

INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA AGRÁRIA E SOCIOLOGIA RURAL
ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA

EMPARCELAMENTO

Volume I – Relatório

Lisboa

2000

EMPARCELAMENTO

Estudo elaborado para o
Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente

Equipa do estudo

Fernando Oliveira Baptista

Manuel Belo Moreira

Fernando Lourenço

Paulo Santos

Instituto Superior de Agronomia - Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural,
Tapada da Ajuda — 1349 - 017 Lisboa

Tel: 351 213653100/ 351 213653472

Fax: 351 213620743

Concepção gráfica da publicação e organização do texto: *Ana Maria Moreira da Silva e Maria Teresa Leitão*
Impressão e encadernação: *Gonçalo Pedro Duro Fernandes*

INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA AGRÁRIA E SOCIOLOGIA RURAL
ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA

EMPARCELAMENTO

de sãõ polígrafo

Volume I - Relatório

IHERA	DIVISÃO DE INFORMAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
Monografia N.º	<i>2159-1</i>
Data de Entrada	<i>13/09/2001</i>
Data	<i>MEN 2076</i>

Lisboa

2000

ÍNDICE

Síntese e conclusões

Introdução	I
I – O percurso do emparcelamento. Quadros legais e evolução do conceito	I
II – Os resultados da política de emparcelamento	III
III – Aspectos institucionais e fases das operações de emparcelamento	VIII

Relatório

Introdução	1
I – O percurso do emparcelamento. Quadros legais e evolução do conceito	2
1 – As primeiras propostas de legislação sobre o emparcelamento	2
1.1 – Análise da legislação de 1919	10
1.2 – Análise do Parecer da Câmara Corporativa sobre o Projecto Lei n.º 154	14
2 – A legislação de 1962 e as primeiras experiências de emparcelamento em Portugal	15
2.1 – A preparação da legislação de 1962	19
2.2 – A legislação de 1962	28
3 – Da legislação de 1962 à situação actual	39
3.1 – A legislação de 1988/90	40
3.2 – A proposta do Emparcelamento Rural Integrado	54
II – Os resultados da política de emparcelamento	60
1 – O emparcelamento integral entre 1991 – 1999	60
2 – Selecção das áreas de intervenção	69
3 – A alteração da estrutura da propriedade	74
3.1 – Alterações ao nível da estrutura predial	78
3.2 – Alterações ao nível dos proprietários no perímetro	85
3.3 – Outros resultados	93
3.4 – A importância dos processos de troca e de Reserva de Terras	95
4 – Emparcelamento e ordenamento do território	100
4.1 – Ordenamento do uso do solo e emparcelamento	100
4.2 – O tratamento das operações de emparcelamento nos Planos Directores Municipais	103
4.3 – Os Planos de Estruturação Agrária enquanto propostas de ordenamento do território	104

5 - Criação de infra-estruturas nas operações de emparcelamento	107
5.1 – Emparcelamento em Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola	109
5.2 – Emparcelamento integral, reconversão cultural e iniciativas de desenvolvimento rural	116
6 – Emparcelamento e exploração agrícola	123
6.1 – Propriedade e exploração em alguns perímetros de emparcelamento	125
6.2 – Avaliação <i>ex-post</i> das operações de emparcelamento: o Projecto do Baixo Mondego	126
6.3 – Emparcelamento de exploração e emparcelamento cultural	127
7 – A eficácia do emparcelamento: custos e prazos de elaboração de estudos e projectos	129
III - Aspectos institucionais e fases das operações de emparcelamento	139
1 – A candidatura a operações de emparcelamento	139
2 – O Estudo Prévio	144
3 – A elaboração do Projecto	152
4 – O financiamento das operações de emparcelamento integral	164
5 – O mercado de elaboração de estudos e projectos	172
Anexo – Modelo de caracterização das operações de emparcelamento	181

SÍNTESE E CONCLUSÕES

73

Este estudo sobre as operações de emparcelamento em Portugal foi elaborado no âmbito de um protocolo estabelecido entre o Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente (IHERA), o Instituto Superior de Agronomia, através do seu Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural (ISA-DEASR), e a Associação para o Desenvolvimento do Instituto Superior de Agronomia (ADISA).

Procedeu-se a uma caracterização de cada uma das operações de emparcelamento executadas ou iniciadas, de acordo com um modelo que se apresenta em Anexo a este volume. O resultado desta caracterização apresenta-se nos volumes II a VI do Estudo.

Este Relatório, que constitui o Volume I, está organizado em três partes. Na primeira passa-se em revista a evolução dos quadros legais e a concepção de emparcelamento que lhes está subjacente. Seguidamente, na parte 2, analisam-se os resultados obtidos com as acções de emparcelamento. Por fim, na parte 3, apreciam-se os aspectos financeiros e institucionais das políticas de emparcelamento.

I - O percurso do emparcelamento. Quadros legais e evolução do conceito.

Nesta primeira parte do relatório apresenta-se uma panorâmica dos quadros legais aprovados, analisando com particular atenção os que, em momentos distintos, evidenciaram relevância prática no enquadramento das políticas de emparcelamento em Portugal. São eles o de 1962 – Lei n.º 2116 de 14 de Agosto e o Decreto n.º 44 647 de 26 de Outubro desse ano – e o quadro actualmente em vigor cujos diplomas base são o Decreto-Lei n.º 384/88 de 25 de Outubro e o Decreto-Lei n.º 103/90 de 22 de Março.

A análise dos quadros legais far-se-á segundo três eixos: os objectivos das operações de emparcelamento; a responsabilidade da sua execução e a forma como se integram na política agrícola global, linhas de análise que remetem ainda para o contexto em que surge a legislação e para o carácter do modelo de modernização da agricultura que prevalecia em cada período.

As primeiras propostas de legislação sobre emparcelamento.

Embora a análise dos problemas colocados pelo parcelamento da propriedade se tenha consolidado, em Portugal, desde os finais do século XIX, até meados do século XX a regulamentação existente pretendia, essencialmente, evitar o agravamento da fragmentação da propriedade rústica, ainda que sem grandes resultados.

A primeira legislação publicada sobre emparcelamento data de 1919, embora não tenha sido regulamentada. Centrada na resolução dos problemas da exploração agrícola, entregava a iniciativa e responsabilidade das acções de emparcelamento aos particulares interessados, a quem caberia igualmente o seu financiamento. A sua eficácia foi nula.

Porém, e apesar da ausência quase total de resultados, no final da década de 50 estava já construído o discurso sobre as desvantagens da propriedade dispersa e as vantagens do emparcelamento, estavam delineadas as orientações da solução e apontado o responsável institucional pela sua execução, aspectos que viriam a ter tradução legal na legislação aprovada em 1962.

A legislação de 1962 e as primeiras experiências de emparcelamento em Portugal.

A legislação de 1962 regulamentava as operações de emparcelamento de forma radicalmente diferente das tentativas de legislação anterior.

