

GESTÃO DOS TERRENOS COMUNITÁRIOS DO NOROESTE DA PENÍNSULA IBÉRICA: MUITO ESTADO E POUCA PARTICIPAÇÃO

José Lopes*

*Escola Superior Agrária
Instituto Politécnico de Coimbra
Bencanta, 3040-316 Coimbra, Portugal
e-mail address: jrlopes@esac.pt

Palavras-chave: Baldios, Montes Veciñais, Gestão, Participação, AHP.

Resumo. *Baldios e Montes Veciñais ocupam cerca de um milhão de hectares no noroeste da Península Ibérica. Há duas modalidades de gestão: gestão directa pelas comunidades e co-gestão com a Administração. A existência de co-gestão está associada a condicionalismos de tipo negativo, nomeadamente debilidades organizativas das comunidades. Recorrendo a técnicas de apoio a decisão multi-critério, analisaram-se preferências de interessados por diferentes alternativas de gestão. Resultados preliminares mostram que a co-gestão actualmente praticada é insatisfatória, havendo preferência por uma modalidade «mista» (ficcional) definida como uma gestão profissionalizada dirigida por uma parceria entre comunidades e a Administração com real igualdade de poderes.*

ENQUADRAMENTO GERAL

Na Euro-Região Galiza-Norte de Portugal existe uma forma de propriedade da terra que é na actualidade pouco frequente e que sofre o desconhecimento da sociedade em geral: são os terrenos comunitários *Montes Veciñais en Man Común*, na Galiza, e os Baldios, em Portugal, juridicamente indivisíveis, inalienáveis, imprescritíveis e inembargáveis. Pertencem a comunidades compostas por pessoas que residem num determinado lugar e todos os membros dessas comunidades são titulares da unidade de terreno comunitário.

A sua dimensão é assinalável: ocupam cerca de um milhão de hectares (400 000 no norte de Portugal e 600 000 na Galiza)¹ o que equivale a um quinto da superfície total da Euro-região (18 % em Portugal, 23% na Galiza)

O número de comunidades (ou unidades de terrenos comunitários) é de 823 no norte de Portugal e de 2835 na Galiza (Baptista et al (2002); Fernandez Leiceaga et al (2006)). Assinale-se então a importância da ordem de grandeza da superfície média das propriedades comunitárias, inseridas em regiões de muito pequena (e fragmentada) propriedade: cerca de 500 ha no Norte de Portugal e de 200 ha na Galiza.

Existem duas modalidades principais de gestão: (i) gestão directa pelas comunidades através de Conselhos Directivos e *Xuntas Rectoras* (38.7% em Portugal e 51.7 % na Galiza) e (ii) co-gestão com a Administração. Deve assinalar-se não só a grande presença da Administração (superior a 60% em Portugal), mas também que, em Portugal, a percentagem de casos em que há gestão directa pelos Conselhos Directivos é ainda mais reduzida já que 67% dos baldios são geridos (directamente ou em co-gestão com o Estado) por Juntas de Freguesia (figura administrativa inexistente na Galiza).

São acentuadas as semelhanças entre as situações da Galiza e do Norte de Portugal quanto à multiplicidade de usos praticados (com dominância do uso florestal) e quanto às múltiplas funções ambientais, económicas e sociais que desempenham (sublinhe-se a importância da sua contribuição, nos dois países, para dotações em capital social básico). São semelhanças que se encontram dentro de uma realidade que é muito diversa: para além da dimensão ou da modalidade de gestão praticada, podem ser consideradas várias tipologias de propriedades comunitárias consoante a sua localização, características fisiográficas, usos dominantes, prática de novas actividades, orientação na aplicação de receitas ou o grau de participação das populações na vida do seu território comum. Também podem simplesmente ser classificados em abandonados e não abandonados. Segundo a estimativa de Fernandez Leiceaga et al (2006), existem na Galiza 75% de montes não abandonados e 25% de montes abandonados.

