

O agrupamento como alternativa para a gestão dos baldios em Portugal

Ana Luísa Luz¹

Resumo. O meio rural interior é hoje caracterizado por uma população escassa e envelhecida, onde o turismo e a conservação da natureza ocupam gradualmente o lugar da função produtiva do espaço. Os incêndios de 2017 evidenciaram as possíveis consequências desta conjuntura, acelerando uma Reforma da Floresta que incluiu medidas há muito reclamadas. Em particular, desde 2019 está em curso um projecto-piloto, a nível nacional, que propõe o agrupamento de baldios como estratégia de gestão destas áreas, com especial foco sobre a sua componente florestal.

Neste trabalho faz-se uma análise da implementação desse projecto que envolve o Governo, as principais federações de baldios (e.g., BALADI) e as comunidades locais.

Realizaram-se entrevistas semiestruturadas a partes em três contextos diferentes, e a um elemento da BALADI.

Além dos benefícios directos para a gestão local, ligados à rede de partilha e ao apoio técnico, o Agrupamento é valorizado pelo seu papel no fortalecimento das comunidades face à percebida ausência e/ou incompetência das instituições do Estado.

Palavras-chave: baldios; gestão agrupada da paisagem; acção colectiva; floresta

Grouping as an alternative for managing common lands in Portugal

Abstract. Today mountain rural areas are characterized by a scarce and aging population, where tourism and nature conservation are replacing farming

¹ Investigadora integrada no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa [CICS.NOVA]. E-mail: analuz@fcsh.unl.pt.

activities. The 2017 fires highlighted the possible consequences of this conjuncture, boosting a Forest Reform which included measures that were long called for. Particularly, since 2019, a pilot-project that proposes the grouping of *baldios* as a management strategy for these areas, focused mainly on the forest resources, is under way at the national level, involving the Government, the main *baldios'* federations and the local communities.

In this work we analyze the implementation of that project. Semi-structured interviews were performed to commoners in three different contexts, and to a BALADI leader.

Direct benefits to the local management of *baldios* were evidenced by the commoners, mostly related to the network created and the technical support. Moreover, groupings were valorized by their role in the strengthening of communities, given the perceived absence and/or incompetence of State institutions.

Key words: common lands; collaborative landscape stewardship; collective action; forest management

Le regroupement comme alternative pour la gestion des terrains communautaires au Portugal

Résumé. Le milieu rural se caractérise aujourd'hui par une population rare et vieillissante, où le tourisme et la conservation de la nature remplacent progressivement la fonction productive de l'espace. Les incendies de 2017 ont mis en évidence les conséquences possibles de cette situation, accélérant une réforme forestière qui comprenait des mesures réclamées depuis longtemps. En particulier, depuis 2019, un projet pilote est en cours au niveau national, qui propose le regroupement des terrains communautaires (*baldios*) comme stratégie de gestion de ces territoires avec un accent particulier sur leur composante forestière.

Ce travail analyse la mise en œuvre de ce projet qui implique le Gouvernement, les principales fédérations des *baldios* (e.g., BALADI) et les communautés locales. Des entrevues semi-structurées ont été réalisées avec les membres des communautés dans trois contextes différents, ainsi qu'avec un membre de BALADI.

Au-delà des bénéfices directs pour la gestion locale, liés au réseau de partage et à l'accompagnement technique, le Groupe est apprécié pour son rôle de renforcement des communautés face à l'absence perçue et/ou à l'incompétence des institutions étatiques.

Mots clés: terrains communautaires ; gestion collaborative du paysage ; action collective ; gestion des forêts

Introdução

Este trabalho centra-se no agrupamento de baldios, figura prevista no diploma que estabelece o Regime Jurídico dos Baldios (artigo 33^o), introduzida recentemente na prática da gestão territorial. Os fogos de 2017 aceleraram a Reforma da Floresta² na qual as questões estruturais do território florestal, tais como a natureza e dimensão da propriedade e o cadastro predial, ganharam destaque. Os baldios, territórios detidos e geridos pelas comunidades locais, albergam cerca de 11% da floresta de Portugal continental (Radich & Baptista, 2005). Contudo, nas zonas rurais, o despovoamento e as alterações do tecido socioeconómico tornam difícil, por um lado, a manutenção de uma relação funcional duradoura entre as comunidades e os baldios, e, por outro, o controlo do crescimento da vegetação, outrora garantido pelo pastoreio. Neste cenário torna-se importante assumir estratégias que tenham em conta o actual contexto rural e que tornem possível a gestão local destes espaços, com benefícios para as comunidades locais. Em 2019, no contexto da Reforma da Floresta, foi lançado um projeto-piloto que reúne o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) e as duas maiores organizações de baldios - a Federação Nacional dos Baldios (BALADI) e a Associação Florestal de Portugal (FORESTIS) - com o objectivo de formar 20 agrupamentos de baldios, procurando, de acordo com declarações do Governo, beneficiar das “mais-valias que advêm do associativismo e do estabelecimento de um modelo de economia de escala³”. Para isso foram estabelecidos contratos-programa entre o ICNF e as duas organizações. Partindo de três situações com diferentes relações com esse projecto - um agrupamento activo, um agrupamento em formação e um baldio não agrupado - e apoiando-nos nos trabalhos desenvolvidos na área da gestão conjunta da paisagem e da gestão de recursos comuns, fazemos uma análise do que tem sido na prática a gestão conjunta dos baldios e do lugar que essa figura ocupa, ou poderá vir a ocupar, na realidade rural. Sendo os baldios mais do que um espaço de floresta, pretende-se igualmente perceber de que forma esta

² A Reforma da Floresta é a designação dada a um pacote legislativo composto por 12 diplomas criados, segundo comunicação do Governo, para atender a objectivos de ordenamento do território, redução do risco de incêndio, e criação de mais riqueza e emprego. Criado em 2016, composto inicialmente por dez diplomas, foi aprovado pelo Governo em março de 2017. Contudo, como reacção aos grandes incêndios ocorridos no verão desse ano, o processo sofreu alterações - por exemplo, a reforma da floresta passou a integrar os actuais 12 diplomas, de forma a atender às necessidades evidenciadas no decurso dos incêndios - e foi de certa forma acelerada a sua discussão e implementação.

³ [Governo financia criação de agrupamentos de baldios - XXI Governo - República Portuguesa \(portugal.gov.pt\)](http://portugal.gov.pt)

abordagem, fundamentalmente centrada naquele recurso, incorpora ou deixa intactos os restantes valores associados a estes espaços, nomeadamente valores culturais, naturais, sociais e mesmo institucionais, valores que são próprios de cada comunidade e que de certa forma as definem.

Em seguida faz-se uma breve revisão bibliográfica que pretende situar e apoiar teoricamente esta reflexão.

Enquadramento teórico

Na Europa o aumento do número e intensidade de incêndios rurais que deriva do abandono das práticas agrícolas e do despovoamento, tornou a gestão da paisagem rural uma prioridade, dadas as consequências dos incêndios sobre o solo (erosão e desertificação), sobre a biodiversidade e valores estéticos e culturais, e sobre a paisagem (homogeneização) (PENKER, 2017; MCDONALD *et al.*, 2000). Por outro lado, nestes contextos, a falta de uso e de gestão que resulta do progressivo abandono da actividade agrícola constitui o verdadeiro dilema dos sistemas de recursos comuns, em que se inserem os baldios. São espaços que atraem um leque de utilizadores gradualmente mais variado, mas que não se compromete com a manutenção dos recursos e da paisagem (BROSSETTE *et al.*, 2022), essa assumida como sendo responsabilidade das comunidades locais, ou até, eventualmente, do Estado (LUZ, 2019). Muitas destas áreas encontram-se hoje inseridas em áreas protegidas no sentido de preservar os ecossistemas formados pelo uso agrícola extensivo e continuado ao longo de séculos, o que contribui para complexificar a questão institucional e tornar mais difusos os direitos de propriedade (PENKER, 2017).

Embora existam várias iniciativas locais de organização não centralizada que procuram recuperar/manter a paisagem agrícola alvo de abandono, os apoios agroambientais da União Europeia dominam as fontes de financiamento, constituindo já uma fatia muito considerável do orçamento da Política Agrícola Comum (PAC) (PENKER, 2017). Contudo, como referido por vários autores, os reflexos sobre o nível de biodiversidade ou sobre a conservação de espécies, são, na generalidade, pouco relevantes ou pouco claros (ver por exemplo KLEIJN *et al.*, 2006). Hoje é consensual que a escala usada para implementação - ao nível da unidade de produção - justifica pelo menos parte do fraco impacto das medidas. Apesar desse consenso, e dos benefícios, ecológicos, económicos e sociais de uma abordagem colaborativa à escala da paisagem (MILLS *et al.*, 2012; BOULTON *et al.*, 2013; MCKENZIE *et al.*, 2013; PENKER, 2017; PRAGER, 2015; JONGENEEL &

POLMAN, 2018; KUHFUSS *et al.*, 2019), esta continua a ser a exceção e não a regra (PENKER, 2017, KUHFUSS *et al.*, 2019).

