseada. Com isto, quero dizer que estas estratégias terão de ser desenvolvidas em comunidades abertas à iniciativa e inovação local, dinâmicas, ativas e participativas, onde exista menos resistência à aplicação destas estratégias, para só depois, se conseguir fazer chegar estas mesmas ideias àqueles baldios que existe uma maior resistência à mudança.

P) Os baldios deviam ter regulamentos internos, que pode vir a definir muitas daquelas que são as “deficiências”/falta de concretização da lei;

Por último, refere a lei dos baldios na sua alínea d), do número 1, do artigo 15.º, que por proposta do conselho diretivo a assembleia de compartes regula e disciplina o exercício pelos compartes do uso e fruição dos baldios. No cumprimento, desta disposição devem então os órgãos de gestão do baldio elaborar um regulamento interno, que de um modo mais detalhado proceda à regulamentação da utilização dos baldios, podendo mesmo, esclarecer questões que por insuficiente rigor legislativo não se encontram devidamente esclarecidas na lei, de que é exemplo paradigmático a definição de compartes.

III.II. O contributo do regime jurídico dos baldios para um “novo” projeto de desenvolvimento local

Por tudo o que acima foi exposto não custa afirmar que têm a lei dos baldios as características necessárias para a criação de um “novo” modelo de desenvolvimento local que permita a redução das disparidades regionais.

Numa análise, mais cuidada a esta lei, podemos nela encontrar todos os instrumentos que possibilitam a criação de uma estratégia assente na participação democrática e na solidariedade, no respeito pela natureza, na capacitação de pessoas e na criação de iniciativas emancipadoras que tenham como base a cultura, o património e o ambiente.

Coloca esta lei o ênfase na autonomia das tomadas de decisão por parte das comunidades, territorialmente organizadas em assembleias de compartes, na independência local, na democracia direta e na aprendizagem social pela experiência.

Tomando-se como ponto de partida o baldio, enquanto temática mobilizadora da iniciativa local, permite-se a construção de estratégias que surjam na “base” (a comunidade local) que permitam consolidar e melhorar o bem-estar dos indivíduos, comunidades e territórios em termos de inclusão social, criação de emprego e qualidade de vida (Henriques, 2009: 190).

De fato, os baldios e o seu regime jurídico, podem ser, à luz daquilo que é o seu percurso histórico e o seu quadro legal, o elemento impulsionador da criação de novas iniciativas locais. Em primeiro lugar, existe uma realidade protegida, delimitada e conhecida por parte da comunidade, em segundo lugar, existe uma lei e disposições constitucionais que se encarregam de conferir legitimidade às populações para neles exercerem o seu direito à posse, permitindo que aí se possam desenrolar as atividades que os compartes entendam serem de maior importância para os fins a que se propõem.

É conscientes do passado, mas com os olhos no futuro que as comunidades devem tratar estes territórios, devendo, portanto, entender os mesmos como um bem que deve ser protegido, desenvolvido e valorizado, de maneira a que não só hoje, como no futuro possamos “olhar” para os baldios como uma realidade capacitadora, promotora e dinamizadora do meio rural.

## **Fontes**

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º240/91, de 11/06/1991;

Código Civil de 1966 (versão consolidada);

Constituição da República Portuguesa de 1976 de 2 de Abril de 1976;

Decisão da Comissão, 89/133/CEE, de 7 de Fevereiro de 1989;

Decreto-Lei n.º39/76, de 19 de Janeiro;

Decreto-Lei n.º40/76, de 19 de Janeiro;

Diretiva n.º 75/268/CEE do Conselho, de 28 de Abril de 1975;

Lei 68/93, de 04 de Setembro;

Lei n.º89/97, de 30 de Julho;

Parecer Jurídico n.º 35/PP/2010-P, do Dr. António Rio Tinto Costa, de 8 de Novembro de 2010, Viana do Castelo;

Portaria n.º377/88, de 11 de Junho;

Sentença do Tribunal Judicial da Comarca da Lousã, Secção Única, Processo n.º 988/09.6TBLSA;

## Referências bibliográficas:

- Africa Community Publishing and development trust (1997), *Participation, Development, Power & democracy – an introduction to basic civic concepts*, Harare, NGO Civic Education Network;
- Bessette, Guy (2006), *People, land and water – participatory development communication for natural resource management*, Londres, International Development Research Centre | Earthscan;
- BALADI (2011), *1º congresso europeu das áreas comunitárias – comunicações e conclusões*, Vila Real, FRAGORURAL;
- Baptista, Fernando (2010), *O Espaço Rural – Declínio da Agricultura*, Lisboa, Celta;
- Bica, António (2003), “O Regime Jurídico dos Baldios”, *Voz da Terra*;
- Bica, António (2010), *Baldios– quadro histórico; caracterização do direito sobre os baldios*, s.l, s.n. ;
- Brandão, Carlos (2007), *Territórios e desenvolvimento – as múltiplas escalas entre o local e o global*, Campinas, Editora Unicamp;
- Brouwer, Roland, “Baldios and common property resource management in Portugal”, disponível em: <http://www.fao.org/docrep/v3960e/v3960e07.htm> [consultado em 15 de Novembro de 2012];
- Cabugueira, Artur (2000), “Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional”, *Gestão e Desenvolvimento*, 9, disponível em: [http://www4.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenv/GD9/gestaodesenvolvimento9\\_103.pdf](http://www4.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenv/GD9/gestaodesenvolvimento9_103.pdf) [consultado em 17 de Setembro de 2013];
- Calheiros, António (2003), *Globalização e desenvolvimento local. Que futuro para os territórios desfavorecidos?*, Dissertação de Mestrado em Planeamento Urbano e Regional, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, disponível em: <http://www.repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/.../5335TM01000076519.pdf> [consultado em 19 de Julho de 2013]
- Cattani, A.D, *et al* (2009), *Dicionário Internacional da outra economia*, Coimbra, Almedina;
- Cavaco, Carminda (dir.) (1994), *Do despovoamento rural ao desenvolvimento local*, Lisboa, Direcção Geral do Desenvolvimento Regional;
- Comissão Nacional para a Valorização dos Territórios Comunitários (2010), *Programa Nacional para a Valorização dos Territórios Comunitários – Versão preliminar*, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2011), *Glossário do Desenvolvimento Territorial*, Lisboa, disponível em: [http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA\\_D6B9F5602448&content\\_id=1CE61C8D-5E46-494B-BD7D-4DDB21582ABB&field=file\\_src&lang=pt&ver=1](http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA_D6B9F5602448&content_id=1CE61C8D-5E46-494B-BD7D-4DDB21582ABB&field=file_src&lang=pt&ver=1) [consultado em 13 de Outubro de 2013]
- Estevão, José (1983), “A florestação dos baldios”, *Análise Social*, vol. XIX;
- Ferreira, José (1870), *Código Civil Portuguez Annotado*, Lisboa, Imprensa Nacional;
- FRAGORURAL (2011), *1.º Congresso Galaico Transmontano das Áreas Comunitárias – Comunicações e conclusões*, Vila Real;
- Friedman, John (1992), *Empowerment – the politics of alternative development*, Cambridge, Blackwell;