¹ Baptista et al (2002) indicam a área de 378 574 ha para 671 baldios (o número de baldios em relação ao qual obtiveram informação rigorosa), enquanto Germano (2004), em relação apenas a baldios nos quais houve intervenção dos Serviços Florestais, apresenta o valor de 290 000 ha para 595 baldios; Fernandez Leiceaga et al (2006) referem que a área de *Montes Veciñais* é de 673 682 ha, enquanto no Terceiro Inventário Florestal Nacional realizado em 1997 (Ministério de Medio Ambiente (2006) se contabilizam 608 642 ha).

Os condicionalismos sócio-económicos que rodeiam as propriedades comunitárias são também idênticos na Galiza e em Portugal: a agricultura perdeu a sua antiga importância, a função primordial do mundo rural já não é a produção de alimentos e fibras; regista-se acentuada diminuição da população activa agrícola. As comunidades às quais os terrenos comunitários foram devolvidos nos anos setenta do século XX são diferentes das antigas comunidades que tinham nos montes e baldios um complemento indissociável da actividade agro-pecuária. A ligação com a terra e o uso que dela fazem alterou-se profundamente.

OBJECTIVOS

Considera-se que a gestão é um aspecto central da vida das propriedades comunitárias. De facto, (i) a gestão está ligada ao exercício dos direitos de propriedade: os casos em que não se pratica a gestão directa pelas comunidades são aqueles em que os direitos de propriedade não são plenamente assumidos; (ii) a existência de gestão nas propriedades comunitárias demonstra que tais propriedades não são propriedades de acesso livre, onde então não haveria direitos nem responsabilidades relacionados com a sua exploração; (iii) a gestão adequadamente praticada é condição para a obtenção de resultados positivos da exploração e do cumprimento de responsabilidades sociais, o que por sua vez contribuiria para o seu reconhecimento social; (iv) existe uma ligação estreita entre gestão e o tipo e grau de participação: a possibilidade de fazer escolhas e gerir o desenrolar da sua concretização robustece a confiança e a vontade dos envolvidos, enquanto a não participação dificulta e deslegitima a gestão e compromete eventuais resultados (Andrews (2003); Scott (2004); Renn (2006); Stirling (2006); van den Hove (2006)).

Tendo em atenção estes considerandos, pretende-se discutir a gestão das propriedades comunitárias através de um problema de escolha de alternativas de gestão, em ambiente de decisão participativa que permita igualmente determinar o interesse da abordagem escolhida para a avaliação em causa.

METODOLOGIA

Foram conduzidas 10 entrevistas com pessoas ligadas (de forma mais ou menos directa) aos baldios do Núcleo de Baldios das serras do Marão e Meia-Via (município de Amarante, distrito do Porto) e aos *montes veciñais* da *Mancomunidade de Ponte Caldelas* (município de Ponte Caldelas, província de Pontevedra): pretendeu-se que entre os entrevistados estivessem representados (1) os Conselhos Directivos e as *Xuntas Rectoras*, (2) autarquias dos dois municípios, (3) a Administração florestal e (4) Associações empresariais de desenvolvimento local, com actividade nos dois municípios.

Os entrevistados deveriam considerar cinco modalidades de gestão: a) gestão directa pelas comunidades através de Conselhos Directivos ou *Xuntas Rectoras* (uma das modalidades legalmente previstas); b) ‘municípios’: nas décadas centrais do século XX, os terrenos comunitários chegaram a ser considerados património dos municípios, quer pela ditadura de Salazar quer pela de Franco; vários sinais mostram que há municípios

que não desdenhariam recuperar a antiga situação; c) co-gestão com a Administração, a qual, na prática, assume por inteiro as responsabilidades da gestão (a outra modalidade que a lei prevê, embora sem o protagonismo absoluto que os serviços do Estado têm na prática); d) ‘privados’: a presença de organizações privadas na vida dos terrenos comunitários está relacionada com a prestação de serviços (principalmente na preparação de candidaturas a subsídios mas também em trabalhos de florestação, desbastes ou limpezas), existindo também casos de arrendamento a empresas de exploração florestal ligadas à indústria de celulose; e) ‘misto’: co-gestão entre as comunidades e o Estado, cumprindo os seguintes predicados – (i) constituição de unidades de terrenos comunitários de adequadas dimensões, para permitir (ii) gestão profissionalizada e (iii) com real igualdade de representação e poderes dos parceiros numa estrutura directiva.