A cooperação ou coordenação entre proprietários acarreta desafios, que estão no fundo associados aos dilemas da gestão de recursos comuns que têm estado no centro da discussão no seio de diferentes disciplinas (PENKER, 2017; PRAGER, 2020; WESTERINK *et al.*, 2020; AMBLARD & MANN, 2021). BOULTON *et al.* (2013) consideram colaboração os casos em que os participantes se encontram, trabalham juntos e mantêm um diálogo, e em que esse trabalho conjunto é essencial para atingir os objectivos do grupo e é passível de reforçar, ou gerar, capital social. Do outro lado do espectro estarão os casos em que predomina a coordenação, ou seja, em que os participantes trabalham para o mesmo objectivo, mas isoladamente, situações que exigem muitas vezes a presença de um facilitador externo. Quanto maior o nível de colaboração mais evidentes serão os benefícios, sociais e económicos, associados, como a partilha de custos, de recursos e de informação, redução gradual dos custos de transação, capacitação dos participantes, criação de capital social e de sentido de pertença, possibilidade de partilha de experiências e de perspectivas face às questões associadas à gestão, e ainda a facilidade de acesso a oportunidades que não estariam acessíveis a produtores individuais (PRAGER, 2015; MILLS *et al.*, 2012; BOULTON *et al.*, 2013). Em seguida contextualiza-se a figura do agrupamento de baldios naquilo que tem sido a gestão da floresta em Portugal e, em particular, das áreas baldias.

Contextualização do estudo

Em Portugal a floresta encontra-se dividida entre proprietários privados (83%, dos quais 73% correspondem a proprietários florestais privados e 10% a grandes empresas exportadoras), comunidades locais (11%) e Estado (3%), estando a restante área (3%) entregue a um conjunto diversificado de entidades como câmaras municipais, juntas de freguesia, associações, igreja, etc. (RADICH & BAPTISTA, 2005). Trata-se, portanto, de uma floresta essencialmente privada, cuja gestão está dependente da vontade e capacidade dos proprietários, muitos deles não identificados dada a ausência de cadastro de amplas áreas do território rural. Perante este cenário, e dada a pequena dimensão da propriedade florestal privada, torna-se evidente a necessidade de uma estratégia de gestão baseada na cooperação.

As vagas de incêndios têm instado os sucessivos governos a actuar através do estabelecimento de reformas estruturais das políticas públicas no que respeita à floresta. Apesar de, nesse processo consecutivo, se terem verificado alguns avanços positivos, no sentido de facilitar a gestão do património florestal privado, uma vez implementadas, as boas ideias têm ficado estagnadas por dificuldades burocráticas e de financiamento (e.g., Zonas de Intervenção Florestal), ou a sua evolução é dificultada por iniciativas com efeitos colaterais sobre aquelas (e.g., incentivo à criação de organizações de produtores florestais e posterior desvio dos apoios à gestão florestal para outras entidades) (MENDES, 2008; SILVA, 2007). Ironicamente, hoje verifica-se que é a ocorrência regular e cada vez mais intensa de fogos rurais que une os vários sectores da floresta. A ausência de uma cultura de cooperação na gestão florestal privada (SILVA, 2007) e a prioridade dada pelo Estado à gestão da floresta pública e comunitária (deixando ao abandono a floresta privada) (DEVY-VARETTA, 2003), mesmo quando a administração não consegue dar resposta a essa responsabilidade, contribuíram de forma decisiva para a situação actual (MENDES, 2008; SILVA, 2007).

Até meados do século XX os baldios estavam integrados em sistemas agrícolas de subsistência, e eram usados essencialmente para apascentamento do gado e recolha de recursos essenciais, assumindo um papel central na vida dos povos de montanha. A sua gestão, de natureza comunitária, apoiava-se em instituições criadas localmente para garantir a sustentabilidade do uso e o acesso a todos os compartes. Com a implementação do Plano de Povoamento Florestal, estes territórios foram florestados coercivamente pelo Estado Novo que pretendia aumentar a área de floresta pública e tornar úteis áreas consideradas improdutivas “para a nação”. Efectivamente, como resultado deste processo, os baldios florestados passaram a representar uma parte significativa da floresta nacional (DEVY-VARETTA, 2003). Assim, o objectivo fora parcialmente atingido ainda que posto em causa mais tarde, quando, restabelecida a democracia, os baldios foram devolvidos aos seus legítimos utilizadores. Neste processo o Estado conseguiu manter algum controlo sobre aqueles territórios criando a figura da cogestão na qual continuaria a gerir a floresta nos baldios, ficando com uma parte considerável das receitas, opção que foi largamente seguida pelos compartes no intuito de garantir o apoio do Estado na gestão. Hoje, de acordo com RADICH & BAPTISTA (2005), a figura da cogestão encontra-se debilitada, demonstrando-se a incapacidade dos serviços do Estado em assegurar a gestão daquelas áreas, quadro que os autores consideram indissociável da perda de controlo estatal de uma parte considerável da floresta que resultou da devolução dos baldios e que

em última análise os colocou (aos baldios) no final da sua (do Estado) hierarquia de prioridades.

Para fazer face ao crescente despovoamento das zonas rurais, e à falta de apoio do Estado na gestão, a gestão agrupada dos baldios tem sido defendida pelo movimento associativo dos baldios⁴ como estratégia de gestão, no sentido de alargar a escala de acção e criar condições para a gestão local, pelas comunidades, mesmo em situações de baixa densidade demográfica (CARVALHO, 2011; BAPTISTA, 2011). A possibilidade de gestão de mais do que um baldio pela mesma entidade é já considerada no Decreto-Lei nº 68/93, de 4 de setembro. Pode ler-se no artigo 7.º que “os planos de utilização podem dizer respeito apenas a um baldio ou a grupos de baldios, próximos ou afins, suscetíveis de constituir unidades de ordenamento, nomeadamente por exigência da dimensão requerida por objetivos de uso múltiplo ou integrado, por infraestruturas só justificadas a nível superior ao de um só baldio ou por economias de escala na aquisição e utilização de equipamento”, casos em que o regime de gestão sofreria as adaptações necessárias, nomeadamente “por recurso à figura da gestão conjunta”. Apesar da possibilidade deixada pelo enquadramento legal, mantida e clarificada na actual legislação (Lei nº 75/2017) e de a sua pertinência e relevância serem defendidas por diferentes actores (e.g., compartes, técnicos, académicos) e reivindicadas pelos compartes, a gestão agrupada nunca chegou à prática nem foi incentivada pelas instituições públicas.

Em 2016 o Governo preparava a “reforma da floresta”, forjando e aprovando diferentes diplomas. Em 2017, o verão foi marcado pela ocorrência de fogos rurais que atingiram níveis de destruição e de mortalidade sem precedentes, acelerando e redireccionando aquele processo de reforma. Numa primeira fase os baldios e os seus compartes não foram considerados actores na estratégia, facto que foi alvo da crítica do movimento associativo (ver BALADI, 2017). Resultado directo ou não dessa insurgência, o facto é que as comunidades locais assumem hoje um lugar central na Reforma. O projecto-piloto (PP) que prevê o agrupamento de baldios começou a ser implementado em 2019, através da constituição de contratos-programa entre o ICNF e as duas federações de baldios a nível nacional, designadamente a BALADI e a Forestis). A medida insere-se na Reforma da Floresta e tem como objetivo apoiar a criação de agrupamentos de baldios e respetiva capacitação envolvendo um financiamento de 3,6 milhões de euros ao

⁴ Referimo-nos aqui ao conjunto das organizações que têm vindo a trabalhar com os compartes, apoiando a sua actividade e contribuindo para a defesa da propriedade comunitária, entre as quais se destaca a BALADI - Federação Nacional de Baldios.

longo de três anos, assegurado pelo Fundo Florestal Permanente⁵. De acordo com o *website* oficial do Governo⁶ (a esta data tratava-se ainda do XXI Governo Constitucional), a figura do agrupamento de baldios e as “mais-valias que advêm do associativismo e do estabelecimento de um modelo de economia de escala” promovem “a gestão florestal qualificada do conjunto dos espaços florestais das áreas comunitárias, através do desenvolvimento do modelo de gestão conjunta das áreas florestais, permitindo a coordenação das ações de prevenção estrutural contra incêndios nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infraestruturização”. Neste contexto, as duas federações comprometiam-se a criar e tornar operacionais 10 agrupamentos de baldios (Adb) no prazo de três anos através do envolvimento e incentivo dos seus associados. Enquanto a BALADI optou por formar os Adb de raiz envolvendo diferentes comunidades que se viriam, ou não, a agrupar na gestão dos baldios, a FORESTIS recorreu a associações de produtores que já congregavam baldios como associados formando os agrupamentos a esse nível. No final dos três anos, em 2022, estavam formados 19 Adb, dez pela BALADI, envolvendo 55 baldios e cerca de 56000 hectares distribuídos pelos distritos de Braga, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Porto e Vila Real, e nove pela FORESTIS. Neste trabalho referimo-nos exclusivamente ao trabalho da BALADI, uma vez que foi esta a entidade responsável pelos dois agrupamentos aqui abordados.