Nascida num momento em que se concebiam propósitos de intervenção do Estado na estrutura fundiária, por forma a permitir a sua modernização, o grande destaque é dado ao papel da Junta de Colonização Interna em todo o processo, desde a iniciativa à elaboração do projecto e à sua execução, responsabilidades que este Organismo propôs e activamente defendeu. Em consequência, as operações de emparcelamento passam a contar com o financiamento do Estado.

Quanto à estrutura das operações de emparcelamento, esta legislação fixará ainda os aspectos relativos às respectivas fases e respectivo processo de aprovação, órgãos de emparcelamento e forma de participação dos beneficiários aspectos que, no futuro, não virão a sofrer grandes alterações.

Da legislação de 1962 à situação actual.

O actual quadro legislativo, criado no final da década de 80, já depois da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, para além de algumas correcções à legislação anterior, introduz duas novidades significativas:

- alarga o âmbito das operações de emparcelamento, que passam também a poder ser realizadas com o objectivo de ordenamento do território, mantendo no entanto, como objectivo central, a modernização das explorações agrícolas;
- cria condições para que entidades particulares (agricultores e suas associações e autarquias, nomeadamente), possam contribuir para a definição da política de emparcelamento, responsabilizando-se pela iniciativa e execução das operações.

O período pós-adesão é, porém, marcado por uma diferença fundamental, que terá, na prática, consequências decisivas: a partir da década de 90, primeiro com o Programa Operacional de Emparcelamento Rural e Cessação da Actividade Agrícola (POERCAA) e depois com o Programa de Apoio à Modernização da Agricultura e Florestas (PAMAF), a disponibilidade de verbas para o financiamento de operações de emparcelamento permitirá a sua execução numa escala bastante superior à que até então tinha sido possível.

Paralelamente, e são estas as consequências, a definição de cada um destes Programas tornou-se o momento de decisão, na prática, repita-se, sobre aspectos como iniciativa e âmbito das operações de emparcelamento, os quais no âmbito do PAMAF sofreram uma ruptura com a experiência anterior.

Foi assim que, na segunda metade da década de 90, a política de emparcelamento passou de uma política de modernização das explorações agrícolas, delineada e implementada pelo Estado, para uma

política com objectivos de ordenamento do território, definida por particulares, através do processo de candidatura aos financiamentos previstos neste Programa.

Dentro desta orientação, o PAMAF financiaria a elaboração de Planos de Estruturação Agrária (PEA), com o objectivo expresso de promoverem o ordenamento do espaço rural.

Refira-se ainda que a actuação da política de emparcelamento se centrou no tipo de operações que a legislação actual designa por "emparcelamento integral" (uma troca de prédios que ocorre num perímetro definido, com um número mais ou menos elevado de proprietários), designação essa sob a qual o próprio termo emparcelamento é comumente entendido: será sobre esta modalidade de emparcelamento que se centra o essencial da legislação produzida. As outras modalidades (emparcelamento simples, emparcelamento de exploração, redimensionamento de explorações, troca de terrenos e árvores), mais ou menos detalhadas, não são regulamentadas e pouca atenção receberam dos Serviços de Emparcelamento.

Por fim, merece ainda destaque o facto de, em ambos os quadros legais analisados, as questões relativas à propriedade da terra terem sido sempre dominantes, sobrepondo-se às preocupações com a exploração agrícola: reflexo disso, o emparcelamento de exploração é geralmente entendido como um "sub-produto" de operações de emparcelamento integral; com esta restrição, a sua execução limitou-se, em nítida subordinação, à realização daquelas operações.

II - Os resultados da política de emparcelamento.

O emparcelamento integral entre 1991-1999.

Com base na análise de indicadores (número de operações de emparcelamento, área e número de beneficiários abrangidos, recursos financeiros afectados à execução desta política), com que se procurou caracterizar a importância das diferentes fases das operações de emparcelamento integral e os dois Programas de financiamento em vigor durante a década de 90 (período em que se centrou a análise, dado o relançamento destas operações possibilitado pelas maiores disponibilidades financeiras), podem-se retirar as seguintes conclusões quanto à evolução da política de emparcelamento nesta década:

- a maior disponibilidade de meios financeiros possibilitou, através do POERCAA e do PAMAF, o início de um grande número de operações de emparcelamento integral: considerando apenas a primeira fase destas operações, a de estudo prévio, tiveram início 50 operações, abrangendo 37 800 proprietários e uma área de mais de 54 800 hectares;
- considerando o financiamento atribuído às várias fases das operações de emparcelamento, e ainda a elaboração dos Planos de Estruturação Agrária (PEA), foram afectados, a esta política, cerca de 8,4 milhões de contos, a preços de 1998;
- o POERCAA (1991 - 1995) é caracterizado, essencialmente, pelo lançamento de um número significativo de estudos prévios, que representam mais de metade da área e do número de beneficiários abrangidos pelas operações de emparcelamento em curso durante este Programa;

- o PAMAF (1995 – 1999), por sua vez, é caracterizado pela elaboração de projectos, cujo financiamento quase decuplicou; estes valores traduzem o início de um número relativamente elevado de projectos, na sua maioria resultantes dos estudos prévios elaborados no âmbito do POERCAA;
- comparando os dois Programas, são de salientar os acréscimos verificados, no PAMAF, quanto à área abrangida e ao número de operações em curso (sensivelmente o dobro dos valores do POERCAA) e quanto ao valor do financiamento aprovado (um acréscimo de quase 40%);
- como nota final, refira-se a reduzida expressão da fase de obra, no que respeita tanto ao número de operações, como quanto à área e número de beneficiários abrangidos.

Seleção das áreas de intervenção.

A selecção das áreas de intervenção da política de emparcelamento, durante a vigência do POERCAA e do PAMAF, foi analisada com base em dois aspectos: os critérios utilizados para a definição das zonas prioritárias e a forma como o processo de selecção se concretizou.

Em relação ao primeiro destes aspectos, o realce vai para a manutenção dos critérios de selecção das operações de emparcelamento: em ambos os Programas a prioridade é atribuída em função da importância da agricultura e do seu grau de deficiência estrutural. Não é, no entanto, possível concluir, de forma inequívoca, sobre a sua real aplicação a ambos os Programas.

Quanto à forma como o processo de selecção se concretizou, os dois Programas seguiram estratégias opostas: enquanto no POERCAA foi o Estado a seleccionar, antes da aprovação do Programa, as áreas de intervenção, as quais constavam já do documento que foi aprovado pela Comissão Europeia, a execução da Medida de Emparcelamento Rural do PAMAF, baseou-se num processo de selecção, pelo Estado, de candidaturas apresentadas por entidades particulares e organismos de Administração Local a quem foi atribuído, num primeiro momento de aplicação do Programa, a exclusividade da iniciativa.