Os critérios de avaliação, determinados numa primeira ronda de entrevistas durante a qual as pessoas indicaram os parâmetros que em seu entender tinham maior importância na avaliação de alternativas de gestão para atingir um objectivo comum – o desenvolvimento local de base rural – foram: aspectos sociais e culturais (com os sub-critérios ‘criação de emprego’, ‘usos tradicionais/património cultural’, ‘novos usos’), aspectos económicos (com os sub-critérios ‘produção lenhosa’, ‘produção não-lenhosa’, ‘diversificação de fontes de rendimentos’) e aspectos ambientais (com os sub-critérios ‘protecção solo e água’, ‘arborização’, ‘conservação biodiversidade’, preservação valores paisagísticos’) (fig. 1).

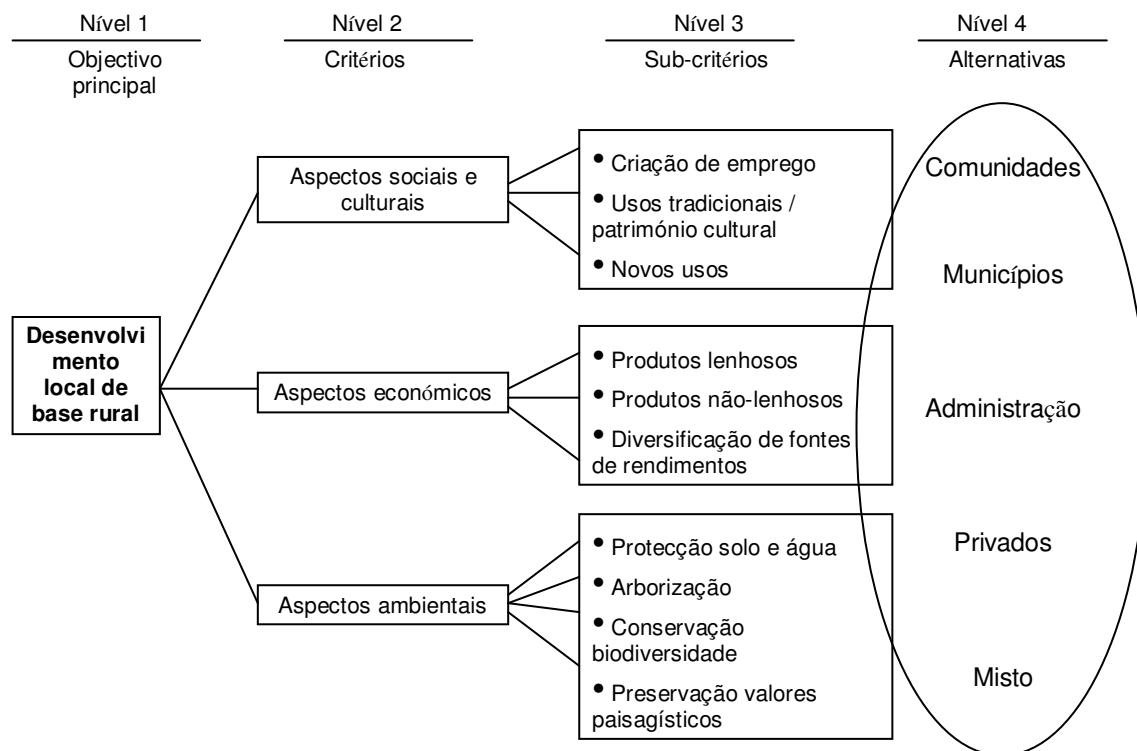


Fig 1. Modelo de decisão para a gestão da propriedade comunitária

Para quantificar as preferências dos entrevistados recorreu-se ao método AHP, um método matemático originalmente desenvolvido por Saaty (1980) e que se aplica tipicamente a situações nas quais (i) existe um objetivo comum que os interessados querem alcançar (neste caso o desenvolvimento local de base rural) e em relação ao qual

(ii) os interessados fazem avaliações baseadas na sua experiência e conhecimento. (Malczewski (1999); (Kurttila et al. (2000)).