Decorridos os três anos previstos para os contratos-programa, os agrupamentos deveriam ter criado as condições para manter as dinâmicas estabelecidas num regime de autonomia da gestão. Ao mesmo tempo, punha-se a questão de alargar a iniciativa a outros baldios do país. Os resultados positivos dos primeiros três anos do projecto, ou daquilo que passou a denominar-se de primeira geração de agrupamentos, levaram à recente declaração do Ministro do Ambiente e da Acção Climática do XXIII Governo Constitucional, anunciando a constituição de novos contratos-programa e a disponibilização de verbas para manter os Adb de primeira geração e apoiar a segunda geração. O valor ascende a 5,4 milhões de euros para utilizar até 2027. Em seguida faz-se uma reflexão sobre o processo de agrupamento de baldios, partindo da perspectiva de compartes de baldios agrupados, não agrupados e em processo de agrupamento. Pretende-se perceber os desafios com que se deparam na gestão dos baldios, os aspectos que consideram importantes numa estratégia futura de gestão e de que forma o

⁵ Em 2021, com a alteração dada pelo Decreto-Lei n.º 114/2021, de 15 de dezembro, foram extintos e agregados ao Fundo Ambiental, o Fundo Florestal Permanente, o Fundo de Apoio à Inovação, o Fundo de Eficiência Energética e o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético.

⁶ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=governo-financia-criacao-de-agrupamentos-de-baldios>

projecto-piloto se encaixa nessa visão. Analisando o processo de implementação e operacionalização de um AdB, pretende-se igualmente contribuir para o conhecimento na área da gestão agrupada da paisagem e da gestão de recursos comuns. O projecto-piloto encontra-se em desenvolvimento, pelo que o que apresentamos são resultados preliminares.

Caracterização dos casos de estudo

O estudo desenvolveu-se em torno de três casos com diferente relação com o projecto-piloto: um agrupamento de baldios – Serra do Gerês –, um baldio não agrupado – o baldio da freguesia de Pedrógão –, e um baldio em processo de agrupamento – o baldio das comunidades de Valverde, Pé da Pedreira, Barreirinhas e Murteira. Passamos a uma breve caracterização dos três casos de estudo.

O Agrupamento dos baldios da serra do Gerês (AdBSG) é composto por sete⁷ comunidades incluídas parcial ou integralmente no Parque Nacional da Peneda-Gerês, distribuídas por dois distritos e dois concelhos, designadamente Rio Caldo, Campo do Gerês, Ermida e Vilar da Veiga, no distrito de Braga, concelho de Terras do Bouro, e Fafião, Pincães e Cabril, no distrito de Vila Real, concelho de Montalegre. Nas últimas décadas a população tem vindo a decrescer nesta região. De acordo com os censos de 2021, a freguesia do Campo do Gerês regista hoje 149 habitantes, Rio Caldo 770 habitantes, Vilar da Veiga 1074 habitantes, e a freguesia de Cabril (onde se incluem as aldeias de Fafião, Pincães e Cabril) 512 habitantes. Na zona do PNPG a agricultura tem vindo a perder importância, enquanto a agropecuária, praticada de forma extensiva, mantém alguma importância, em grande parte com recurso a apoios externos, em particular da União Europeia. A floresta ocupa uma área considerável do PNPG (cerca de 30%, de acordo com o ICNF), grande parte localizada nos baldios, tendo um peso relevante nas economias locais. O sector terciário destaca-se hoje nesta região, representado sobretudo pelo turismo que se tem vindo a desenvolver fortemente nas últimas décadas.

O AdBSG abrange mais de 12000 hectares. Os baldios correspondem às zonas mais altas, a maior parte na serra, onde existem zonas de floresta – sobretudo pinheiro-bravo, mas também carvalhos, medronheiros, etc. – zonas de matos,

⁷ Recentemente a comunidade de Lapela, freguesia de Cabril, juntou-se ao grupo, contudo a sua perspectiva não foi integrada nesta abordagem, já que a concretização desse processo foi posterior às entrevistas.

zonas rochosas e zonas de pastagem. O pastoreio desenvolve-se por toda a área de baldio, ainda que existam zonas com maior disponibilidade de alimento, onde os animais (vacas e cabras) permanecem mais tempo.

O baldio de Pedrógão localiza-se no concelho de Torres Novas, distrito de Santarém. Na ausência de assembleia de compartes, é gerido pela Junta de Freguesia (JF) de Pedrógão onde se registam 1117 habitantes. O baldio tem uma área superior a 1000 hectares e corresponde à vertente sudeste da serra de Aire, incluída no Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros. O Parque foi criado em 1979 através do DL n.º 118/79, de 4 de maio e é gerido pelo ICNF. Enquanto a agricultura já teve um peso relevante na região, associada à produção de azeite, vinho e aguardente de figo, criação de gado, sobretudo de ovelhas e cabras, hoje grande parte da população activa está empregada fora das aldeias, nas indústrias da zona, nomeadamente na de papel (Renova, na Zibreira e Casais Martanes), têxtil (Minde), metalúrgica e construção civil. O baldio, outrora essencial para a economia local, base da produção de azeite, de cabras e ovelhas, actualmente é usado sobretudo para pedestrianismo, outras actividades de desporto e aventura, e actividades de visitação focadas no património geológico que caracteriza a região.

Os baldios das comunidades de Valverde, Pé da Pedreira, Barreirinhas e Murteira (VPBM) localizam-se no distrito e concelho de Santarém, freguesia de Alcanede, dentro dos limites do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros. Na memória colectiva local, os baldios das quatro comunidades sempre constituíram uma unidade de gestão. Embora esta configuração lembre a figura do agrupamento de baldios, as duas situações são essencialmente diferentes. Desde o DL n.º 39/76 que os conceitos de baldio e de utilizador previstos na legislação deixam clara a natureza local dos limites geográficos dos baldios, determinados pelos usos e costumes das populações. De acordo com esse diploma, baldios são “terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores de determinada freguesia ou freguesias, ou parte delas”. A determinação da área de baldio consagrada a cada comunidade não seguiu os limites administrativos, até porque o uso daquelas áreas e a sua instituição local precedem largamente o estabelecimento e a definição das freguesias. Na lei actualmente em vigor, Lei n.º 75/2017, baldios são “terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais (...)”, definidas como “o conjunto de pessoas singulares, devidamente recenseadas como compartes relativamente a determinado imóvel ou imóveis comunitários”, destacando de forma inquestionável dos limites administrativos a definição dos legítimos utilizadores. Os baldios de VPBM, com 759 compartes registados,

encontravam-se à data da entrevista (fevereiro de 2023) em processo de agrupamento com baldios de outras comunidades vizinhas do distrito de Santarém, no contexto do PP. A freguesia de Alcanede destaca-se pela importante concentração de atividade extrativa de pedra calcária e indústrias de produtos afins. Inclusive, como veremos, a actividade do conselho directivo dos baldios de VPBM apoia-se grandemente nesta actividade, nomeadamente nas rendas resultantes do aluguer de áreas dos baldios a empresas ligadas àquela actividade. Actividades ligadas à gestão da floresta e da vegetação são uma parte importante do uso e gestão do baldio, assim como actividades de recreio e visitação (ex. pegadas de dinossauro de Vale de Meios) organizadas e exploradas por entidades externas (ex., ICNF, agentes turísticos).

Métodos

Foram efectuadas entrevistas semi-estruturadas aos compartes que integram o órgão de gestão do AdBSG; aos compartes que integram o órgão de gestão dos baldios de Valverde, Pé da Pedreira, Barreirinhas e Murteira (VPBM); e ao presidente da JF de Pedrógão, comparte do baldio de Pedrógão e responsável pela sua gestão. Foi igualmente entrevistado um elemento da direcção da BALADI, que é também dirigente do AdBSG. De forma a obter uma representação mais completa do processo de implementação do projecto-piloto (PP), contactaram-se as instituições do Estado ligadas ao PP, nomeadamente a Secretaria de Estado das Florestas e o ICNF, através dos contactos institucionais, contudo sem resposta.

Resultados

Reflexos do agrupamento sobre as dinâmicas locais – o caso do Agrupamento de Baldios da Serra do Gerês

O AdBSG foi o primeiro a ser constituído, em julho de 2019. A sua composição dependeu sobretudo do maior ou menor interesse das comunidades em integrar o PP. Ao mesmo tempo, a proximidade geográfica, a partilha da serra e das vicissitudes de se encontrarem dentro do Parque Nacional foram também factores de peso na determinação das comunidades que viriam a compor o AdBSG. Até à formação do agrupamento, além da proximidade entre Fafião, Cabril e Pincães, e

também entre Fafião e a Ermida, a interacção ou cooperação entre as várias comunidades era residual.

De acordo com os compartes, o primeiro ano de funcionamento, referido como o “ano zero”, serviu sobretudo para estabelecer as linhas de acção, entre compartes e ICNF, e a estratégia de gestão do AdBSG. Foi definido pelo conjunto das comunidades que cada uma teria representatividade no órgão de gestão do AdB e igual influência sobre as decisões, tendo todas assento na direcção num esquema de rotatividade. Cada representante coincide geralmente com um elemento da direcção do conselho directivo do seu baldio ou outro comparte por si proposto.