O alargamento da capacidade de iniciativa na promoção de operações de emparcelamento, com a alteração da regulamentação do PAMAF que permitiu ao Estado a apresentação de candidaturas, traduziu-se apenas na resolução de alguns problemas pontuais e não no retomar de uma política de emparcelamento com as características do POERCAA.

Reflexo destas escolhas, os promotores particulares ou os organismos de Administração Local seriam responsáveis pela iniciativa da totalidade dos estudos prévios e de ¾ dos projectos financiados pela Medida 1.5 do PAMAF, o que dá uma ideia clara da redução do peso da Administração Central nesse processo.

A alteração da estrutura da propriedade.

Como se depreende do que se escreveu acima, a propósito da evolução da importância da política de emparcelamento durante a década de 90, a base para avaliar os seus resultados concretos é diminuta:

em Portugal, e desde o início dos anos 60, apenas se chegou à fase de execução de projecto em 19 operações, que representam cerca de 8700 hectares e menos de 7700 proprietários.

Três tipos de intervenção, previstas na legislação, estão na origem das alterações da estrutura da propriedade: o processo de troca de terras, a constituição da Reserva de Terras e a construção de infra-estruturas.

Na avaliação da importância destes três tipos de intervenção é possível concluir que:

- com base na análise cartográfica das alterações da estrutura da propriedade em consequência da execução do projecto em uma operação de emparcelamento (Ribeira e Taveiro), foi possível determinar que a troca de terras entre os vários proprietários afectou cerca de metade da área total abrangida pela operação;
- a Reserva de Terras representou, em média, cerca de 10% da área das operações analisadas; a sua intervenção concentra-se no Baixo Mondego onde, entre outras consequências indirectas, teve um efeito de moderação do preço da terra;
- a construção de infra-estruturas afecta de forma muito ligeira a área detida por cada proprietário originando, em média, uma redução de 2% em relação à área inicial.

Os maiores efeitos sobre a estrutura da propriedade fazem-se sentir ao nível da sua concentração:

- através do processo de troca de terras, verifica-se uma concentração da propriedade em prédios de maiores dimensões, a qual afecta de forma significativa, no entanto, um número relativamente reduzido de proprietários;
- através do funcionamento da Reserva de Terras, verifica-se o aumento da área de alguns proprietários que eram já, em média, detentores de áreas superiores à média registada no respectivo perímetro; também aqui o número de proprietários beneficiado é pequeno, tanto mais quanto se verifica uma concentração importante das vendas de terras da Reserva.

Podem identificar-se ainda outros efeitos, nomeadamente:

- uma redução significativa do número de prédios e o conseqüente aumento da sua área, os quais continuam no entanto a apresentar valores médios reduzidos;
- a eliminação dos prédios encravados;
- a legalização da propriedade e uma eventual dinamização do mercado de compra e venda de terra.

Ao contrário do que esforços recentes poderiam sugerir, não se detecta qualquer redução significativa do número de proprietários nos perímetros em resultado das operações de emparcelamento (nomeadamente através da venda dos seus prédios à Reserva de Terras), o que, em conjugação com uma quase manutenção da área dedicada à produção agrícola, origina um muito ligeiro aumento da área média por proprietário.

Emparcelamento e ordenamento do território.

A relação entre emparcelamento e ordenamento do território é um aspecto que se queria distintivo das operações de “emparcelamento rural integrado”, proposta enunciada nos anos 90 e que se anunciava como visando o alargamento da aplicação do emparcelamento integral e que, embora nunca tenha recebido acolhimento na legislação, o teve na prática da Administração.

Uma vez que as operações de emparcelamento integral actuavam ao nível do direito de propriedade, defendia-se a utilização desta possibilidade como forma de obter um conjunto de resultados mais alargado, com impacto no uso do território, mas que passavam para além da actividade agrícola.

Tal relação, entre ordenamento e emparcelamento, é colocada a dois níveis distintos:

- por um lado, o da integração entre as operações de emparcelamento e os instrumentos existentes de ordenamento do território – estas operações seriam entendidas como instrumentos de aplicação dos Planos Directores Municipais (PDM), compatibilizando os diferentes tipos de uso, ao mesmo tempo que os resultados da operação de emparcelamento, em termos de definição pormenorizada do uso do solo, seriam objecto de um conjunto de restrições específicas a incluir no respectivo PDM.

De reter que, até ao momento, as operações de emparcelamento apenas são referidas em quatro PDM: onde as operações se encontravam, à data da aprovação do respectivo PDM, na fase de estudo prévio (Rio Maior e Lamego), não foram definidas quaisquer restrições, prevendo-se no entanto a possibilidade de uma posterior aprovação de regulamentos específicos; onde as operações de emparcelamento se encontravam em fase de conclusão (Valença e Viana do Castelo), impuseram-se restrições ao uso do solo e o IHERA foi integrado no processo de decisão sobre a sua alteração.

- por outro lado, defendia-se a necessidade de novos instrumentos de ordenamento, específicos para o espaço rural, os quais transportariam esta visão de “intervenção integrada” para uma escala territorial mais vasta que a das operações de emparcelamento, a do município: a criação, no âmbito do PAMAF, dos Planos de Estruturação Agrária (PEA) pretendia responder a este objectivo.

No entanto, e para além da regulamentação sobre o seu financiamento, tais planos não assentam em qualquer base legal que esclareça o seu funcionamento e garanta a validade dos seus resultados, aspectos que estão interligados.

Criação de infraestruturas nas operações de emparcelamento.

Em consequência da história recente da política de emparcelamento em Portugal e da importância atribuída ao emparcelamento na viabilização dos investimentos em regadio, as infra-estruturas às quais surge associada a alteração da estrutura da propriedade são essencialmente obras executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas. Nestes, a parte do investimento atribuível, de forma directa e indirecta, ao emparcelamento estima-se como sendo sensivelmente metade do montante gasto em redes secundárias de caminhos, drenagem e rega.

Sem estarem integradas em Aproveitamentos Hidroagrícolas, apenas duas operações chegaram, até ao momento, à fase de obra.

Embora o tipo de resultados que estas operações propõem seja bastante diversificado, o investimento mais importante continua a ser na construção de redes secundárias de caminhos, drenagem e rega. A possibilidade de intervenções ao nível da reconversão de culturas perenes surge como a diferença mais relevante, nomeadamente em termos de investimento previsto.

Verifica-se ainda que não existem diferenças muito significativas em função de as operações de emparcelamento estarem, ou não, integradas em Aproveitamentos Hidroagrícolas, no que respeita à estrutura de custos ou aos custos de investimento por hectare.

Emparcelamento e exploração agrícola.

A partir da avaliação *ex-post* das operações de emparcelamento, nomeadamente a realizada para o Projecto do Baixo Mondego, é possível confirmar a expectativa de que esta intervenção proporcione aumentos significativos na produtividade do trabalho bem como melhorias nas condições em que este é realizado. Esta alteração terá um impacto económico significativo se este for o factor limitante de acréscimos de competitividade das explorações agrícolas.