Os objectivos e as alternativas que contribuem para alcançá-los são estruturados hierarquicamente, tendo sido colocado no nível mais alto da hierarquia o objectivo geral, logo abaixo os objectivos intermédios, e assim sucessivamente até se chegar ao nível das alternativas através das quais se pretende alcançar o objectivo comum.

Os critérios e as alternativas de gestão foram analisados através de técnicas de comparação par-a-par. Cada entrevistado expressou o seu grau de preferência numa escala de 1 a 9, em que 1 indicava que os dois elementos em análise tinham importância igual e 9 indicava a absoluta importância de um elemento em relação ao outro. Para determinar a importância relativa dos elementos de decisão, as preferências dos interessados foram analisadas com matrizes recíprocas (e.g. Janikowski et al. (2000); Ananda & Herath (2003)), como se mostra na tabela 1 em que a_i representa a importância do elemento i .

→	a_{12}	...	a_{1n}
$1/a_{12}$	1	...	a_{2n}
...	...	a_{2n}/a_{2n}	...
$1/a_{1n}$	$1/a_{2n}$...	1

Tabela 1. Matriz de comparação par-a-par.

Por último, foram calculados os pesos relativos, procedeu-se à normalização dos valores de cada matriz recíproca e aferiram-se a consistência e a coerência das comparações par-a-par (Kangas, 1994; Malczewski 1999).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A preferência global, manifestada igualmente entre os entrevistados portugueses e galegos, recaiu na modalidade ‘misto’, uma modalidade que é totalmente ficcionada. Esta avaliação pode ser explicada pela maior facilidade em valorizar uma modalidade à qual, por ser teórica, podem ser atribuídos todos os méritos. As melhores avaliações das primeiras quatro modalidades verificaram-se nas respostas dos elementos que as representavam. A modalidade de co-gestão com o Estado só é apreciada positivamente

em aspectos ambientais. Mas a presença do Estado está prevista na modalidade ‘Misto’, o que traduz o reconhecimento da importância do apoio técnico e institucional de que as comunidades necessitam.

As modalidades ‘municípios’, ‘co-gestão’ e ‘privados’ foram as que tiveram avaliações mais desfavoráveis, sendo destacadamente mais baixa a avaliação feita a ‘municípios’ pelos entrevistados da Galiza. O factor mais valorizado na modalidade ‘Municípios’ é a criação de emprego, o que pode estar ligado com a dimensão relativa muito importante que os municípios têm em meios rurais, sendo frequentemente os maiores empregadores locais. No entanto não são particularmente apreciados os seus resultados ligados a aspectos produtivos, o mesmo sucedendo com a modalidade de co-gestão em que o Estado surge como exclusivo responsável pela gestão. A alternativa ‘Privados’ é considerada boa em aspectos produtivos e a pior em aspectos sociais e ambientais.

CONCLUSÕES

A modalidade de co-gestão entre comunidades e Estado, avaliada segundo as suas actuais práticas, não satisfaz.

O peso da subjectividade das apreciações revela-se na valorização das modalidades feita pelos entrevistados nos grupos de que são representantes e na preferência manifestada por uma modalidade teórica. Mas nessa modalidade, a ‘Misto’, estão presentes dois factores considerados decisivos: a gestão profissionalizada e o apoio que o Estado, apesar de considerado mau gestor, sempre representa ou potencialmente encerra.