Para incentivar a profissionalização da gestão dos baldios, o contrato incluía o financiamento de uma equipa administrativa e técnica, com um número de elementos técnicos dependente da área do agrupamento. Ao AdBSG foi atribuída uma equipa de dois técnicos. A presença e a disponibilidade dos técnicos, que são, no fundo, funcionários do agrupamento, asseguram o conhecimento actualizado dos fundos de apoio que melhor se enquadram na floresta dos baldios e as medidas necessárias para elaborar as correspondentes candidaturas. Por outro lado, garantem que a resposta em termos de gestão seja a mais adequada, tendo em conta os interesses das comunidades, as questões técnicas e o orçamento disponível.

Até à data (janeiro de 2023), a gestão conjunta dos baldios integrantes no agrupamento resume-se precisamente à gestão da equipa técnica. A gestão (técnica) de cada baldio é independente, ainda que feita com recurso aos serviços daqueles técnicos, numa relação prestador/adquirente com o AdBSG. Desta forma os compartes dispõem de um serviço profissional por um preço ponderado, enquanto financiam o agrupamento. Esta relação é igualmente estabelecida entre o AdBSG e outras comunidades externas ao agrupamento, incluindo-se esta nas medidas encontradas pelo AdBSG para garantir o financiamento da sua actividade, apesar de estar prevista a manutenção do apoio numa segunda geração de agrupamentos. A retenção de uma parte dos apoios à actividade florestal do agrupamento, é outra forma de contribuir para a liquidez das contas do AdBSG. O acesso à experiência e disponibilidade dos técnicos tem permitido desenvolver acções, financiadas, nos baldios criando uma dinâmica sem precedentes nestas comunidades. Por exemplo, o programa REACT-EU⁸ é

⁸ O programa [REACT-EU/2021] contempla a realização, durante o ano de 2023, de várias acções nas unidades de baldio associadas, incluindo o aproveitamento da regeneração natural, a gestão de combustível, o controlo de invasoras e plantações. Insere-se no projecto Gestão de Combustível dos Territórios Submetidos a Regime Florestal que tem como objectivo contribuir para a Resiliência dos

financiado pelo Plano de Recuperação e Resiliência e concedido a 100%. Todas as comunidades do AdBSG se candidataram e viram pelo menos parte das suas candidaturas contempladas. Foi acordado entre os compartes que cada comunidade reteria 5% do apoio que seria entregue ao AdBSG. Decorrente destas iniciativas, hoje o AdBSG consegue já garantir de forma autónoma os salários dos dois técnicos, e tem conseguido fazer frente aos atrasos nos pagamentos do PP.

Não obstante as vantagens que advêm da existência da equipa técnica, esta não tem garantido ao agrupamento autonomia na gestão. Na prática, as acções propostas em cada baldio têm de ser validadas pelos técnicos do ICNF. A insatisfação com essa situação é evidenciada no discurso de dois elementos do AdBSG:

C1: até porque não basta andar a investir, porque o Estado também anda a gastar dinheiro aqui, e com os técnicos, ao fim e ao cabo também está a promover a formação dos técnicos diária, os nossos técnicos diariamente estão a criar experiência e mais-valia, para a vida deles e para nós... automaticamente se eles durante estes anos mostraram, e é unânime mesmo entre os técnicos do ICNF, que os nossos técnicos são excelentes, não faz sentido que cada coisinha, cada perninha que tenha que se mexer, tenha que ser... e estar não sei quantos meses à espera, a tal burocracia

C2: mesmo na criação do agrupamento eles financiam de forma a que nós empreguemos e tenhamos técnicos especializados (...)

Foi sugerido que esta exigência de validação do trabalho dos técnicos acontece apenas em áreas protegidas, como é o caso do PNPG, onde a influência do ICNF se exerce através do seu papel no projecto-piloto, mas também como entidade responsável pela gestão do Parque e, desde logo, pela salvaguarda do Plano de Ordenamento (conversa informal, comparte de um baldio na Serra do Gerês, 2023), hipótese que não foi ainda confirmada. Não obstante, sendo este o caso no AdBSG, trata-se efectivamente de uma exigência que coloca entraves à fluidez do processo de gestão. De acordo com os compartes, uma solução seria, por exemplo, a certificação dos técnicos dos AdB pelo ICNF garantindo-lhes autonomia na sua actividade. Nas palavras de um elemento do órgão de gestão do AdBSG,

(...) Aquilo que era importante agora era que, se for necessário que os nossos técnicos tenham uma certificação especial do ICNF para que depois (...) tal como um arquitecto quando assina um projecto... fica responsável, ficamos

responsáveis (...) porque se o Estado, querendo continuar a apostar nesta gestão agregada, para que isto funcione é preciso que... até porque o ICNF tem cada vez menos meios, tem cada vez mais solicitações (...). O nosso técnico quando assina um pedido para a câmara a dizer que queremos fazer queimadas aqui e ali, aquilo é feito com consciência, com a mesma capacidade que faz um técnico do ICNF. E se o ICNF quiser vem fiscalizar e diz “isto não está a cumprir, está a fazê-lo fora de época, ou, não é o sítio para fazer a queimada”, e o senhor é-lhe caçada a licença ou o que seja. (...) o Estado tem de criar estas entidades e tem de confiar nelas, tem de criar mecanismos de controlo, de fiscalização (...).

Na determinação do plano de actividades do AdB, são estabelecidas metas que deverão ser atendidas para cumprir os objectivos de planeamento, ordenamento e gestão florestal⁹. Por exemplo, anualmente o AdBSG tinha uma meta estipulada que consistia na gestão de cem hectares de baldio. Neste caso específico, sendo uma meta associada ao contrato-programa, não tinha verba associada, pelo que, para a cumprir, o AdBSG recorreu a trabalhos efectuados com financiamento, no âmbito de projectos de gestão, que foram aceites como indicadores. A monitorização dos trabalhos compete à BALADI, como entidade facilitadora. Periodicamente é enviado um relatório ao ICNF onde essa informação é transmitida.

O plano de acção previsto para os AdB é fundamentalmente florestal. Contudo, o AdBSG alargou a sua actividade a outros campos de interesse nos baldios. Concretamente, dedicou-se à organização de eventos como seminários ou jornadas técnicas, que, dada a transversalidade dos programas, mereceram a atenção e a comparência de um público alargado. A dinâmica inscrita nestas actividades, não é um produto directo da existência do agrupamento, dependendo muito, como realça um dos elementos do órgão de gestão, da vontade e capacidade do grupo. Estas actividades, além dos elementos dos órgãos de gestão dos baldios, envolveram uma parte importante das comunidades. Por exemplo, as jornadas técnicas aconteceram no baldio de Campo do Gerês e vários elementos da comunidade sem relação directa com o AdBSG participaram activamente na sua organização. O mesmo sucedeu noutras actividades, como os “seminários caminhados” que têm vindo a percorrer os vários baldios do Agrupamento e que trazem diferentes personalidades àquelas comunidades (e.g.,

⁹ De acordo com o anexo da Resolução de Ministros nº9/2019, os objectivos estabelecidos pelos contratos-programa consistem na capacitação de recursos humanos e técnicos; na constituição, dinamização e funcionamento das assembleias de partes; no planeamento, ordenamento e gestão florestal; na elaboração de estudos, projetos temáticos e de projetos de investimento; e em acções de divulgação.

investigadores, artistas, cidadãos interessados), numa lógica de troca e partilha de conhecimentos.

As reuniões do AdBSG, além de servirem para fazer um apanhado dos “números” da actividade do grupo, e para agendamento do trabalho futuro dos técnicos, servem para trocar ideias, discutir questões relacionadas com os baldios, partilhar experiências, tirar dúvidas, estabelecer estratégias comuns. Esta facilitação da partilha é um aspecto muito valorizado entre os elementos do AdBSG. Por outro lado, a criação de elos entre as comunidades facilita a defesa da propriedade comunitária, como no caso das negociações com agentes que usam o território do baldio (e.g., eólicas) que, sendo feita ao nível do grupo, fortalece a posição dos compartes e reforça a capacidade de negociação. Nas palavras de um dos elementos do AdBSG:

(...) nesses casos das negociações [das eólicas], há casos em que os valores são negociados de forma completamente diferente... aqui pagam mil, porque este exigiu mais e mexeu-se e se calhar a outro pagam 500, porque ele aceitou os 500 e se calhar o próprio gajo que anda a negociar também ganha à percentagem, abaixo daquele valor ele não consegue negociar abaixo, quanto mais isoladas as pessoas estiverem, mais alvos fáceis são. Nós se estivermos agrupados e estivermos imbuídos do mesmo espírito o peso que nós temos é completamente diferente.

Esta situação, já apontada por exemplo por COPENA & SIMÓN (2018) para a Galiza, é recorrente nos meios rurais em que a população é escassa e envelhecida e onde a partilha de informação entre proprietários, ou a entrada de informação por outras vias, se encontra dificultada.

Paralelamente, o exercício das funções associadas à actividade do AdBSG tem proporcionado condições para a capacitação dos elementos que compõem o órgão de gestão que se sentem hoje mais preparados para o desempenho das suas funções.

Após os primeiros três anos de actividade do AdBSG, é consensual a vontade de continuar o modelo de organização iniciado. Por outro lado, pretende-se que num futuro próximo os objectivos da cooperação se alarguem, para atender a questões cuja escala reclama uma abordagem macro, como a prevenção de incêndios ou a preservação da biodiversidade. Esta é a perspectiva dos elementos do AdBSG, e também da BALADI, que gostariam que este aspecto fosse contemplado já na próxima geração de agrupamentos.