A dimensão da exploração, e o seu aumento, têm consistentemente aparecido como condições para um comportamento inovador, para a capacidade de investir e de assegurar a sucessão da exploração, revelando a disponibilidade de mais terra como o factor limitante para o processo de mudança nas áreas de intervenção.

Na prática, tem sido esse o caminho seguido pelos agricultores: as explorações agrícolas, em todos os perímetros de emparcelamento, são maiores (nalguns casos, bastante maiores) que a propriedade, o que coloca alguns limites à eficácia de uma intervenção que se baseia quase exclusivamente sobre alterações do direito de propriedade.

Paralelamente, algumas iniciativas dos agricultores e de outros agentes económicos ligados ao sector agrícola, têm procurado ultrapassar as limitações colocadas pela reduzida dimensão da exploração através do emparcelamento cultural.

Esta modalidade de emparcelamento, no entanto, nunca foi considerada como relevante, quer no âmbito dos dois quadros legais analisados, quer no âmbito da regulamentação dos Programas de Financiamento em vigor durante os dois primeiros Quadros Comunitários de Apoio.

A eficácia do emparcelamento: custos e prazos da elaboração de estudos e projectos.

A principal conclusão a propósito dos dois aspectos analisados neste capítulo é a de que as operações de emparcelamento são demoradas e relativamente caras.

Quando comparados com outros projectos de engenharia, os estudos prévios e os projectos, principalmente no caso de operações de emparcelamento não integradas em Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola, representam uma percentagem anormalmente elevada em relação ao investimento na execução do projecto.

A sua longa duração é apresentada como um aspecto estrutural deste tipo de intervenção: em Portugal, a média é de cerca de 11 anos, sem grandes sinais de qualquer tendência para uma redução significativa.

III – Aspectos institucionais e fases das operações de emparcelamento

Apresenta-se nesta síntese as principais sugestões de alteração na forma como a política de emparcelamento tem sido executada.

A candidatura a operações de emparcelamento.

A candidatura a operações de emparcelamento integral deve ser entendida como uma forma de assegurar dois resultados, que aparecem como essenciais para o sucesso da operação: garantir o conhecimento e a vontade dos beneficiários na sua execução bem como a sua integração com outras políticas.

Quanto ao primeiro aspecto sugere-se que tal seja conseguido através da apresentação de um conjunto de declarações individuais de concordância com o início das fases de estudo prévio e de elaboração do projecto.

No segundo aspecto, parece necessário regulamentar a relação entre os objectivos da operação e o tipo de beneficiários. Parece ainda necessário discutir a relação entre os objectivos destas operações e a escala territorial da candidatura, por forma a assegurar a eficácia das intervenções previstas.

O Estudo Prévio.

Face à diversidade de objectivos das operações de emparcelamento integral, parece aconselhável a definição de vários modelos de Estudo Prévio, os quais seriam regulamentados por Normas Técnicas que deveriam agora assumir a forma legalmente prevista, a de portaria ministerial.

Em qualquer caso, parece aconselhável a simplificação da caracterização que é feita durante a sua elaboração.

Parece ainda aconselhável a definição do modo de integrar os beneficiários na aprovação do Estudo Prévio, o que reforçaria a sua importância para a fase de elaboração do projecto.

A elaboração de Projecto.

A execução desta fase está regulada em bastante detalhe pela actual legislação. No entanto, da análise da sua aplicação prática, surge a utilidade de precisar o sentido de algumas das suas disposições:

- no que se refere às operações de emparcelamento integral de iniciativa das autarquias ou de associações de agricultores, parece necessário definir quais são as alterações necessárias a um articulado legal que está definido para regular a intervenção do Estado; dito de outra forma, há que esclarecer o que permanece responsabilidade do Estado nestas operações, não só por forma a definir os limites da sua intervenção como também para, no âmbito da política de

financiamento destas operações, poder definir a que conjunto de tarefas se candidatam os seus promotores;

- em relação à aprovação do projecto pelos beneficiários, há não só que compatibilizar a aparente divergência entre os DL 384/88 e DL 103/90 quanto ao critério de aprovação dos projectos, como eventualmente alterar o valor limite de declarações de rejeição, ajustando-o a aquilo que é a percepção, nomeadamente da Administração Pública, de quais são os valores de rejeição do projecto que não comprometem a sua execução;
- por fim, e por forma a tornar mais eficaz a elaboração dos projectos de emparcelamento, haverá que ponderar a oportunidade de uma alteração das normas que regulam a validade jurídica dos trabalhos de cadastro bem como dos de determinação da situação jurídica dos prédios que decorram de operações de emparcelamento, aspectos que poderão ser reforçados se for garantida, previamente à elaboração do projecto (nomeadamente nos momentos de candidatura e na fase de estudo prévio), a participação dos proprietários e rendeiros no futuro perímetro.

O financiamento das operações de emparcelamento integral.

Da análise que se fez ao processo de fixação administrativa do financiamento das operações de emparcelamento integral é possível concluir sobre o desajustamento da actual forma de financiar estas operações, o qual se traduz em valores de financiamento aprovado que são, nalguns casos, bastante superiores a estimativas de custo do projecto apresentadas no respectivo estudo prévio.

Face a este quadro, parece necessário alterar a forma de atribuição das verbas afectas à política de emparcelamento, nomeadamente através da exigência de apresentação, no momento de candidatura, da estimativa do custo de elaboração de estudos prévios e projectos, bem como dos planos de trabalho que lhes estão subjacentes (definidos, em função das características da operação, nomeadamente dos seus objectivos, aspecto já referido), evitando dessa forma o recurso a uma nova fórmula de cálculo do financiamento a atribuir.

O mercado de elaboração de estudos prévios e projectos.

Analisando o mercado criado em torno da elaboração de estudos e projectos no âmbito das operações de emparcelamento, é possível concluir sobre o desajustamento da sua actual forma de funcionar, o qual se traduz, antes de mais, na importância que assumiu a adjudicação de fundos públicos através de procedimentos por convite, adoptada por entidades privadas, e pela concentração da larga maioria dos estudos e projectos em uma única empresa.

Face a este quadro e atendendo ainda à divisão de tarefas existente entre o Estado, os promotores da operação e as empresas privadas que executam os estudos e projectos, parece necessário agir no sentido de tornar este mercado mais transparente e mais competitivo, o que implica uma intervenção a vários níveis, nomeadamente:

- a definição, pela Administração Pública, de um conjunto de regras a que terão que obedecer os processos de adjudicação através de procedimentos por convite, a cujo cumprimento fica condicionada a aprovação final de candidatura;
- a definição da forma como será financiada a participação do Estado (através da Comissão de Trabalho) nesta fase;
- a formalização da separação das várias tarefas que constituem a fase de projecto (a determinação da situação jurídica, a classificação de terras e benfeitorias, os vários projectos de infraestruturas, a definição da nova estrutura predial), podendo cada uma delas, bem como a elaboração do cadastro, ser atribuída separadamente, por concurso, o que contribuirá para alargar a participação de mais empresas num mercado extremamente concentrado.