Este último aspecto – a necessidade de apoio técnico e institucional – está relacionado com o facto, que ficou patente nas opiniões manifestadas durante o estudo, de existir à volta da propriedade comunitária um ambiente social que é não encorajador, para não dizer hostil a essa forma de propriedade e a essa forma de gestão colectiva. A modalidade de gestão directa pelas comunidades é muito valorizada mas tal apreciação não tem correspondência prática, já que não é reivindicada a mudança da co-gestão com o Estado para a gestão directa.

A abordagem utilizada revelou-se exigente no tempo que era pedido aos entrevistados mas a comparação par-a-par encorajou a exposição e discussão dos seus pontos de vista enquanto requeria o aprofundamento das reflexões.

A exposição dos pontos de vista dos membros das comunidades revela

- o efeito que tem a presença da Administração (na gestão de baldios e de MVMC) na diminuição do exercício dos direitos de propriedade;

- a influência que o exercício dos direitos de propriedade tem no ânimo dos membros das comunidades, nos usos que praticam, nos resultados obtidos (ainda que se reconheça o concurso de outras variáveis para explicar os comportamentos relacionados com aspectos produtivos e económicos);

- que o valor futuro que *veciños* e *compertes* dão aos recursos é proporcional à acumulação de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ananda, J. & Herath, G. (2003): The use of Analytic Hierarchy Process to incorporate stakeholders preferences into regional forest planning, *Forest Policy and Economics*, 5, 13-26.
- Andrews, C.W. (2003): Jürgen Habermas: Sobre revolução e fim da história. *Margem*, 17, 129-146.
- Baptista, F., Lourenço, F., Santos, R. T. & Simões, S. (2002): Desenvolvimento para os baldios, baldios para o desenvolvimento, In: Secretariado dos Baldios de Trás-os-Montes e Alto Douro (Ed), *Seminário – Desenvolvimento para os Baldios. Baldios para o Desenvolvimento*, Vila Real, 35-48.
- Fernández Leiceaga, X., López Iglesias, E., Jordán Rodríguez, M., Besteiro Rodríguez, B., Viso Outeiriño, P., Balboa López, X.L., Fernández Prieto, L. & Soto Fernández, D. (2006): *Os Montes Veciñais en Man Común: o patrimonio silente - natureza, economía, identidade e democracia na Galicia rural*, Edicións Xerais de Galicia, Vigo.
- Germano, A. (2004): *Diagnóstico dos Baldios*, Direcção-Geral dos Recursos Florestais, Lisboa.
- Janikowski, R., Kucharski, R. & Sas-Nowosielska, A. (2000): Multi-criteria and multi-perspective analysis of contaminated land management methods, *Environmental Monitoring and Assessment*, 60, 89-102.
- Kangas, J. (1994): An approach to public participation in strategic forest management planning, *Forest Ecology and Management*, 70, 75-88.
- Kurttila, M., Pesonen, M., Kangas, J. & Kajanus, M. (2000): Utilizing the analytic hierarchy process (AHP) in SWOT analysis - a hybrid method and its application to a forest-certification case, *Forest Policy and Economics*, 1, 41-52.
- Malczewski, J. (1999): *GIS and Multicriteria Decision Analysis*, John Wiley & Sons, Inc., New York.
- Ministério de Medio Ambiente (2006): *Tercer Inventario Forestal Nacional de 1997*, Ministério de Medio Ambiente, Madrid.
- Renn, O. (2006): Participatory processes for designing environmental policies, *Land Use Policy*, 23(1), 34-43.
- Saaty, T.L. (1980): *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill, New York.
- Scott, M. (2004): Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme, *Journal of Rural Studies*, 20(1), 49-59.
- Stirling, A. (2006): Analysis, participation and power: justification and closure in participatory multi-criteria analysis, *Land Use Policy*, 23(1), 95-107.
- van den Hove, S. (2006): Between consensus and compromise: acknowledging the negotiation dimension in participatory approaches, *Land Use Policy*, 23(1), 10-17.