- Gomes, Paulo (2009), *Posse, Gestão e Uso de Recursos em Regime de Propriedade Comum – Os Baldios do Norte de Portugal*, Tese de Doutoramento em Engenharia Agronómica, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Agronomia, Disponível em: <http://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/153/1/Tese%20Paulo%20Gomes.pdf> [consultado em 18 de Agosto de 2013];
- Gralheiro, Jaime (2002), *Comentário à Nova Lei dos Baldios*, Coimbra, Almedina;
- Henriques, José (1990), *Municípios e desenvolvimento – caminhos possíveis*, Lisboa, Escher;
- Henriques, José (1993), “Desenvolvimento regional “endógeno”, subdesenvolvimento local & antropoanálise” versão alterada da comunicação apresentada nas *Jornadas Diocesanas* com o título “Iniciativas locais para o emprego: as paróquias e a animação comunitária para o desenvolvimento”;
- Henriques, José (2007), “Globalização, “desintegração local” e governança: discursos e possibilidades”, em Isabel Salavisa *et al* (orgs.), *Inovação e Globalização – estratégias para o desenvolvimento económico e territorial*, Porto, Campo das Letras;
- Henriques, José. (2009), “Inovação social e animação territorial: contributos da iniciativa comunitária Equal em Portugal”, *Cadernos Sociedade e trabalho*, 12;
- Henriques, José (2010), “Crise, Economia Social e Solidária e integração económica na acção contra a pobreza” *Revista de Economia Solidária*, 2;
- Herculano, Alexandre (1898), *Tomo VII - Opúsculos, Breves reflexões sobre alguns pontos de economia agrária*, Lisboa, Tavares, Cardoso & Irmão Editores;
- Lopes, Raul (1990), *Planeamento municipal e intervenção autárquica no desenvolvimento local*, Lisboa, Escher;
- Melo, Cristina, “A questão fácil dos baldios: não lhes tocar”, artigo desenvolvido no âmbito do programa de Post Doutoramento intitulado *Managing public property and resources of common use – water, forest and rocky minerals – in 19th century Portugal within a European frame work*, disponível em: [http://atlas.fcsh.unl.pt/docs/CristinaJoanazMelo\\_A\\_facil\\_questao\\_dos\\_baldios.pdf](http://atlas.fcsh.unl.pt/docs/CristinaJoanazMelo_A_facil_questao_dos_baldios.pdf) [Consultado em 18 de Setembro de 2013];
- Oliveira, Luis (2010), *Os baldios da Serra do Marão com tradições para o futuro*, Dissertação de Mestrado em Engenharia Florestal, Vila Real, UTAD, disponível em: <http://www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/default.aspx?module=Files/FileDescription&ID=4965&state=FD> [consultado em 18 de Setembro de 2013];
- Oliveira, Sara (2013), “A floresta a quem a trabalha”, *Jornal Público*, caderno 2, Domingo, 22 de Setembro;
- Quivy, Raymond, *et al* (2005), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva;
- Reis, José (1988), “Território e Sistemas Produtivos Locais: Uma reflexão sobre as economias locais”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26;
- Rodrigues, Manuel (1987), *Os baldios*, Lisboa, Caminho;
- Rodrigues, Vitor (2010), “O Estado e as Políticas Sociais em Portugal”, *Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. XX, disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8794.pdf> [consultado em 3 de Junho de 2013];
- Serra, Rita (2013), “Academic-comminty collaborations: what kind of hybrid institutions for knowledge productions and decisions on collective management?”, comunicação apresentada na *4th EMES Conference on Social Enterprise Research*;

- Silva, Sandra (2008), *Capital Humano e Capital Social: construir estratégias para o desenvolvimento dos territórios*, dissertação de Mestrado em Geografia Humana, Lisboa, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, disponível em:  
<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/379> [consultado em 17 de Julho de 2013];
- Simões, Sara, *et al* (2012), “Baldios no Norte de Portugal: O Papel da Propriedade Comunitária no Desenvolvimento Local”, comunicação apresentada no *VII Congresso Português de Sociologia – Sociedade, Crise e Reconfigurações*, Universidade do Porto – Faculdade de Letras – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Porto, Disponível em:  
[http://www.aps.pt/vii\\_congresso/papers/finais/PAP1190\\_ed.pdf](http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP1190_ed.pdf) [consultado em 16 de Agosto de 2013]
- Soares, Rogério (1968), *Sobre os baldios*, Coimbra;
- Stohr, Walter. (1981), “Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm”, em W.B. Stohr and D.R. Fraser Taylor (eds.), *Development from above or below?*, John Wiley & Sons Ltd;
- Stohr, Walter. (1984), “Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies?”, *Estudos de economia*, Vol. IV, 4;
- Stohr, Walter. (1987), “Regional economical development and the world economic crisis”, em Ali Kazancigil (ed.), *Regional Science – Theory and policies*, Vol. XXXIX, 2, Basil Blackwell Ltd for Unesco;
- Tarroja, Àlex; Camagni, Roberto (2006), *Uma nueva cultura del territorio*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Vicente, Paulo (coord.) (2010), “Para uma nova intervenção social”, Gabinete de Gestão EQUAL;
- Vilelas, José (2009), *Investigação: o processo de construção do conhecimento*, Lisboa, Edições Sílabo;
- Vitorino, Nuno *et al* (2004) (coord.), *Desenvolvimento e ruralidade em Portugal: uma análise empírica*, Lisboa, Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar;