RELATÓRIO

INTRODUÇÃO

Este estudo sobre as operações de emparcelamento em Portugal foi elaborado no âmbito de um protocolo estabelecido entre o Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente (IHERA), o Instituto Superior de Agronomia, através do seu Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural (ISA-DEASR), e a Associação para o Desenvolvimento do Instituto Superior de Agronomia (ADISA).

Procedeu-se a uma caracterização de cada uma das operações de emparcelamento executadas ou iniciadas, de acordo com um modelo que se apresenta em Anexo a este volume. O resultado desta caracterização apresenta-se nos volumes II a VI do Estudo.

Este Relatório, que constitui o Volume I, está organizado em três partes. Na primeira passa-se em revista a evolução dos quadros legais e a concepção de emparcelamento que lhes está subjacente. Seguidamente, na parte 2, analisam-se os resultados obtidos com as operações de emparcelamento. Por fim, na parte 3, apreciam-se os aspectos institucionais das políticas de emparcelamento.

Neste Relatório optou-se por um registo analítico, uma vez que as propostas de revisão do emparcelamento foram sendo apresentadas no decorrer do processo que conduziu à definição legal de alguns aspectos do financiamento desta política, a aplicar durante a vigência do III Quadro Comunitário de Apoio. De qualquer modo, o Seminário a organizar, conforme o acordado com o IHERA, permitirá seguramente confrontar a realidade do Continente português com a de outros países e regiões, bem como aprofundar o debate em torno dos caminhos futuros do emparcelamento.

I – O PERCURSO DO EMPARCELAMENTO. QUADROS LEGAIS E EVOLUÇÃO DO CONCEITO

Com as primeiras tentativas de levar a cabo políticas de emparcelamento, em Portugal, visava-se a alteração da estrutura da propriedade rústica e/ou da exploração agrícola através da concentração de prédios ou parcelas de terras.

Pretendia-se com elas contrariar as tendências para a crescente pulverização da propriedade rústica e da exploração agrícola, especialmente nas zonas históricas de minifúndio, onde a igualdade dos filhos nos processos sucessórios é um factor de agravamento dessa pulverização.

Só recentemente é que o conceito de emparcelamento é alvo de alargamento passando a ser considerado como instrumento das políticas de ordenamento do território.

Nesta primeira parte do relatório apresenta-se uma panorâmica dos quadros legais aprovados, analisando com particular atenção os que, em momentos distintos, evidenciaram relevância prática no enquadramento das políticas de emparcelamento em Portugal. São eles o de 1962 – Lei n.º 2116 de 14 de Agosto e o Decreto n.º 44 647 de 26 de Outubro desse ano – e o quadro actualmente em vigor cujos diplomas base são o Decreto-Lei n.º 384/88 de 25 de Outubro e o Decreto-Lei n.º 103/90 de 22 de Março.

A análise dos quadros legais far-se-á segundo três eixos: os objectivos das operações de emparcelamento; a responsabilidade da sua execução e a forma como se integram na política agrícola global.

Linhas de análise que remetem ainda para o contexto em que surge a legislação e para o carácter do modelo de modernização da agricultura que prevalecia em cada período.

1 – As primeiras propostas de legislação sobre o emparcelamento

O reconhecimento da necessidade de medidas de política que, de algum modo, contribuíssem para corrigir as deficiências estruturais da agricultura não é novo. Já no século XIX a intervenção pública no fundiário era defendida por autores como Oliveira Martins, na esteira de Herculano. Então, a ideia de combater a pulverização fundiária era frequentemente associada às questões da correcção do desequilíbrio populacional entre o Norte e o Sul, envolvendo processos de colonização que implicariam outra forma de intervenção nas estruturas fundiárias de sentido oposto ao emparcelamento, isto é, o parcelamento do

latifúndio, a outra face da Proposta de Lei do Fomento Rural que não viria sequer a ser discutida.

Já no período da República o emparcelamento foi alvo de legislação que, no entanto, não viria a ter tradução prática. Só em 1962 é que o processo de emparcelamento em Portugal é dotado de um quadro legal que viria a ser executado.

A promulgação deste quadro legal representa um ponto alto na disputa, no seio do Estado Novo, entre a facção industrialista e a facção agrarista.

Aquela arvorava-se como defensora de uma decidida intervenção estatal no fundiário tendo em vista compensar, através da colonização interna, os défices demográficos dos campos do Sul diminuindo ao mesmo tempo a pressão sobre as estruturas minifundiárias do Norte e que iria melhorar as estruturas agrárias nacionais, consideradas como condição necessária da modernização da agricultura, justificando o empenho e o grande esforço de investimento público. Modernização da agricultura entendida como necessária à promoção de um modelo de desenvolvimento industrial em que a agricultura seria, ao mesmo tempo, fornecedora de mão-de-obra para a indústria e cliente desta. O aparecimento dessa fracção industrialista, encabeçada por Ferreira Dias Júnior, deu-se num momento histórico de relativa autarcia (Grande Depressão Americana, Guerra Civil de Espanha e Segunda Grande Guerra) que apontava para um modelo de industrialização baseado no crescimento do mercado interno. Em suma, a modernização da agricultura era assim entendida como condição *sine qua non* para o desenvolvimento industrial¹.

A facção agrarista, pelo contrário, era dominada por duas forças distintas, pelo conservadorismo ruralista defensor das virtudes da pequena propriedade, no Norte, e pelos latifundiários do Sul. Estes receavam, mais do que tudo, qualquer tipo de intervenção estatal no fundiário, mesmo quando se destinava a meras acções de emparcelamento que não os afectava directamente. A racionalidade desse imobilismo foi muito bem traduzida pelo Procurador à Câmara Corporativa Pereira de Moura, que votou vencido nessa matéria: "Mesmo quando os seus interesses não eram directamente afectados (caso da proposta de Lei sobre o emparcelamento da propriedade rústica, a aplicar às estruturas minifundiárias do Minho, Douro e Beiras) movimentaram-se em franca oposição raciocinando – e parece que bem! – nestes termos: a admitir-se a intervenção para correcções estruturais nessas zonas estará o flanco

¹ Sobre esta problemática ver: Fernando Oliveira Baptista, 1998, *A Política Agrária do Estado Novo*, Porto, Edições Afrontamento; Francisco Pereira de Moura, 1969, *Por onde vai a Economia Portuguesa?*, Lisboa, Publicações D. Quixote e Eugénio de Castro Caldas, 1978, *A Agricultura Portuguesa no Limiar da Reforma Agrária*, Oeiras, CEEA/Instituto Gulbenkian de Ciência.

aberto para outras intervenções, dessa vez afectando directamente o Ribatejo e o Alentejo (latifúndio); portanto ataquemos².