Incentivos, motivação e expectativas face à gestão agrupada de baldios

Enquanto praticamente duas dezenas de baldios aderiram à gestão agrupada no decurso dos três anos do PP, existem muitos¹⁰ que estão fora da iniciativa, seja por desconhecimento, por desinteresse ou falta de capacidade das comunidades, ou por uma questão de limite de orçamento do próprio PP. Outros casos há em que o processo de agrupamento está em curso.

Os baldios das comunidades de Valverde, Pé da Pedreira, Barreirinhas e Murteira (VPBM) encontravam-se ao tempo da entrevista em processo de agrupamento com outras comunidades, pela mão da BALADI.

Como vimos, os baldios dos quatro lugares constituem uma unidade de gestão gerida por um conselho directivo eleito pela assembleia de compartes, composta pelos compartes dos quatro lugares. O respeito pelos usos e costumes não evita, contudo, que ocorram conflitos relativos ao território e aos limites da titularidade. A definição dos direitos de propriedade desta “comunidade local” teve o seu percurso, nem sempre consensual. Não obstante, desde que foi formada a assembleia de compartes, o baldio encontra-se em autogestão. Nas palavras do presidente do conselho directivo: “Autogestão!... Tiramos da Junta para nos metermos na boca do Estado... [risos]”. Uma das motivações destes compartes para formarem a assembleia foi a percepção de que o trabalho feito nesse campo pela JF de Alcanede não beneficiava as populações. Desta forma, e dada a percepção local do trabalho do ICNF (assunto desenvolvido em seguida), a ideia de deixar a gestão da floresta à responsabilidade do Estado, apresentava-se igualmente contraproducente.

O baldio de Pedrógão, por sua vez, corresponde à vertente sudeste da serra de Aire, uma zona declivosa e sem acessos que noutros tempos, de acordo com as gerações mais antigas, se encontrava coberta de olival. Os pinheiros praticamente não existiam e os matos estavam controlados pela presença assídua e regular dos animais que ali pastavam. Hoje observa-se uma massa vegetal contínua, composta sobretudo por matos e pinheiros. Como em outros locais, as mudanças no tecido socioeconómico e o consequente despovoamento, levaram a uma alteração profunda da relação das pessoas com a serra. Se antigamente a vida dos habitantes das aldeias localizadas no sopé dependia da serra para o seu sustento, hoje a pouca actividade ali existente é desenvolvida por pessoas externas às

¹⁰ Para se ter uma ideia, Baptista, em 2000, identificou 820 baldios na região Norte (zona a norte do rio Douro e a Sul os concelhos de Arouca, Castelo de Paiva, Espinho, Feira, Oliveira de Azeméis, S. João da Madeira, Vale de Cambra, Vila Nova de Foz Côa, Armamar, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço e Tarouca), onde é estimado que se encontrem cerca de 58% dos baldios do país (Baptista, 2010).

comunidades e está relacionada com desportos de natureza e turismo. Em Pedrógão os compartes não chegaram a organizar-se em assembleia, mantendo-se o baldio sob controlo da JF. De acordo com o actual presidente, o facto de as pessoas já não terem uma relação de dependência económica com a serra não as motiva a assumir uma posição mais activa no baldio, verificando-se um estado geral de abandono no que respeita à gestão da vegetação e ao uso do espaço e dos recursos naturais. Perante este cenário e com orçamento e disponibilidade reduzidos, a JF sente-se impotente.

Tantos os baldios de VPBM, como o baldio de Pedrógão, estão abrangidos pelo Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros. Como acontece em outros Parques Naturais que aderiram ao modelo, existe agora uma cogestão da área protegida, com a qual se espera maior participação das comunidades e outras instituições locais. Contudo, a percepção local ao nível das comunidades de VPBM diz o contrário:

(...) porque eles têm, veja bem, neste conselho estratégico há lá... conselho estratégico e conselho consultivo, há lá *n* gente que manda nisto, que manda aqui nesta orgânica do Parque Natural, há um fulano da Universidade de não sei onde, há um senhor da (...), e quem cá mora dentro do Parque sabes quantos são? São 2! Sou eu e é o presidente da JF de Serventoso, mais ninguém! Aquela gente opina toda (...) gente que eu não conheço de lado nenhum, que opina no terreno acerca disto e ninguém tem nada a ver com isto e não sabem o que é que é isto, não sabem o que é que é uma pedreira, que faz pó (...) (elemento do órgão de gestão dos baldios de VPBM).

De acordo com o ICNF (2024), o modelo de cogestão prevê que esta se debruce apenas sobre três eixos de intervenção: promoção, sensibilização e comunicação da área protegida, situação que parece não ir ao encontro dos anseios da população. Nestas comunidades (VPBM), o Parque Natural continua a ser apresentado como o grande problema das populações. O despovoamento que afecta as zonas rurais de uma forma geral, é um factor muito presente nesta região, com forte influência sobre as dinâmicas socioeconómicas locais. Neste contexto, o Parque é percebido como uma agravante da situação, ao limitar os movimentos de quem ali vive e ao repelir novos habitantes, criando dificuldades à sua fixação como através da imposição de requisitos para a construção no território do Parque, que a tornam impossível ou muito custosa. Por outro lado, sendo uma zona em que a exploração de pedreiras é a actividade económica com maior impacto, quer económico, quer ecológico, por vezes há necessidade de lidar com os efeitos secundários dessa exploração, em particular com as poeiras que se

erguem e que afectam a qualidade do ar. Iniciativas como o alcatroamento de estradas em redor das pedreiras para minimizar esse impacto foram travadas pelo ICNF, por irem alegadamente contra o Plano de Ordenamento (PO) do Parque. Este aspecto é de difícil aceitação, particularmente quando a percepção local diz que a avaliação das transgressões ao PO é feita de forma diferenciada, consoante se trate dos habitantes ou de determinadas empresas. Situações como esta evidenciam a reduzida confiança no ICNF enquanto autoridade responsável pela gestão daquele território.

Também em Pedrógão a actuação do ICNF no que respeita à gestão do território florestal e dos matos é percebida como sendo exígua, se alguma. A recente limpeza de mato realizada em 2021 em faixas de terreno junto aos caminhos na serra, foi realizada pela equipa de sapadores florestais da Comunidade Intermunicipal, por via do serviço de protecção civil da Câmara Municipal de Torres Novas. De acordo com o presidente da JF, a única acção recente do ICNF com repercussões sobre o território baldio foi autorizar formalmente o desenvolvimento de um projecto da Quercus que pretendia contribuir para o controlo da vegetação, e que envolveu a aquisição de um rebanho de cerca de 200 cabras e a construção de um pavilhão para as manter. O papel do ICNF foi essencialmente burocrático, não tendo qualquer outra intervenção.

Nas comunidades de VPBM, é a existência do Parque que faz mover o associativismo local, embora pela negativa. Concretamente, é a vontade de fazer frente ao ICNF/Parque que mobiliza a assembleia de compartes e que incentivou a autogestão dos baldios. Nas palavras de um dos compartes, “(...) esta associação [o conselho directivo e a assembleia de compartes] faz-nos falta porquê? Tem-nos dado contrapeso nas decisões do Parque Natural. Porque o Parque Natural é aqui o grande mal (...), o Parque Natural é que manda. Não deixa fixar as populações nas aldeias, é o principal factor de desertificação (...)”. É também a relação conturbada com o ICNF que motiva estas comunidades a integrar o agrupamento de baldios que se está a formar, na esperança de aumentar o poder de negociação perante o Parque/ICNF.

No caso de Pedrógão, de acordo com o presidente da JF, o facto de não existir gestão local propriamente dita por falta de condições da Junta, torna o Estado, além de gestor do Parque Natural, também cogestor da floresta do baldio. Contudo, nem uma nem outra se verificam. Recentemente a Junta estabeleceu um acordo com um produtor para o uso do pavilhão¹¹ e do espaço do baldio para

⁹ O projecto anteriormente referido acabou por ser abandonado, tal como o pavilhão, que ficou sem uso e, portanto, disponível para esta iniciativa.

pastoreio, permitindo obter alguma receita enquanto dinamiza o espaço e contribui para o controlo da vegetação. Contudo, como admite o presidente da JF de Pedrógão (JFP), sendo uma iniciativa positiva, é apenas “uma gota no oceano” se tivermos em conta os mais de 1000 hectares de baldio. Como consequência existe um constante estado de alerta no seio das comunidades que habitam no sopé da serra. Diz o presidente da JF, «o que eu sinto que a população tem mais anseio era ver essas faixas de contenção mais geridas para se sentir mais protegida (...)». A criação de aceiros e de condições para a mobilidade dos carros de socorro e de combate aos incêndios, no fundo a concretização de uma gestão cuidada da vegetação à escala da paisagem, é efectivamente o que as comunidades da freguesia de Pedrógão ambicionam para o seu baldio. Assegurando que a falta de dinâmica dos compartes é comum às freguesias vizinhas, o presidente da JFP realça as diferenças que se observam entre esses baldios e o baldio de Pedrógão, justificando:

(...) não, mas do que eu tenho conhecimento, mesmo aqui no concelho de Ourém (...) é igual (...) eles tiram é mais partido, porque têm uma área maior de baldio fora do parque natural onde têm explorações de pedreiras e eólicas etc., e as freguesias acabam por ter ali uma fonte de rendimento brutal, muito, muito considerável (presidente da JF de Pedrógão).