**Anexos:**

**Anexo A:**

*A Evolução do número de ovinos e caprinos por Distrito - Arrolamentos gerais de gados feitos nos anos de 1940, 1955 e 1972 : adaptado de Bica (2001)*

Distritos	Ano de 1940		Ano de 1955		Ano de 1972	
	ovinos	caprinos	ovinos	Caprinos	Ovinos	Caprinos
<b>Norte do Tejo</b>						
Aveiro	81.377	29.728	67.623	12.465	36.034	11.180
Braga	114.106	52.369	93.574	26.766	33.881	22.538
Bragança	372.392	71.004	278.962	34.628	173.356	52.882
Castelo Branco	321.851	173.007	349.180	123.500	253.177	117.369
Coimbra	126.345	63.515	120.794	60.268	78.496	48.765
Guarda	353.378	80.036	277.678	68.310	156.802	45.130
Leiria	85.232	42.959	83.641	35.888	50.402	32.844
Lisboa	82.861	20.133	86.689	8.285	64.808	11.182
Santarém	213.139	79.863	226.884	55.893	139.084	66.501
Viana do Castelo	114.050	73.108	98.020	38.322	55.043	24.001
Vila Real	173.364	130.626	106.116	59.050	61.416	35.225
Viseu	311.630	106.217	196.387	76.017	110.476	50.153
Porto	74.649	19.614	71.149	12.884	43.004	8.360
<b>Total</b>	<b>2.424.383</b>	<b>942.179</b>	<b>2.056.276</b>	<b>612.276</b>	<b>1.255.979</b>	<b>526.130</b>
<b>Sul do Tejo</b>						
Beja	435.867	72.754	455.418	28.739	370.704	68.329
Évora	433.993	35.296	416.498	14.266	337.581	39.356
Faro	90.665	44.624	68.631	18.794	46.008	21.886
Portalegre	377.761	70.007	402.972	31.310	274.098	59.588
Setúbal	127.215	25.372	127.435	6.733	119.078	15.605
<b>Total</b>	<b>1.465.501</b>	<b>248.053</b>	<b>1.470.954</b>	<b>99.842</b>	<b>1.147.469</b>	<b>204.764</b>

## Anexo B

*Minuta de notificação ao Estado do fim do regime de associação: cortesia António Bica*

Que, [identificando a assembleia de compartes (indicar os baldios que gere, como adiante vai indicado, o endereço da sua sede, o NIPC)], se comunique ao Estado, na pessoa da **Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território**, que os compartes do baldio (ou baldios) [identificar bem o baldio ou os baldios, indicando a designação de cada um, a localização, a área (pelo menos aproximada), o lugar de situação, freguesia e concelho], **deliberaram** na sua assembleia de compartes, que se reuniu em \_\_\_\_\_ (data e local), **considerar findo o regime de administração dos baldios** \_\_\_\_\_ (identificá-los nos termos acima indicados) **em associação com o Estado** previsto na alínea b) do artigo 9 do decreto-lei 39/76 de 19 de Janeiro, e **comunicá-lo ao Estado** nos termos do artigo 37º, nº 1, alínea b) da lei 68/93 de 4 de Setembro.

Deverá constar da comunicação:

Os compartes dos baldios -----(identificá-los como acima vai indicado) decidiram em \_\_\_\_\_ (indicar a data), nos termos do artigo 6 alínea b) do D.L. 39/76 de 19 de Janeiro, em assembleia de compartes, decisão que era imposta por essa norma legal, escolher a forma de administração desse baldios prevista no artigo referido 9 alínea b) do mesmo diploma legal, que foi em associação com o Estado.

Como consta do artigo 13º do mesmo decreto-lei 39/76 «**nos casos em que for escolhida pela assembleia de compartes a modalidade de administração prevista na alínea b) do artigo 9:**

1. **O conselho directivo exercerá os poderes de administração que não estejam compreendidos ou não fiquem prejudicados pelo disposto na alínea seguinte;**
2. **Ao Estado, depois de discutido e aprovado o plano de utilização de recursos por ele proposto, através dos serviços respectivos do Ministério da Agricultura e Pescas, competirá a gestão do património florestal, designadamente:**
  - **Executar os programas anuais de trabalho relativos à instalação, condução e exploração dos povoamentos, à construção e conservação de infraestruturas, ao melhoramento e exploração de pastagens, à cinegética e piscicultura e ao aproveitamento e exploração de outros recursos existentes;**
  - **Gerir a aplicação de fundos, obter créditos para concretização dos planos e proceder à venda dos produtos;**
  - **Gerir o pessoal florestal;**
  - **Informar o conselho directivo, sempre que haja solicitação nesse sentido, sobre a gestão do património florestal;**
  - **Apresentar os relatórios e contas anuais da sua actividade.»**

No que respeita às competências do Estado previstas na alínea b) e seguintes do artigo 13 referido o Estado não cumpriu nenhuma [ou: cumpriu apenas cumpriu as seguintes \_\_\_\_\_ (indicá-las) das suas referidas obrigações indicadas no transcrito artigo 9º].

Assim, tendo em conta o referido e que decorreram \_\_\_\_ anos desde que os compartes dos identificados baldios decidiram em assembleia de compartes que a sua administração passasse a ser

feita «**em regime de associação entre os compartes e o Estado, através de um conselho directivo composto por quatro compartes eleitos pela assembleia e um representante do Ministério da Agricultura e Pescas**», conforme o previsto no artigo 9 do D.L. 39/76 de 19 de Janeiro, a **Assembleia de Compartes** dos baldios (identificá-los de novo todos como vai acima indicado), que legalmente possuem e gerem, comunica ao Estado, na pessoa de **Vossa Excelência, Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território**, que, nos termos do artigo 37º, nº 1, alínea b) da lei 69/93 de 4 de Setembro, **se deve considerar findo o regime de administração desses baldios em associação com o Estado prevista na alínea b) do nº1 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 39/76 de 19 de Janeiro dos baldios acima identificados, sem prejuízo do disposto no nº 3 do referido artigo 37º da lei 69/93.**

Junta-se: a certidão da acta da assembleia de compartes referida que deliberou pôr fim ao regime de gestão em associação com o Estado, e certidão da acta da mesma assembleia de compartes que deliberou escolher a modalidade de administração dos referidos baldios em associação com o Estado.