Todavia, importa reter que durante o período em que o projecto industrialista se tenta consolidar em oposição aos latifundiários e ao conservadorismo rural a intervenção na propriedade fundiária vai sendo protelada até à reentrada no governo de Ferreira Dias Júnior como Ministro da Economia, já nos anos 60. É então que a lei do emparcelamento é finalmente aprovada, num momento em que a situação política interna e internacional regista mudanças de grande relevo.

Do ponto de vista da política interna sublinhe-se a irrupção da Guerra Colonial que obrigou o regime a cerrar fileiras e a evitar a todo o custo o aprofundamento de divisões entre as fracções que o suportavam, explicando muita da tibieza da intervenção sobre o fundiário até ao momento em que as veleidades de intervenção acabam por sair, definitivamente, da agenda política do Estado Novo. Esse jogo de poder está bem reflectido na lei finalmente aprovada e, sobretudo, na forma como foi posta em prática.

No que respeita ao contexto internacional, há que atender que, apesar do isolamento do país nos fóruns políticos internacionais, inicia-se o processo de fortalecimento das ligações de integração económica com outros países da Europa, através da adesão ao projecto Britânico de constituição da EFTA. E, por outro lado, assiste-se a um processo de integração algo informal que foi levado a cabo pelos nossos emigrantes que assim respondiam, com o "salto", às condições de uma agricultura pobre, estruturalmente deficiente, que tardava em se modernizar e a uma indústria e serviços incapazes de absorver os excedentes demográficos que a agricultura continuava a gerar. A integração na EFTA e o esforço tardio de colonizar as possessões africanas veio permitir, no entanto, um desenvolvimento industrial diferente do sonhado por Ferreira Dias Júnior. O que se viu foi um desenvolvimento industrial baseado numa mão-de-obra barata e pouco qualificada e sem necessidade do forte mercado interno que o desenvolvimento agrícola poderia proporcionar, uma vez que os mercados eram procurados no espaço EFTA enquanto que para os produtos menos competitivos ou excedentes não colocados, havia a reserva do mercado colonial em crescimento acelerado.

É assim, num contexto de subalternização do desenvolvimento agrícola e num momento em que, politicamente, o que mais interessava para o regime era o apaziguamento da sua base de sustentação, que a lei do emparcelamento é aprovada e será, muito timidamente, posta em execução. Timidamente porque entretanto a questão fundiária já tinha perdido muita da sua actualidade e porque num contexto em que havia grande esforço

² Moura (1969), p. 24.

orçamental de condução da guerra, certamente que uma operação reconhecidamente tão cara como o emparcelamento estaria muito longe das prioridades políticas.

De um ponto de vista mais técnico-económico os antecedentes recentes deste primeiro quadro legal estão bem explícitos num projecto de relatório de 1956 sobre emparcelamento a apresentar numa reunião da FAO, elaborado por técnicos da Junta de Colonização Interna, instituição responsável pelas intervenções na estrutura agrária. Nele se dizia: "Os sistemas, as opiniões preconizadas e a legislação publicados nesta última centena de anos para impedir ou pelo menos contrariar a contínua fragmentação da propriedade rústica em Portugal tiveram, até hoje, (...) um carácter puramente passivo pois, se se exceptuar algumas trocas ou desencravamento de prédios por acordo entre proprietários vizinhos, a pulverização e dispersão dos bens rurais têm estado sujeitas à evolução natural do fenómeno".³

Os limites colocados pela pequena propriedade eram claramente menorizados, pela combinação de um modelo tecnológico em que as economias de escala não eram ainda importantes e de um contexto ideológico que via a pequena propriedade como uma garantia de estabilidade social, como é claramente exposto no Parecer n.º 26/V da Câmara Corporativa, de 1952, elaborado a propósito de um Projecto de Lei sobre o tema (e que será, juntamente com o projecto de relatório acima referido, o nosso guia neste ponto, pela dupla vantagem de sistematizarem o debate sobre o problema e apresentarem a visão oficial sobre a solução):

"6. A pequena propriedade tem vantagens incontestáveis, assim de ordem social como de carácter económico. Longe de combatê-la, devem os Poderes Públicos fomentá-la.

Ela aumenta a classe dos proprietários. Só por seu intermédio podem muitos satisfazer a legítima ambição de terra, sonho maior das gentes rurais.

E é um enorme bem que o número de proprietários seja, quanto possível, grande.

Daí resultará, em primeiro lugar, maior equidade na distribuição da riqueza, sem contrastes tão grandes entre ricos e pobres.

Além disso, o solo tornar-se-á mais produtivo. Quem trabalha terra própria põe no seu amanho maior amor e diligência (...).

Daqui uma última vantagem, que é o afrouxamento da corrente emigratória e da fuga para as cidades."⁴

³ A. O. C. F., 1956, *O Emparcelamento da propriedade rústica. O caso português. (Projecto de um trabalho a apresentar à reunião da FAO)*, Junta de Colonização Interna; pág 40.

⁴ Inocêncio Galvão Telles (relator), 1952, *Parecer n.º 26/V da Câmara Corporativa. Projecto de Lei n.º 154*, pág. 20 (Consultou-se a versão mimeografada existente no IHERA, a que respeitam todas as referências).

Acrescentava, porém, que "Se a pequena propriedade tem vantagens, a pequeníssima tem inconvenientes que as sobrelevam. Economicamente é um mal o retalhamento do solo em glebas minúsculas e a sua disseminação"⁵.

Antes de se apresentarem os inconvenientes da "pequeníssima propriedade" (cujos critérios de diferenciação não são apresentados), explicitem-se as características de uma estrutura defeituosa de pequena propriedade: seguindo a exposição pioneira de Lima Basto⁶ distinguem-se duas dimensões do problema, a pulverização dos prédios (definida como "a redução dos prédios rústicos a proporções ínfimas, por vezes inverosímeis, abaixo dos limites mínimos que a boa técnica agrícola imperativamente reclama"⁷) e a sua dispersão ("A unidade jurídica e a unidade económica, a reunião na titularidade do mesmo indivíduo e a sujeição a uma exploração agrícola homogénea, não encontram expressão geográfica e o que ali é continuidade é descontinuidade aqui. Eis a propriedade dispersa"⁸).

Esta distinção, que é comum a vários autores, de várias nacionalidades e que perdurou no tempo⁹, é, no entanto, difícil porque, como reconhece o referido Parecer da Câmara Corporativa, "(...) a propriedade dispersa (na forma que aqui interessa, respeitante a glebas minúsculas) não constitui mais do que uma faceta da propriedade pulverizada. É o resultado da pulverização quando os fragmentos em que o solo se divide pertencem ao mesmo dono, espalhado geograficamente, mas concentrados economicamente na unidade da mesma empresa agrícola.