Acontece que as receitas que permitem a gestão dos baldios nessas freguesias estão ligadas a actividades, como a extracção de inertes ou a instalação de parques eólicos, que não são permitidas no território do Parque¹².

O aluguer de espaço baldio a empresas que exploram as pedreiras é também a principal fonte de receitas nos baldios de VPBM. Ainda que lhes seja exigida a recuperação das áreas degradadas (ver Programa Especial do Parque Natural da Serra de Aire e Candeeiros), a exploração de inertes, pelo seu impacto na qualidade do ar, do solo, e da própria paisagem, é uma actividade pouco compatível com os objectivos de um parque natural, e com a própria vivência das populações. Contudo, enquanto o Parque limita as possibilidades dos habitantes

¹⁰ Na recente integração dos planos de ordenamento das áreas protegidas em Programas Especiais, o alargamento de parques eólicos existentes, assim como a abertura e alargamento de parques de extracção de inertes são contemplados, com limitações. No que respeita aos parques eólicos ou painéis fotovoltaicos, apenas é permitida a instalação de novas infraestruturas de aproveitamento energético no caso da microgeração para autoconsumo, sendo nos restantes casos apenas autorizado o alargamento das infraestruturas existentes. As excepções a estas medidas dependem depois do nível de protecção das áreas do Parque, mas no geral pode dizer-se que a instalação de eólicas está vedada nas áreas do Parque e a exploração de inertes, embora sujeita a acções de compensação, é permitida em áreas com menor nível de protecção ambiental, informação que está de acordo com a percepção local em Pedrógão e também com a realidade dos baldios de VPBM.

sem aparente compensação, o impacto negativo das pedreiras sobre as populações é de certa forma contrabalançado pela eventual oferta de emprego e pelo pagamento das rendas. Os valores auferidos provêm alguma estabilidade às contas do conselho directivo e permitem um investimento significativo no bem-estar da população, em particular da mais vulnerável (e.g., apoio ao centro de dia, aquisição de livros para a comunidade, apoios directos aos compartes, recolha de lenha no baldio para os mais idosos, etc.). Por outro lado, permitem recorrer a um técnico florestal para a gestão da paisagem e do território (e.g., elaboração dos planos de gestão) e manter a equipa de sapadores, que, além de fazer a limpeza de matos para prevenção de incêndios, executa “trabalho comunitário” em terrenos de particulares.

No baldio de Pedrógão as receitas resumem-se a uma renda simbólica sobre uma antenna - instalada desde os anos 1980, mas só recentemente descoberta como potencial de receitas - e agora ao aluguer do pavilhão e do espaço baldio no âmbito do projecto de produção animal. Neste contexto, como sugere o discurso do presidente da JF, a figura do agrupamento poderia ter um papel importante ao contribuir para criar condições para a gestão local do baldio:

Eu acho que se isso [o AdB] for motivo para ter uma maior capacidade, vamos lá ver de quê, de pensar o território de uma maneira mais ampla, em conjunto, melhor estruturada, mais pensada, e depois também aceder a fundos, a ter maior capacidade para aceder a algumas coisas, digo assim “ok, então vamos” (...).

De acordo com a BALADI, no caso dos agrupamentos organizados por esta instituição, qualquer baldio pode ser candidato a membro de um AdB, não sendo condição obrigatória que sejam associados da BALADI. Contudo, naturalmente, os associados têm acesso privilegiado à informação e, logo, conhecimento prévio deste e de outros projectos, o que poderá levar à prevalência de baldios associados nos AdBs. A freguesia de Pedrógão, ao contrário dos outros baldios aqui focados¹³, não é associada daquela plataforma ou de qualquer outra. Coincidência ou não, à data da entrevista o presidente da JFP desconhecia a existência do projeto-piloto de AdBs.

O agrupamento que os baldios de VPBM irão integrar, abrange um conjunto de comunidades vizinhas com as quais existe já alguma relação de cooperação (e.g., protocolo para o uso partilhado de tractores entre baldios). Por outro lado,

¹¹ O conselho directivo dos baldios de VPBM é associado. Os baldios do AdBSG não são associados, mas são as organizações com quem têm trabalhado, nomeadamente a Associação dos Baldios do PNPG, o Secretariado dos Baldios de Trás-os-Montes e Alto-Douro, e a Atlântica.

a troca de experiências e informação já existe entre algumas comunidades, e tem sido valiosa na negociação com agentes externos (e.g., empresas de extracção de inertes). Uma vez no agrupamento os compartes dos baldios de VPBM esperam aceder aos benefícios de uma gestão de escala, não só no que respeita à gestão da floresta e aos dividendos que daí poderão advir, mas também naquilo que consideram ser um acto de resistência contra o desequilíbrio gerado pela actual gestão do Parque.

Discussão

O ICNF e as (des)motivações dos compartes

Uma área protegida constitui uma camada institucional inscrita sobre um determinado território que, teoricamente, pretende garantir o provimento de bens e serviços públicos, pelo que, em última análise, prevalece sobre as restantes instituições. No PNPG onde mais de 70% da área corresponde a baldios, sobre as instituições locais que os gerem depõem-se várias outras instituições, nacionais e internacionais, que pretendem garantir a conservação da natureza (Parque Natural, Rede Natura, Reserva da Biosfera, etc.), e outras instituições do Estado, local e central (câmara municipal e os seus planos territoriais, junta de freguesia, etc.). No seio da hierarquia que se estabelece constata-se que as instituições locais ocupam o lugar de menor influência, debilitando a sua capacidade de afirmação como legítimos utilizadores e gestores daquele território (HAESBERT, 2007; VACCARO, 2008; LUZ, 2019). Este facto é reforçado pelo histórico das relações entre os serviços florestais do Estado e as comunidades agropastoris de montanha. Neste contexto, a permanência de conflitos associada àquela coexistência não surpreende e está patente na forma como os compartes encaram a possibilidade, ou a prática, da cogestão dos baldios com o Estado e/ou do agrupamento dos baldios. Em cada um dos casos apresentados existe uma vontade comum: que a figura do AdB contribua para fortalecer a propriedade comunitária no contexto da Área Protegida. Ou seja, e isso é talvez mais claro no caso dos baldios de VPBM, a organização inicial dos compartes e agora o AdB, serviu e serve para estabelecer e/ou reforçar uma posição, seja frente à JF, aos antigos Serviços Florestais ou agora ao ICNF. Enquanto na serra do Gerês e nos baldios de VPBM essa vontade decorre da falta de apoio do Estado e dos entraves impostos à sua actividade, no caso de Pedrógão é a urgência de intervenção na serra num contexto de despovoamento e de abandono da actividade no baldio

(e.g., olival, produção animal), de absentismo do ICNF, e da (percebida) impotência da JF que tornam a eventualidade de pertencer a um AdB potencialmente interessante. Seria de esperar que o Parque Natural (ICNF) contribuísse para a gestão do território, ainda que numa lógica de conservação da biodiversidade, contudo isso não se verifica e o controlo da vegetação tem estado dependente de apoios fortuitos de instituições municipais ou intermunicipais.

Comunidade e acção colectiva

De acordo com os compartes, nos baldios de VPBM nunca chegou a existir propriamente uma tradição de gestão comunitária dos recursos da serra, como existiu por exemplo nas comunidades da serra do Gerês. Por outro lado, nestas comunidades os baldios originam receitas consideráveis provenientes do arrendamento de áreas para a instalação de pedreiras. Essas receitas têm assumido um lugar central na mobilização dos compartes. Desde logo, a criação da assembleia de compartes fez parte da estratégia da população para as reclamar, garantindo que os recursos derivados de um espaço comum à comunidade fossem dirigidos para essa mesma comunidade. RUIZ-BALLESTEROS & GÁLVEZ-GARCIA (2014) propõem um conceito de comunidade, dinâmico, processual e interaccional¹⁴, definido pelo nível de acção colectiva desenvolvida pelos seus membros, particularmente na gestão de um sistema de recursos comuns. Ou seja, a necessidade de actuar percebida por um grupo pode ser ela própria geradora de “comunidade” no seio desse grupo, através do exercício de acção colectiva – mesmo não existindo uma tradição anterior de cooperação. Poderá dizer-se que a existência de receitas e a percepção de que estas não estavam a ser usadas em benefício da população de VPBM, criaram o contexto e a disponibilidade para a cooperação e mobilizaram a gestão colectiva.