## **Anexo C**

*Inquérito aos Conselhos Diretivos, Associações e Federação de Baldios.*

**Entidade:** \_\_\_\_\_

**Localização do baldio:**

Localidade: \_\_\_\_\_

Freguesia: \_\_\_\_\_

Concelho: \_\_\_\_\_

Área do baldio (ha): \_\_\_\_\_

N.º de compartes: \_\_\_\_\_

É objetivo deste inquérito aos Conselhos Diretivos, Associações de Baldios e Federação de Baldios compreender um pouco melhor aquilo que é o seu entendimento da Lei dos Baldios, identificar os seus principais pontos fortes e fracos e por último apontar aqueles que são para estes agentes as principais potencialidades destes terrenos no desenvolvimento dos seus territórios.

Para tal, e seguindo a linha metodológica que adotei no restante trabalho, este inquérito irá ser realizado tendo em conta as 4 dimensões que deverão ser tidas em conta quando tratamos de analisar as potencialidades e os contributos desta realidade para a construção de iniciativas que promovam o desenvolvimento das comunidades. São elas:

- Dimensão Político-Institucional (funcionamento das instituições que gerem os baldios; modalidade de gestão; participação da comunidade na definição das políticas de gestão dos baldios);
- Dimensão Local (identificação da comunidade com o baldio; iniciativas locais que tenham o baldio como agente central);
- Dimensão Ambiental (gestão dos recursos ambientais);
- Dimensão Económica (fontes de rendimentos do baldio; novas potencialidades económicas)

### **I. Ao Nível Político-Institucional:**

#### Organização e Administração dos Baldios

I.I. Qual a modalidade de administração do baldio adotados pelas Assembleia de Compartes?  
(Assinale com X a modalidade aplicada)

1. Modalidade A : Auto-gestão
2. Modalidade B : Co-gestão

I.II. Quem é o órgão gestor?

(Assinale com X o órgão gestor aplicado)

1. Conselho Diretivo
2. Junta de Freguesia
3. Outra: \_\_\_\_\_

I.II. Quantas vezes ao ano reúnem a Assembleia de Compartes?

(Assinale com X a opção correta)

1. Nenhuma
2. Uma vez
3. Duas Vezes
4. Mais de três

I.III. Qual a percentagem aproximada de compartes presentes nas assembleias?

(Assinale com X a opção correta)

1. Menos de 25%
2. Entre 25 % e 50%
3. Entre 50 % e 75%
4. Mais de 75%

I.IV. Como são identificados os compartes do baldio?

(Assinale com X a opção correta)

1. Através das listas de eleitores da freguesia
2. Levantamento autónomo levado a cabo pela Assembleia
3. Outra: \_\_\_\_\_

---

---

I.V. Existe rotatividade dos membros dos órgão de Administração dos Baldios? (i.e. aquando das eleições, os compartes eleitos para os cargos na Assembleia de Compartes, Conselho Diretivo e

Comissão de Fiscalização costumam ser reconduzidos ou existe interesse dos compartes em participarem mais ativamente na condução dos interesses destes territórios)

(Assinale com um X a resposta que considere mais adequada)

- 1. Nenhuma
- 2. Insuficiente
- 3. Razoável
- 4. Muita

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

I.V.I. Caso tenha respondido a opção 1 ou 2 da pergunta anterior, quais são, na sua opinião, os motivos para o pouco interesse/envolvimento na gestão dos baldios pela maioria dos compartes?

---

---

---

---

---

---

---

---

I.VI. Como avalia a prestação da Mesa da Assembleia de Compartes (Presidente, Vice-Presidente e Secretários)

(Assinale com X a opção correta)

- 1. Fraca
- 2. Razoável
- 3. Satisfatória
- 4. Excelente

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

Justifique:

---

---

---

---

I.VII. E do Conselho Diretivo?

(Assinale com X a opção correta)

- |                 |                          |
|-----------------|--------------------------|
| 1. Fraca        | <input type="checkbox"/> |
| 2. Razoável     | <input type="checkbox"/> |
| 3. Satisfatória | <input type="checkbox"/> |
| 4. Excelente    | <input type="checkbox"/> |

Justifique:

---

---

---

---

I.VIII. E da Comissão Fiscalizadora?

(Assinale com X a opção correta)

- |                 |                          |
|-----------------|--------------------------|
| 1. Fraca        | <input type="checkbox"/> |
| 2. Razoável     | <input type="checkbox"/> |
| 3. Satisfatória | <input type="checkbox"/> |
| 4. Excelente    | <input type="checkbox"/> |

Justifique:

---

---

---

---

I.IX. Existe um plano de utilização para o baldio tal como se encontra disposto no artigo 6º da lei dos baldios?

(Assinale com X a opção correta)

- |        |                          |
|--------|--------------------------|
| 1. Sim | <input type="checkbox"/> |
| 2. Não | <input type="checkbox"/> |

I.IX.I. Caso exista, como avalia a sua aplicação prática?

(Responder somente se respondeu Sim em I.IX.)

1. Inexistente
2. Insuficiente
3. Suficiente
4. Bastante Satisfatória


I.IX.II. Se não, explicita as razões que levam a que não se tenha adotado um plano de utilização dos baldios

(Responder somente se respondeu Não em I.IX.)

---

---

---

---

---

---

---

## II. Ao Nível Local

II.I. Existe por parte dos compartes uma correta noção da importância que os baldios assumiu no desenvolvimento das regiões serranas?

(Assinale com X a opção correta)

1. Nenhum
2. Insuficiente
3. Suficiente
4. Muito Bom


II.I.I. E especificamente, em relação às seguintes faixas etárias:

Mais de 50 anos de idade:

1. Nenhum
2. Insuficiente
3. Suficiente
4. Muito Bom


Entre os 30 e os 50 anos de idade:

- |    |              |                          |
|----|--------------|--------------------------|
| 1. | Nenhum       | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Insuficiente | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Suficiente   | <input type="checkbox"/> |
| 4. | Muito Bom    | <input type="checkbox"/> |

Menos de 30 anos de idade:

- |    |              |                          |
|----|--------------|--------------------------|
| 1. | Nenhum       | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Insuficiente | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Suficiente   | <input type="checkbox"/> |
| 4. | Muito Bom    | <input type="checkbox"/> |

II.II. Como classifica o conhecimento por parte da comunidade em relação à lei dos baldios ( Lei Nº 68/93, de 4 de Setembro, alterada pela Lei Nº89/97 de 30 de Julho)?