Embora, pois, o segundo fenómeno [dispersão] se possa reconduzir ao primeiro [pulverização], de que é simples variante, há vantagem em distingui-los. A dispersão da propriedade reclama e admite remédios específicos, diferentes dos genéricos, comuns a todas as formas de pulverização ou fragmentação."¹⁰

Esta mesma opinião é partilhada pelo relatório a que se fez referência¹¹.

⁵ *Idem*, pág. 20.

⁶ Lima Basto, 1942, "A propriedade rústica", pág. 33, *cit in* A.O.C.F., *op. cit.*, pág. 1.

⁷ Inocêncio Galvão Telles, *op. cit.*, pág. 2.

⁸ *Idem*, pág. 2.

⁹ Mais recentemente, escrevia-se: "(...) constata-se a utilização do termo fragmentação em dois sentidos distintos. Num primeiro, ele é usado para descrever situações em que a divisão da propriedade agrícola origina unidades tão pequenas que dificultam ou impedem uma exploração racional das mesmas. Num segundo, o termo pode referir-se a uma situação em que a propriedade individual se encontra dividida em muitas parcelas não contíguas. Há autores que tentaram distinguir estes dois tipos de fragmentação criando terminologias próprias." (José Paulo Pimentel de Castro Coelho, 1992, *Análise de Projectos de Emparcelamento Rural. O caso de Valença do Minho*, Dissertação de Doutoramento, Instituto Superior de Agronomia; pág 4).

¹⁰ Inocêncio Galvão Telles, *op. cit.*, p. 2.

¹¹ "Normalmente, (...) estes dois fenómenos agrários estão intimamente ligados e verificam-se, simultaneamente, nas regiões em que é característico um defeituoso regime na repartição jurídica da terra. (...) [no entanto] há vantagem em distingui-los pois são diferentes as soluções que os mesmos reclamam" (A.O.C.F., *op. cit.*, págs. 1-2).

Retenham-se destas referências, duas conclusões: primeira, que se parte de uma identificação entre a propriedade e a exploração da terra e segunda, que a “doença estrutural” que se pretende curar é a da dispersão geográfica dos vários prédios e não a reduzida dimensão da propriedade. São pontos de partida que são explicitados nos seguintes termos: “Todos os males assinalados (...) são comuns à *propriedade dispersa, como unidade económica* repartida por diferentes parcelas de diminutas proporções. Aí (...) o prejuízo material, além de afectar a economia da Nação, agrava directamente o proprietário que, *sem aumento de superfície total*, teria na sua mão um valor muito mais importante se todos os pequenos fragmentos disseminados estivessem reunidos numa propriedade contínua.”¹²

Sobre as desvantagens da pequeníssima propriedade, que são a outra face das vantagens do emparcelamento e que serão amplamente discutidas aquando da aprovação da legislação de 1962, uma breve referência às três linhas em que são apresentadas: a perda de terreno agrícola em vedações e caminhos, os problemas levantados pelos prédios encravados e as dificuldades criadas à introdução de inovações tecnológicas.

Enquanto esta última desvantagem é resumida em um parágrafo (“A exiguidade dos terrenos impossibilita ou dificulta a execução de trabalhos de irrigação ou drenagem, bem como o emprego de máquinas agrícolas, e estes inconvenientes económicos vêm somar-se à improdutividade do solo roubado à agricultura”¹³), a questão dos prédios encravados é claramente considerada como a mais importante, como se pode inferir da expressão com que se inicia a sua apresentação: “Mas os males sobem de ponto quando da divisão resulta encravamento de prédios (...)”¹⁴, de que resultam consequências negativas para a gestão da exploração agrícola e também inconvenientes de ordem social, sob a forma de desavenças e litígios judiciais¹⁵.

Embora tal possa traduzir a origem do respectivo Parecer, oriundo da Secção Jurídica da Câmara Corporativa, não deixará também de reflectir a pouca importância relativa que se atribui às dificuldades colocadas ao processo de modernização da agricultura, apenas dez anos antes da aprovação da legislação ao abrigo da qual se iniciaram as operações de emparcelamento, a qual seria aprovada num outro quadro político e económico, mais propício a realçar este aspecto. Significativamente, o relatório que se tem vindo a seguir, escrito apenas quatro anos depois, por um técnico da Junta de Colonização Interna, embora partilhe a

¹² Inocêncio Galvão Telles, *op. cit.*, pág. 24; itálico nosso.

¹³ *Idem*, pág. 22.

¹⁴ *Idem*, pág. 22.

¹⁵ *Idem*, pág. 23.

estrutura deste Parecer, realçaria as vantagens económicas das operações de emparcelamento, reflexo talvez de um caminho que se foi construindo com a preparação do II Plano de Fomento.

O Parecer que temos vindo a seguir define ainda uma abordagem às soluções para o problema da fragmentação da propriedade, que virá a ser seguida mais tarde, e que diferencia três níveis de intervenção:

- soluções preventivas, pelo estabelecimento da indivisibilidade dos prédios rústicos abaixo de certo mínimo legal;
- providências destinadas a facilitar a concentração, onde se incluíam isenções ou privilégios de carácter fiscal e a atribuição de novos direitos de preferência;
- providências destinadas a impor a concentração, ao menos sobre uma minoria de proprietários, instituindo a prática do emparcelamento em Portugal.

Em 1952, já se havia legislado em todos os níveis de intervenção: era então impedida a divisão dos prédios rústicos se daí resultassem parcelas com área inferior a 0,5 ha (art.º 107º do Decreto-lei n.º 16 731, de 13 de Abril de 1929); tinha-se reduzido para 6% a taxa de sisa na aquisição de terrenos contíguos a outro que o adquirente já possuísse se daí resultasse uma área inferior a 2 ha (art.º 106º do Decreto-lei n.º 16 731); estava estabelecido o direito de preferência na aquisição de prédios encravados, pequenos ou grandes¹⁶. A estas, há ainda a acrescentar a institucionalização do casal de família, em que surge o princípio da respectiva indivisibilidade e idealizado como forma de protecção da pequena propriedade, criado pelo Decreto n.º 7 033 de 16 de Outubro de 1920, depois substituído pelo Decreto n.º 18 551, de 3 de Julho de 1930.

Todas estas medidas haviam já sido sugeridas por Oliveira Martins, em 1887, e por Elvino de Brito, em 1899 e 1900, a quem, segundo o relator do Parecer, “no movimento legislativo mais moderno sobre a matéria cabe de justiça o nome de precursores”¹⁷: se as suas intenções não obtiveram então êxito, “(...) a semente ficou, e algumas das ideias aí defendidas, quer nos próprios projectos, quer nos respectivos relatórios, vieram a germinar ulteriormente”¹⁸.

De facto, esta linha de pensamento sobre a pequena propriedade seria retomada por outros autores, como Anselmo de Andrade, Lima Basto ou Rafael Duque. Havia portanto uma tradição intelectual estabelecida sobre os inconvenientes da pequena propriedade, que apontava as soluções.