Tudo isso falta no baldio de Pedrógão, inserido numa área protegida, numa lógica de fornecedor de bens e serviços públicos (não remunerados), sem rendimentos associados à sua exploração nem incentivos à gestão. A recente iniciativa que envolveu o arrendamento de área do baldio para pastoreio e de um pavilhão para apoio à actividade de um produtor, tem repercussões na gestão e é, à partida, isenta de custos. Ainda assim, dada a dimensão do baldio, o impacto da iniciativa deixa por resolver a questão da segurança face à probabilidade de

¹⁴ Do inglês “interaccional”, expressão introduzida por Wilkinson (1991) que realça a centralidade da interacção na formação de comunidade no seio de grupos que partilhem algum aspecto da sua realidade (e.g., o território).

incêndio. A sensação de vulnerabilidade a que as comunidades se encontram sujeitas, envolvidas pela serra coberta de matos e pinhal, tem fundamento, principalmente face às evidências dos últimos verões. Hoje, mais do que tirar partido do baldio, deseja-se que ele não arda, assistindo-se à reversão do seu papel na comunidade, de garante de subsistência para perigo iminente.

O facto de o PP ser desconhecido em Pedrógão levanta outras questões que se reflectem no estado actual do baldio e que sobretudo contribuem para o desnorte daquele órgão de gestão, e que no fundo realçam a importância do associativismo. A comunidade local de Pedrógão não é associada de nenhuma organização que apoie a gestão, o que a deixa de certa forma isolada em termos de apoios e informação, entregue à capacidade de actuar do ICNF ou da JF. Esta situação ilustra a relevância do movimento associativo dos baldios, já realçada por autores como BAPTISTA (2011).

Agrupamento de baldios

No AdBSG, embora a iniciativa se tenha iniciado num processo “top-down”, proposto pelo Estado, a organização e o desenvolvimento da actividade do agrupamento concretiza-se num processo verdadeiramente colaborativo, de acordo com o conceito de colaboração proposto por BOULTON *et al.* (2013). Cada comunidade é responsável pela gestão do seu baldio, contudo, aquilo que diz respeito ao conjunto das comunidades, que é essencialmente a equipa técnica, é gerido ao nível do agrupamento. Para isso o AdBSG reúne regularmente e os seus membros estão permanentemente em contacto, processo que é de facto essencial para atingir os objectivos a que se propõe, entre os quais garantir que cada comunidade tem acesso equitativo aos seus serviços, e assegurar a prestação desses serviços para fora. Por outro lado, a forma como o AdBSG se encontra organizado resultou de um processo interno que determinou os contornos institucionais e que definiu a estratégia de gestão do ponto de vista financeiro, no sentido da autonomia. Além disso, as iniciativas do agrupamento não previstas no contrato, como a organização de seminários e outros eventos, são fruto da colaboração estreita entre os representantes das sete comunidades que compõem o AdBSG.

Os custos associados à negociação que precede e acompanha a acção colectiva - custos de transação - esperam-se mais altos num grupo que não tenha tradição de cooperação ou sequer um conhecimento de base entre os seus elementos. Assim, a maior probabilidade de sucesso de iniciativas colaborativas em grupos cujos elementos já detenham algum historial de interacção é largamente

defendida na literatura (KACZAN *et al.*, 2017; PENKER, 2017; PRAGER, 2015). No caso do AdBSG, os elementos representantes de cada comunidade tinham entre si um conhecimento prévio praticamente nulo, salvo algumas excepções. Tinham em comum a vivência dentro do “lugar” partilhado que é o Parque Nacional, dentro do que são os baldios na conjuntura nacional e dentro do que são os baldios no Parque Nacional. Tinham também um passado recente de luta comum que mobilizou a totalidade dos baldios do PNPG para contestar critérios de financiamento discriminatórios dos agricultores do norte montanhoso e alterações à legislação que regula os baldios (LUZ, 2019). Voltando à ideia de comunidade proposta por RUIZ-BALLESTEROS & GALVÉZ-GARCIA (2014), à situação geográfica e institucional comum vem juntar-se a vontade conjunta de agir em defesa do património e dos direitos das comunidades, ambos eixos fundamentais para a “criação de comunidade”. De acordo com KACZAN *et al.* (2017), iniciativas que promovam a conservação dos serviços do ecossistema através da acção colectiva “may bring about improvements in community governance, not merely benefit from them” (p. 65).

A falta de capacidade de resposta dos órgãos de gestão dos baldios às necessidades implícitas na gestão destes espaços além do que eram os usos tradicionais, tem sido apontada como obstáculo à gestão local. Na ausência de serviços estatais de extensão rural, tem sido com recurso a associações e outras entidades que se vão instalando no território e/ou que vão redireccionando/alargando o seu leque de acção que os compartes têm garantido a sua actividade (LUZ, 2019). O exercício da gestão do agrupamento, em particular da equipa técnica, tem tido um papel importante no reforço das capacidades dos elementos que fazem parte da direcção do AdBSG. Além disso, a existência de vários elementos no órgão de gestão com formação superior e/ou com um “currículo” largo de acção local em prol da comunidade, não será certamente indiferente à dinâmica instalada. Um dos elementos, além de presidir à associação que gere o baldio da sua comunidade, passou recentemente a pertencer à direcção da BALADI. Existe, portanto, uma cultura de intervenção em defesa dos interesses locais e um reforço inerente dos meios com que a exercem, agora potenciado pela actividade do AdB. Esta situação garante-lhes uma liderança convicta e de confiança (PENKER, 2017; PRAGER, 2015).

Embora os resultados do AdBSG não se possam generalizar a outros agrupamentos, é de realçar o potencial desta figura para o desenvolvimento local, para a gestão do território e para o fortalecimento das comunidades rurais, providenciando-lhes ferramentas de gestão. O desenho do PP garante liberdade para os compartes experimentarem, decidirem e aprenderem em conjunto, dando

lugar à criação de capital cultural (JONGENEEL & POLMAN, 2018; PENKER, 2017; KACZAN *et al.*, 2017; PRAGER, 2015; BURTON & PARAGAHAWEWA, 2011) facilitando a “integração cultural” dos princípios de colaboração entre comunidades introduzidos pelo AdB (BURTON & PARAGAHAWEWA, 2011). Por outro lado, incentiva a autonomia do grupo contribuindo para a sua capacidade de acção conjunta e maturidade, atenuando os custos de negociação e de implementação das actividades (MILLS *et al.*, 2012). Enquanto a autonomia é um resultado que se revela fundamental no contexto actual dos meios rurais tendo em conta as aparentes dificuldades da Administração central, a cooperação interinstitucional revela-se igualmente relevante nessa conjuntura, em particular no contexto de áreas protegidas, ao colocar lado a lado diferentes valências, que se reforçam e completam mutuamente, ao serviço de objectivos comuns (BURTON & SCHWARZ, 2013). Neste cenário, o apoio do Governo é crucial, seja ele monetário, logístico ou partilha de conhecimento, tanto no início da implementação como no decorrer da operacionalização dos agrupamentos. Até porque grande parte dos benefícios que resultam do trabalho do AdB são bens públicos, o que exige um maior investimento do Estado (ENENGEL *et al.*, 2014).

Adicionalmente, MILLS *et al.* (2012), sugerem que a acção coordenada de um grupo de proprietários/produtores, numa determinada área “appears to provide the greatest efficiency gains for the government and agreement holders through economies of scale” (p. 117). Efectivamente, com o projecto-piloto o Governo testa a viabilidade de gerir uma larga fatia da floresta nacional por intermédio de actores locais, organizados, e coordenados a montante no sentido de criar as tais economias de escala.

A ponte estabelecida pela BALADI entre o Estado e as comunidades locais e o trabalho de facilitação realizado, foram fundamentais para o sucesso do projecto e para a sua eventual continuação na segunda geração de agrupamentos, que prevê a criação de mais 10 AdB. O acolhimento que o PP teve no seio de dezenas de comunidades é resultado da vontade dos compartes, mas também da existência de uma entidade facilitadora, tal como avançado por MILLS *et al.* (2012).

Embora a proposta que subjaz aos contratos-programa esteja centrada na floresta, o baldio é um sistema complexo que resulta da interacção secular entre o sistema social e o sistema ecológico, e é, como tal, gerador de diversos bens e serviços. Estes aspectos foram tidos em conta na agenda do AdBSG, que alargou o horizonte de acção proposto pelo contrato estabelecido com o ICNF. Considerando fundamentais os aspectos culturais, as comunidades do AdBSG organizaram-se para olhar e partilhar esse património, reflectir sobre ele e

valorizá-lo. As condições proporcionadas pelo AdB, nomeadamente a aproximação das comunidades, a estabilidade orçamental e o alargamento da rede social, proporcionaram a organização de actividades que contribuem para o reforço da identidade e reaproximação das comunidades ao seu passado e cultura, trazendo-os para o presente e pensando-os para o futuro. Estes eventos, que atraíram participantes com diferentes experiências de vida, acabaram por funcionar como plataformas de partilha, eventualmente geradoras de sinergias. Um exemplo é a parceria que se formou, no decurso desses encontros, entre o AdBSG e a academia, no sentido de registar/recriar o património imaterial dos baldios.

Conclusões

Apesar da alteração do lugar do baldio na dinâmica dos territórios rurais, estes sistemas representam ainda hoje um recurso valioso para as comunidades locais, podendo contribuir para o desenvolvimento local e qualidade de vida das populações, garantindo a permanência dos mais jovens. Ao mesmo tempo, dada a sua dimensão e características ecológicas, os baldios ocupam um lugar central na prossecução dos principais objectivos que têm sido avançados para as zonas rurais, e que envolvem a conservação da biodiversidade e a preservação da paisagem cultural. Por outro lado, à medida que os fogos assumem magnitudes cada vez mais catastróficas, os baldios e a gestão comunitária ganham visibilidade no contexto da gestão da floresta e do território rural.