(Assinale com X a opção que considera mais adequada)

- |    |              |                          |
|----|--------------|--------------------------|
| 1. | Nenhum       | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Insuficiente | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Suficiente   | <input type="checkbox"/> |
| 4. | Muito Bom    | <input type="checkbox"/> |

II.I.I. E especificamente, em relação às seguintes faixas etárias:

Mais de 50 anos de idade:

- |    |              |                          |
|----|--------------|--------------------------|
| 1. | Nenhum       | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Insuficiente | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Suficiente   | <input type="checkbox"/> |
| 4. | Muito Bom    | <input type="checkbox"/> |

Entre os 30 e os 50 anos de idade:

- |    |              |                          |
|----|--------------|--------------------------|
| 1. | Nenhum       | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Insuficiente | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Suficiente   | <input type="checkbox"/> |
| 4. | Muito Bom    | <input type="checkbox"/> |

Menos de 30 anos de idade:

- |    |              |                          |
|----|--------------|--------------------------|
| 1. | Nenhum       | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Insuficiente | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Suficiente   | <input type="checkbox"/> |
| 4. | Muito Bom    | <input type="checkbox"/> |

II.III. Considera que os baldios têm vindo a perder relevância na vida comunitária?

(Assinale com X a opção que considera mais adequada)

- |    |     |                          |
|----|-----|--------------------------|
| 1. | Sim | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Não | <input type="checkbox"/> |

II.III.I. Se respondeu sim, explicita as razões, que na sua opinião, contribuíram para essa perda de relevância.

---

---

---

---

---

### III. Ao Nível Ambiental

III.I. Considera que os baldios e as atividades aí praticadas contribuem para a preservação e sustentabilidade dos recursos ambientais?

(Assinale com X a opção que considera mais adequada)

- |    |     |                          |
|----|-----|--------------------------|
| 1. | Sim | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Não | <input type="checkbox"/> |

III.I.I. De que modo?

(Responder somente se respondeu Sim em III.I.)

---

---

---

---

---

III.I.II. Considera que a ação realizada pelos compartes nos baldios é devidamente reconhecida pelas entidades públicas e privadas no que respeita à preservação ambiental? (Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, Bombeiros Voluntários, Organizações privadas de preservação ambiental, empresas de exploração de recursos florestais, etc)

(Responder somente se respondeu Sim em III.I.)

(Assinale com um X a opção que considere mais adequada)

- |    |              |                          |
|----|--------------|--------------------------|
| 1. | Nenhuma      | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Insuficiente | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Suficiente   | <input type="checkbox"/> |
| 4. | Muito Bom    | <input type="checkbox"/> |

#### IV. Ao Nível Económico

##### A Economia dos Baldios

IV.I. Quais são, atualmente, as atividades económicas que se desenvolvem no baldio representado?

(Marque com X todas as atividades que aí ocorrem)

- |    |                               |                          |
|----|-------------------------------|--------------------------|
| 1. | Pastoreio                     | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Agricultura                   | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Recolha de matos e lenhas     | <input type="checkbox"/> |
| 4. | Floresta                      | <input type="checkbox"/> |
| 5. | Extração de recursos minerais | <input type="checkbox"/> |
| 6. | Produção de energia eólica    | <input type="checkbox"/> |
| 7. | Produção de energia solar     | <input type="checkbox"/> |
| 8. | Outras: _____                 | <input type="checkbox"/> |

IV.II. Recebe o baldio rendas pela exploração dos seus recursos?

(Marque com X a hipótese correta)

- |    |     |                          |
|----|-----|--------------------------|
| 1. | Sim | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Não | <input type="checkbox"/> |

IV.II.I. Quais são as atividades económicas geradoras de rendas para o baldio?

(Responder somente se respondeu Sim em IV.II.)



---

---

IV.IV. Considera existirem entraves por parte dos organismos públicos ao bom aproveitamento dos baldios e ao funcionamento dos seus órgãos?

1. Sim
2. Não

Justifique:

---

---

---

---

---

## **Anexo D**

*Reflexão e conclusões acerca das entrevistas realizadas em Vila Real no âmbito da Dissertação de Mestrado – dia 30 de Agosto (revisto e certificado pelos entrevistados)*

Fruto da intervenção sofrida por estes territórios no que diz respeito à política de florestação dos baldios ainda na época do Estado Novo, no Distrito de Vila Real a grande maioria dos baldios encontra-se ainda hoje em regime de co-gestão, assumindo o Estado, o papel de entidade responsável pela gestão e administração do baldio, nomeadamente, no que respeita aos recursos florestais aí existentes.

Contudo, nos últimos anos tem vindo a assistir-se a uma progressiva deterioração daquilo que é a relação do Estado (na figura do ICNF) na gestão e administração destes mesmos recursos, o que tem causado elevados prejuízos às comunidades locais, na figura dos compartes.

Do que captei das entrevistas realizadas com os diversos agentes entrevistados ao longo do dia, pude captar que de acordo com estes as maiores dificuldades sentidas no que respeita a um bom aproveitamento dos baldios encontram-se:

- Na relação quase inexistente com o Estado (enquanto órgão co-gestor) o que leva à difícil construção de estratégias de valorização e aproveitamento do território baldio;
- A desvalorização do papel das assembleias de compartes por parte do Estado, que se manifesta nos entraves colocados pelos mesmos às propostas e tentativas de valorização e aproveitamento do território baldio;
- Um desconhecimento dos decisores políticos daquilo que é a realidade de cada comunidade local e que tem reflexos na carga burocrática exigida aos compartes (Conselho Diretivo) para a execução de planos de intervenção nas áreas baldias;
- A falta de divulgação e promoção dos terrenos baldios, sua importância, extensão e funcionamento, na sociedade civil que têm como consequência o uso abusivo e muitas vezes negligente destes territórios por indivíduos/grupos, que veem estes territórios como zonas de abandono ou pertença do Estado.
- Não existe legitimidade por parte das Assembleias de Compartes para exercerem a sua atividade nos baldios por o Estado não lhes atribuir essas competências;

Por outro lado, e não obstante as dificuldades no relacionamento entre os órgãos co-gestores dos baldios, tem sido importante o papel das assembleias de compartes nas diversas localidades, pois estes, continuam com a sua ação a:

- Colmatar as insuficiências da ação do Estado nestes territórios, nomeadamente, a assumir as despesas de limpeza da floresta, abertura de caminhos e aceiros, etc. (tarefas estas que seriam, pelo menos em parte, da competência do Estado);

- Construção ou melhoramento de obras comunitárias, capelas, largos, fontanários, centros de dia, entre outros (estas obras podem ser financiadas a 100% pelos baldios, ou comparticipadas pelos mesmos);
- Financiamento das atividades das equipas de sapadores florestais (entidade com um papel fundamental, quer nas atividades de desmatamento e de construção e limpeza de acessos na serra, quer ainda pelo seu papel de combate aos incêndios florestais, onde funcionam como força de intervenção mais imediata);

Também, é de salientar, que embora estes territórios contem atualmente com uma população bastante envelhecida, tem-se vindo a notar um maior interesse por parte da população mais jovem na revitalização e/ou participação nas assembleias de partes e conselhos diretivos. Esta “nova” vaga de jovens interessados pela problemática dos baldios nas suas comunidades prende-se com um crescente número de jovens que se tem vindo a instalar nestes lugares fruto de negócios agrícolas que aí pretendem instalar, quer também, com a infeliz situação de desemprego que tem assolado muitos dos jovens, obrigando estes, por vezes, a voltarem para junto das suas famílias.

Outro dos pontos muito focados nestas entrevistas prendeu-se com as potencialidades dos baldios enquanto factor de desenvolvimento destas comunidades rurais, no sentido, de criar nestas, dinâmicas que possibilitem a médio/longo prazo inverter a atual situação económico-social que afeta estes territórios, bastante marcados pelo desemprego, abandono das terras e conseqüentemente bastante envelhecida e ainda com poucas condições de atratividade. A esta questão foram diversas as ideias expostas, a referir:

- A necessidade de agrupar as unidades locais de baldios (em agrupamentos ou grupos de baldios), de forma a criar/definir estratégias comuns de aproveitamento dos baldios e conseqüentemente de desenvolvimento dos territórios;
- A importância de projetos de desenvolvimento “âncora” que possibilitem a definição de estratégias locais de desenvolvimento, nas quais, os baldios teriam um papel de suporte;
- A necessidade de revitalizar a atividade agrícola, pastorícia e pecuária, dentro da comunidade;
- O reconhecimento por parte das entidades públicas e pela sociedade em geral da importância dos baldios no equilíbrio ambiental, na preservação e manutenção de recursos naturais e da biodiversidade;
- Definição das estratégias de gestão dos baldios, não mantendo os baldios e a comunidade alheios às negociações que envolvem os seus territórios, nomeadamente quando tenha como outros intervenientes o Estado, autarquias e entidades privadas;

Analisadas, de uma forma bastante sumária aquelas que foram as conclusões mais importantes deste meu trabalho de pesquisa, e tendo em conta aquilo que são os 4 pilares de desenvolvimento (social, político-institucional, ambiental e económico) por mim identificados para a criação de um “novo” projeto de economia social, gostaria de também eu poder sintetizar as minhas opiniões e

conclusões acerca da realidade visitada. Assim, abaixo vou colocar alguns tópicos que poderão ser usados como fio condutor para futuras discussões acerca da realidade dos baldios na região de Trás-os-Montes.

#### Numa perspetiva político-institucional:

Embora existam de momento diversas assembleias de compartes ativas, a sua participação nem sempre é a desejável. Também pude verificar que mesmo dentro dos lugares com baldios e assembleias de compartes constituídas ainda existe um importante número de pessoas, principalmente entre os mais jovens, que não tem conhecimento dos baldios, da existência de órgãos gestores, nem do trabalho por estes realizados. Aliás, quando questionados acerca da propriedade da floresta, a esmagadora maioria dos populares com quem tive o prazer de falar responderam que esta pertencia ao Estado.

Assim, e embora, seja a assembleia de compartes o espaço que por excelência privilegia a democracia participativa, a verdade é que ainda existe muito trabalho para fazer no que respeita à promoção e dinamização deste órgão de poder local.

Ainda no que respeita a esta dimensão, um dos problemas mais vezes referido nas entrevistas realizadas prendeu-se com a má relação do Estado e poder autárquico com os baldios. Ao mesmo tempo, não parecendo existir por parte dos responsáveis entrevistados uma vontade de quebrar a relação de co-gestão que os liga e entendendo os técnicos a importância que sempre terá o Estado enquanto detentor de interesses nas áreas de baldio, será conveniente começar por exigir, que o gestor (Estado) tenha antes uma atitude mais diligente, quer para com o território que está sob a sua alçada, quer para o seu co-gestor (conselho diretivo) e que não continue a ter uma posição prepotente e autoritária para com estes territórios.

Já no que diz respeito, à relação das autarquias o problema já é mais político, sendo que a relação com os baldios, depende bastante da sensibilidade do executivo e das ideologias políticas que aí prevalecem, não sendo possível encontrar um padrão de relacionamento.

#### Desafios:

- A realização de assembleias populares para o esclarecimento de dúvidas acerca dos baldios e a lei que regula o seu funcionamento;
- Parcerias com as escolas do concelho/distrito para a divulgação do património baldio e a sua importância histórica junto da população mais jovem – visitas de estudo; trabalhos no âmbito da área de projeto;
- A utilização das associações ou da federação de baldios como grupo de *lobby* junto das entidades governativas para assumirem uma posição clara em relação à gestão das áreas florestais dos baldios;
- A criação de parcerias com as Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia para uma maior relação de proximidade com os baldios, para a definição e execução de planos de intervenção (onde as

autarquias possam mesmo ser um importante parceiro na reivindicação da gestão das florestas por parte dos compartes);

- A junção das unidades locais de baldios em organizações com maior expressão, quer em pessoas, quer em área abrangida, de maneira a também estas organizações conseguirem ganhar escala, ganhar poder, voz...

- Publicar nas comunidades locais (nas associações locais, igrejas, etc.), as resoluções tomadas em assembleia, por ordem a primar pela transparência do órgão e incentivar as pessoas a também elas participarem nas decisões;

### Numa perspetiva social

Aqui talvez esteja a longo prazo um dos maiores desafios que as comunidades locais vão enfrentar. É notório, na região de Trás-os-Montes o abandono do meio rural, o envelhecimento da população e a existência de situações de carência económica. Como podem os baldios ser um contributo para se inverter esta situação?