Ao longo do tempo a falta de gestão dos territórios florestais tem sido atribuída às populações locais, tanto aos proprietários privados como às comunidades com baldios. Contudo, em particular no que toca aos baldios, grande parte destes territórios encontra-se incluída em áreas protegidas, submetidas ao regime florestal, desde logo sob influência directa do ICNF. Inclusivamente, a maioria destas áreas encontra-se em cogestão com o Estado (ICNF), estando este responsável pela gestão da floresta ali existente, tendo, como tal, quota-parte da responsabilidade no que se refere ao estado da floresta comunitária. O projeto-piloto lançado em 2019 com o objectivo de agrupar as comunidades de compartes na gestão dos baldios congrega o ICNF, o movimento associativo dos baldios e as comunidades locais com direitos de propriedade sobre esses baldios, numa lógica de colaboração interinstitucional. Numa altura em que a administração central se demonstra incapaz de continuar a assumir a intervenção directa na gestão do território florestal, o apoio às instituições locais

para que estas realizem essa gestão torna-se incontornável, enquanto contribui, de forma directa e indirecta, para o desenvolvimento local. A pré-existência de uma estrutura de governação local, assegurada e protegida pela própria legislação, aliada à ligação das pessoas ao território e ao inerente interesse em mantê-lo seguro e bem gerido, representam enormes vantagens para a gestão. Estas condições estão associadas a vários milhares de hectares de floresta e matos nos quais o Estado pode garantir a gestão apoiando as comunidades.

Os resultados do projecto-piloto de agrupamento de baldios têm sido positivos e está já em curso uma segunda geração de AdB. A relevância do associativismo em situações de baixa densidade demográfica e da colaboração entre as instituições locais e estatais, é evidenciada pelos casos aqui trazidos. Não obstante, a gestão conjunta entre os órgãos de gestão dos baldios incentivada pelos AdB é percebida pela generalidade dos compartes como uma forma de fortalecer a sua posição no panorama local, regional e nacional, em particular em situações em que o controlo do Estado sobre o uso do território se exerce a partir de diferentes posições institucionais com diferentes objectivos, como acontece por exemplo em áreas protegidas. Quando as instituições do Estado são vistas como o problema, a independência em relação às mesmas torna-se um fim em si mesmo. Ironicamente, no caso concreto dos agrupamentos de baldios, é cooperando agora com o Estado que os compartes poderão conseguir essa autonomia num futuro próximo. Assim as comunidades locais o queiram e o Estado mantenha a vontade de fazer parte da solução.

Referências bibliográficas

- AMBLARD, L., & MANN, C., 2021. Understanding collective action for the achievement of EU water policy objectives in agricultural landscapes: Insights from the Institutional Design Principles and Integrated Landscape Management approaches. *Environmental Science & Policy*, 125, 76-86.
- BALADI, 2017. FEDERAÇÃO NACIONAL DOS BALDIOS Reforma do Sector Florestal - Consulta Pública Posição e contributos da BALADI. https://www.baladi.pt/sitio/images/Associadas/BALADI/Tomadas_posicao/TOTAL.pdf.
- BAPTISTA, F. O., 2010. *O espaço rural. Declínio da agricultura*. Lisboa: Celta Editora.
- BAPTISTA, F. O., 2011. Os baldios. Autonomia e desenvolvimento local in 1º Congresso Europeu das Áreas Comunitárias – Comunicações e Conclusões, p. 23.

- BOULTON, A. LOCKETT, R. & SEYMOUR, T., 2013. A review and evaluation of collaborative landscape-scale management initiatives. *Scottish Natural Heritage Commissioned Report No. 598*
- BROSSETTE, F., BIELING, C., & PENKER, M., 2022. Adapting common resource management to under-use contexts: The case of common pasture organizations in the Black Forest Biosphere Reserve. *International Journal of the Commons*, 16(1).
- BURTON, R. J., & SCHWARZ, G., 2013. Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change. *Land use policy*, 30(1), 628-641.
- BURTON, R. J., & PARAGAHAWEWA, U. H., 2011. Creating culturally sustainable agri-environmental schemes. *Journal of Rural Studies*, 27(1), 95-104.
- CARVALHO, A., 2011 in FAGRORURAL - Federação das Associações Agro-Florestais Transmontanas *Comunicações e Conclusões do 1º Congresso Europeu das Áreas Comunitárias*. 17-22. Vila Real
- COPENA, D., & SIMÓN, X., 2018. Wind farms and payments to landowners: Opportunities for rural development for the case of Galicia. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 95, 38-47.
- DEVY-VARETA, N., 2020. O regime florestal em Portugal através do século XX: 1903-2003. *Geografia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 19.
- ENENGEL, B., PENKER, M., & MUHAR, A., 2014. Landscape co-management in Austria: The stakeholder's perspective on efforts, benefits and risks. *Journal of Rural Studies*, 34, 223-234.
- HAESBAERT, R., 2007. Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, ano IX, (17), 19-45.
- ICNF, 2024. A cogestão de áreas protegidas. <https://www.icnf.pt/api/file/doc/da859c56f4b25191>
- JONGENEEL, R. A., & POLMAN, N. B. P., 2018. Farmer groups as a device to ensure the provision of agri-environmental services in the Netherlands: a procurement perspective.
- KACZAN, D., PFAFF, A., RODRIGUEZ, L., & SHAPIRO-GARZA, E., 2017. Increasing the impact of collective incentives in payments for ecosystem services. *Journal of Environmental Economics and Management*, 86, 48-67.
- KLEIJN, D., BAQUERO, R. A., CLOUGH, Y., DÍAZ, M., DE ESTEBAN, J., FERNÁNDEZ, F., ... & YELA, J. L., 2006. Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries. *Ecology letters*, 9(3), 243-254.

- KUHFUSS, L., BEGG, G., FLANIGAN, S., HAWES, C., & PIRAS, S., 2019. Should agri-environmental schemes aim at coordinating farmers' pro-environmental practices? A review of the literature. Paper prepared for presentation at the 172nd EAAE Seminar 'Agricultural policy for the environment or environmental policy for agriculture?' May 28-29, 2019. Brussels.
- LUZ, A. L., 2019. *Compartes, Estado e Autarquias: Que Futuro para as Terras Comunitárias? O Caso dos Baldios do Parque Nacional da Peneda-Gerês* (Doctoral Dissertation)
- MACDONALD, D., CRABTREE, J. R., WIESINGER, G., DAX, T., STAMOU, N., FLEURY, P., ... & GIBON, A., 2000. Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: environmental consequences and policy response. *Journal of environmental management*, 59(1), 47-69.
- MCKENZIE, A. J., EMERY, S. B., FRANKS, J. R., & WHITTINGHAM, M. J., 2013. Landscape-scale conservation: collaborative agri-environment schemes could benefit both biodiversity and ecosystem services, but will farmers be willing to participate?. *Journal of Applied Ecology*, 50(5), 1274-1280.
- MENDES, A. M. C., 2008. The role of institutions in forest development: the case of forest services and forest owners' associations in Portugal. *The Multifunctional Role of Forests Policies, Methods and Case Studies*, 105.
- MILLS, J., SHORT, C. J., COURTNEY, P., & CAIRNS, A., 2012. Economics of Co-ordination in Environmental Stewardship.
- PENKER, M., 2017. Organising adaptive and collaborative landscape stewardship on farmland. *The science and practice of landscape stewardship*, 103-120.
- PRAGER, K., 2015. Agri-environmental collaboratives for landscape management in Europe. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 59-66.
- PRAGER, K., MATZDORF, B., DUTILLY, C., ANDERSEN, E., BARGHUSEN, R., BREDEMEIER, B., ... & TURKELBOOM, F., 2020. Key concepts to investigate agri-environmental contracts—shared conceptual framework.
- RADICH, M. C., & BAPTISTA, F. O., 2005. Floresta e sociedade: um percurso (1875-2005). *Silva Lusitana*. 13(2), 143 - 157
- RUIZ-BALLESTEROS, E., & GÁLVEZ-GARCÍA, C., 2014. Community, common-pool resources and socio-ecological systems: Water management and community building in southern Spain. *Human Ecology*, 42, 847-856.
- SILVA, J. S., 2007. *Floresta e sociedade. Uma história comum*, Lisboa, Público/Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento.

- WESTERINK, J., TERMEER, C., & MANHOUDT, A., 2020. Identity conflict? Agri-environmental collectives as self-governing groups of farmers or as boundary organisations. *International Journal of the Commons*, 14(1), 388-403.
- WILKINSON, K.P., 1991. *The Community in Rural America*. Westport, CT: Greenwood Press.
- VACCARO, I., 2008. Los Pirineos como proyecto de Estado: de municipios, comunales, ingenieros forestales, sociedades de propietarios y parques naturales. *Historia Agraria*, 46, 17-45

Notas:

A autora escreve segundo a antiga ortografia.

Este texto é escrito no âmbito do contrato CEEC 2021.03433.CEECIND estabelecido com o Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa (CICS.Nova), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.