- Não poderá ser viável, que nos casos em que seja possível, e de acordo com aquilo que é a história dos baldios, que os compartes possam deliberar a cessão de exploração (a título gratuito) de terrenos baldios a famílias que se queiram fixar no lugar para aí poderem desenvolver uma qualquer atividade (quer seja ela principal, quer seja de apoio à sua normal atividade económica)?

- Não será importante que os órgãos dos baldios possam encontrar estratégias que os permitam contornar os entraves à gestão colocados pelo Estado? (por exemplo, a constituição de associações de baldios enquanto associações de desenvolvimento local que possibilitará o acesso a fundos comunitários que não estão dependentes das autorizações e pareceres do Estado)?

(Nota dos entrevistados: O Estado terá de estar sempre no processo, quer de uma forma mais ligeira ou não, pelo menos no que respeita á “posse” do terreno, já que apenas ao Estado compete identificar essa mesma “posse”. Mantendo-se a situação em termos idênticos, e desde que as áreas estejam submetidas ao Regime Florestal, ao Estado caberá sempre e até situação em contrário a emissão dos respetivos documentos.)

- Será que os órgãos de baldios não devem extrapolar a sua ação para lá daquilo que é a gestão e administração do baldio?

- Não estará o baldio em muitos casos a ser entendido como uma realidade desligada daquilo que é o local?

- Será desejável que os órgãos dos baldios foquem toda a sua ação na floresta?será essa mesma ação viável?

### Numa perspetiva Ambiental

Aqui penso que pouco haverá a acrescentar àquilo que foram as ideias transmitidas nas entrevistas. De fato, este é um dos fatores de maior importância no baldio. Será necessário adotar e repensar

estratégias de intervenção nestes lugares, no entanto, e para tal, será necessário encetar esforços com todas as entidades com responsabilidades na área de maneira a que efetivamente se possam chegar a soluções que garantam que este património se mantenha e renove. É no meu entender função dos baldios garantir que as gerações futuras possam também elas usufruir destas riquezas e do nosso património ambiental, pelo que a gestão destes recursos merece (ou, deveria merecer) especial atenção e reconhecimento por parte de todos os organismos públicos (Nota dos entrevistados: Já merece!).

No entanto, esta é uma daquelas áreas em que urge iniciar uma estratégia conjunta.

### Dimensão económica

Consciente de que esta dimensão assume cada vez um papel mais central na vida das comunidades, será sempre bastante redutor, reduzir uma realidade tão complexa a uma simples dimensão. Um baldio nunca deve ser entendido como um receptor de rendas, não o foi no passado, não o deverá ser para o futuro.

Contudo, esta realidade não pode por outro lado ser menosprezada. Está na hora de (re)identificar as possíveis fontes de riqueza do baldio, no entanto, sem nunca esquecer aquilo que foram e ainda são principais atividades económicas aí realizadas, a floresta, o pastoreio e a agricultura.

Quando me refiro à economia dos baldios e à sua riqueza, falo dela não só, como gerador de receitas para os baldios (e onde posteriormente a assembleia de compartes vai deliberar onde estas verbas serão utilizadas), mas também enquanto potencial gerador de riqueza para os seus moradores (para os compartes), servindo os terrenos baldios como facilitador da realização das suas atividades económicas (terrenos para pastoreio, empresas de resinagem, apicultura, atividades natureza, exploração da madeira).

De modo a poder-se criar condições de atratividade as pessoas devem olhar para o baldio para um espaço que tenha condições para a criação de alguns negócios, na área dos animais, na área da silvo-pastorícia, na apicultura, no turismo, dinamizando o baldio, utilizando o baldio, desde que como é óbvio, estas atividades e utilizações respeitem a lei, isto é, desde que as mesmas sejam aprovadas em assembleia de compartes. Com isto, o baldio continua a tirar os rendimentos das cessões de exploração, da madeira, da resina, etc. e os compartes, por seu turno, conseguem aí criar emprego, riqueza e automaticamente condições para que num futuro próximo, aí se venham a constituir mais famílias, dando-se por essa via a renovação geracional necessária para que estas aldeias (e com isso, os baldios) se mantenham vivas.

### Desafios

- Privilegiar os compartes aquando da apresentação de propostas para a exploração de determinados recursos dos baldios;

- Constituir, nos registos civis/comerciais, associações de compartes enquanto associações de promoção de desenvolvimento local e de exploração de recursos agrícolas;

(Nota dos entrevistados: Haverá necessidade absoluta?)

- Concentrar as unidades locais de baldio em freguesias (ou outra qualquer divisão que lhes conceda escala) (Nota dos entrevistados: Sem necessidade de limitar a qualquer divisão administrativa.) para que as áreas a ser afetadas sejam maiores, de maneira a concertar esforços na definição dessas políticas de desenvolvimento;
- Definir planos estratégicos de ação para o desenvolvimento das comunidades locais e estudar quais as temáticas a priorizar de maneira a prosseguir-se o desenvolvimento destas regiões;
- Estudar a criação de marcas de produtos regionais que possam ser produzidos nos baldios com expressão;
- No entanto, no meu entender, não devem estas iniciativas locais, como as aqui propostas ter o baldio como grande dinamizador, correndo o risco de este passar a ser entendido como a grande entidade empregadora. Essa ação afastará e sufocará as comunidades que perdem assim oportunidades de também elas contribuírem e de se emanciparem, podendo a longo prazo ter um efeito dissuasor de fixação, além de que desvia as associações de baldios do seu escopo principal. Estas devem ser, portanto, o elemento facilitador.

## **Anexo E**

*Reflexão acerca da entrevista realizada ao Sr. Luis António (Presidente da assembleia de compartes do baldio de Vale da Trave, Casal de Além, Covão dos Porcos e Valde de Mar) no âmbito da Dissertação de Mestrado (verificado e certificado pelo entrevistado).*

A opção pela realização desta entrevista prendeu-se com a necessidade de vir a conhecer o funcionamento interno de uma unidade de baldio e dos seus órgãos de gestão. Foi meu objetivo captar aqueles que no ponto de vista de um membro de um órgão de administração de um baldio são, na sua opinião, os maiores problemas que os mesmos atravessam, quais as suas virtudes e quais as estratégias que os terrenos comunitários poderão adotar no sentido de assumirem um papel mais central na discussão acerca do desenvolvimento das comunidades onde se encontram.

Desta entrevista, e na óptica do entrevistado, os maiores problemas da atual gestão do baldio são:

- A sua excessiva politização dos baldios;
- A falta de diálogo entre o Estado e os compartes, nos baldios cuja gestão dos baldios se encontra em regime de co-gestão com o Estado (de que é exemplo a falta de representação de representantes do Estado nas assembleias de compartes);
- A perpetuação de alguns compartes nos cargos de gestão e administração dos baldios;

No entanto, este problema não deve ser visto apenas como da responsabilidade dos compartes, mas também na perspetiva da responsabilidade do Estado, isto é, muita da área baldia continua a ser tutelada pelo ICNF, contudo todo e qualquer problema jurídico com os mesmos são diretamente reportados ao Ministério Público o que devia levar o Estado, a funcionar como órgão garante da legalidade e do primado da boa administração. Para tal, devia o mesmo imiscuir-se na administração e gestão dos baldios, solicitando aos órgãos autorização para assistir às assembleias e enquanto entidade com um corpo técnico altamente especializado, aconselhar os órgãos para uma gestão mais cuidada;

Por outro lado, quando a gestão dos baldios se encontra a cargo das Juntas de Freguesia também carece de legitimidade, no sentido, em que não existe uma prestação de contas autónoma aos compartes daquilo que é a gestão do baldio e das suas receitas;

- O abandono das “tradicionalis” atividades que se realizavam no baldio, o que conduziu a um efetivo abandono destes terrenos;

Não obstante, novos usos têm surgido, no entanto, e até em consequência da caracterização sócio-económica de muitos destes lugares, existe uma necessidade de informar estas pessoas, de lhes explicar aqueles que são os novos aproveitamentos e os benefícios que estes trarão para a melhoria da vida de toda a comunidade;

- A excessiva divisão dos baldios, em unidades de baldios cada vez mais reduzidas, leva a que os mesmos venham a perder expressão e poder (também este problema deriva, em parte, da excessiva politização de que os baldios têm sido alvo);
- Inexistência de sinergias entre os diversos órgãos com poderes de gestão das comunidades;

Automaticamente, e da leitura dos problemas apontados, podemos daí logo retirar algumas estratégias que podem ser tidas em conta, de maneira a melhorar aquela que é o atual funcionamento dos órgãos do baldio e do próprio aproveitamento do mesmo, são estes:

- O Estado (através dos seus técnicos no terreno) deve assumir um papel de facilitador dos órgãos de administração dos baldios, podendo mesmo conduzir e criar estratégias comuns de desenvolvimento rural (ex. sugerir a unificação de unidades de baldio quando deteta que nessa não exista massa crítica ou mesmo partes suficientes para uma correta gestão do baldio – promovendo uma “extensão rural”)
- O Estado devia utilizar o seu corpo técnico para ajudar à gestão dos baldios e não para lhes colocar entraves, de índole marcadamente política;
- A possibilidade de criação de “baldios piloto” onde determinadas políticas e estratégias de desenvolvimento possam ser aplicadas e a partir destas tentar que pelo menos as ideias subjacentes ao processo sejam replicadas, promovendo-se um “efeito de contágio”;
- Importância na criação de sinergias entre os diversos órgãos com responsabilidades na comunidade;
- Os baldios deviam ter regulamentos internos, que pode vir a definir muitas daquelas que são as “deficiências”/falta de concretização da lei;
- Encontrar novos caminhos/novas perspetivas de utilização dos baldios, muito ligadas à valorização dos conhecimentos locais, onde o turismo (onde a paisagem natural tem um papel preponderante) pode funcionar como fator de criação de valor acrescentado, garantido a qualidade e a autenticidade tradicional que estes produtos têm (Na sociedade em que vivemos o que é único, é regra geral, mais valorizado do que tudo aquilo que é massificado). E esta estratégia, embora com as especificidades locais que deve ter em conta, é na sua base, é passível de ser reproduzida em diferentes comunidades.

Numa segunda fase da entrevista, procedi à elaboração de duas questões concretas. Foram elas:

Como vê a possibilidade de a assembleia de partes, ela própria, registar-se enquanto associação de desenvolvimento local (nos casos em que essa associação não exista na comunidade)?

Mais importante que criar outra organização de desenvolvimento, será sempre mais importante a disponibilidade dos órgãos dos baldios em trabalhar em parceria com organizações já existentes, sejam elas, ligadas aos baldios, ou não. Ou seja, estes podem é integrar a organização em outras associações (enquanto associadas).

Mas todas estas opções, serão os caminhos que se adoptem seguir, no entanto, é necessário um difícil e moroso trabalho de consciencialização das possibilidades que os baldios (representados nos seus órgãos) podem seguir, pois teremos de ter sempre em atenção a resistência que muitos dos compartos terão a estas mudanças.

Podem os baldios influenciar o desenvolvimento do meio rural?

Podem de várias maneiras. Em primeiro lugar, do ponto de vista democrático, são os órgãos do baldio eleitos diretamente por todos os compartos de um(ns) determinado(s) local(is) e é essa escolha realizada nominalmente, o que de leva a que as decisões tenham uma elevada legitimação democrática.

Em segundo lugar, e embora existam de fato outros caminhos que podem ser seguidos na gestão do baldio, será necessário que estes sejam “mostrados” às pessoas.

As possibilidades são inúmeras, e vão desde a cinegética, às cessões de exploração, passando pela florestação.

No entanto, e mais uma vez será necessário que seja realizado um trabalho de consciencialização das suas potencialidades e de formação das pessoas para a própria lei dos baldios e para uma boa gestão dos recursos naturais. E esse trabalho, poderá ter de passar pela aplicação de algumas destas estratégias nalguns baldios, que sempre estiveram mais marginalizados ou onde não existam grandes conflitos, e através destes e dos seus resultados replicar noutros onde uma aplicação originária não seria tão fácil.

Tem, todavia, de existir por parte dos órgão dos baldios e seus representantes um esforço para diferenciar esta tipologia de propriedade. E esta legislação permite-o.