¹⁶ *Idem*, págs. 30-32.

¹⁷ *Idem*, pág. 27.

¹⁸ *Idem*, pág. 28. O Relatório apresenta com maior pormenor as propostas destes e de outros autores (A.O.C.F., *op. cit.*, págs. 28-30).

Porém, e como se referiu, o balanço global dos resultados desta legislação era considerado como profundamente insatisfatório, resultado de uma atitude que se rotulava como passiva face ao problema.

As soluções legais incluídas no terceiro nível de intervenção, as que visavam o emparcelamento, não eram de molde a melhorar a sua eficácia global.

De facto, embora o emparcelamento estivesse instituído legalmente desde 1919, com a publicação do Decreto n.º 5705, de 10 de Maio, este nunca foi regulamentado pelo que "a sua doutrina não teve eco nem expressão realizadora"¹⁹. Mais ainda, "Um estudo realizado em 1945, pela J.C.I., no concelho de Mogadouro, permitiu tomar contacto com o problema e estudá-lo, teórica e praticamente, conduzindo entre outras à conclusão de "que o emparcelamento tal como esta lei o encarava não podia ter qualquer possibilidade de êxito, como de facto não teve"²⁰.

Em 30 de Abril de 1951, o Deputado José Sá Carneiro apresentaria o Projecto de Lei n.º 154, com objectivos declaradamente "muito mais modestos" que os do Decreto acima referido, "procurando resolver casos isolados, em que se impõe a obrigatoriedade da troca ou da venda"²¹ e onde se propunha, no seu art.º 5º e último, que o Governo regulamentasse o Decreto n.º 5705, "introduzindo nesse diploma as modificações que julgar convenientes, de forma a, por intermédio da Junta de Colonização Interna, se executar o emparcelamento nas regiões onde o mesmo for possível".

Seria sobre este Projecto Lei que a Câmara Corporativa se viria a pronunciar através do Parecer n.º 26/V, em que se sugere um texto, que regula em novas bases as três matérias que considerou importantes e antes referidas (a indivisibilidade, o direito de preferência e o emparcelamento), e que viria a marcar profundamente a evolução futura da legislação, nomeadamente a aprovada em 1962, tanto no que respeita à sua estrutura como no conteúdo de algumas propostas.

Importa neste ponto analisar a forma como a legislação dá resposta a um conjunto de questões, a saber: como são definidas as operações de emparcelamento, quais os seus objectivos, a quem cabe a iniciativa, quem tem a responsabilidade da sua elaboração e execução, quais os órgãos de emparcelamento previstos, quais as fases do processo e suas características, como é tratado o problema da dimensão da propriedade, qual a forma de

¹⁹ A.O.C.F., *op. cit.*, pág. 39.

²⁰ Sem autor, sem data, "Emparcelamento", nota mimeografada existente em conjunto de legislação, no IHERA.

²¹ José Gualberto de Sá Carneiro, 1951, "Projecto de Lei de Emparcelamento", pág. 1. Consultou-se a versão mimeografada existente no IHERA, a que respeitam todas as referências.

publicidade das decisões referentes ao processo, qual o processo de reclamação e recurso, como são legalizados os resultados e quais os incentivos (financeiros e fiscais) previstos.

Este conjunto de questões será sucessivamente colocado à várias legislações aprovadas sobre emparcelamento, possibilitando uma mais fácil conclusão sobre o modo como foi evoluindo a regulamentação destes temas, que se consideram centrais nesta análise.

Neste ponto será apenas referido o Decreto n.º 5705, de 10 de Maio de 1919, bem como as principais sugestões do Parecer n.º 26/V da Câmara Corporativa, de 30 de Janeiro de 1952.

1.1 – Análise da legislação de 1919

Definição das operações de emparcelamento

O emparcelamento é definido como uma operação em que se procurará “agrupar numa única gleba, se possível for, ou em número restrito, todas as glebas ou parcelas de um mesmo proprietário dispersas no território a corrigir” (art.º 1º).

Objectivos

O Decreto estipula, no n.º 1 do seu artigo 8º, que “O emparcelamento só pode ser concedido quando se execute para se obter uma melhor exploração agrícola e os terrenos a integrar sejam aproximadamente da mesma natureza”, precisando-se ainda que “deve abraçar uma superfície definida, tanto quanto possível, por limites fixos e naturais. A sua área não deve exceder 300 hectares” (art.º 2º).

Iniciativa

Ao contrário de legislação posterior, não se explicitava a quem cabia a iniciativa de promover o emparcelamento.

Responsabilidade de elaboração e execução

A operação de emparcelamento seria responsabilidade, em todos os seus aspectos, de uma comissão executiva, constituída por cinco membros eleitos pelos proprietários do território

a emparcelar, por um engenheiro geómetra e um engenheiro agrónomo delegados da Direcção dos Serviços Fisiográficos (art.º 9º).

As competências desta comissão são bastante extensas e incluem (art.º 10º):

- 1º. Fixar exactamente os limites do território a corrigir e delimitar em contradita com as partes interessadas ou seus representantes, quando presentes, as diversas glebas ou parcelas sujeitas à operação;
- 2º. Indicar os caminhos, levadas de irrigação e todos os factores duma boa exploração agrícola, que devem ser conservados;
- 3º. Indicar os caminhos que devem ser abertos e outros melhoramentos de exploração agrícola, que devem ser executados, ficando o seu custo a cargo dos respectivos proprietários, nos termos deste diploma;
- 4º. Designar os terrenos que, apesar de pertencerem ao território a corrigir, devem ser excluídos da operação por serem de benefício comum;
- 5º. A organização dos quadros de qualificação e classificação dos terrenos a emparcelar;
- 6º. A formação das tarifas para o cálculo do valor das glebas;
- 7º. A resolução em primeira instância das reclamações apresentadas pelos interessados sobre as operações geométricas ou de medição e sobre as operações de avaliação dos respectivos terrenos”.

Órgãos de emparcelamento

Para além da comissão executiva, cuja constituição e competências foram referidas acima, prevê-se ainda a constituição de Tribunais Arbitrais, formados por três membros: um nomeado pela comissão executiva, outro pelo recorrente e o terceiro, que preside, pelo juiz de direito da respectiva comarca (art.º 20º) a quem compete decidir sobre os recursos apresentados pelos interessados.

Fases do processo

O Decreto prevê que seja “organizado um plano ou mapa em escala conveniente dos terrenos a emparcelar e bem assim um outro da sua nova distribuição pelos proprietários” (art.º 13º), a elaborar pela Direcção dos Serviços Fisiográficos, os quais serão objecto de um processo de exposição e de reclamação.

A estes dois mapas correspondem, portanto, duas fases que não recebem, no entanto, qualquer designação diferenciada e que são reguladas de forma idêntica no que respeita a prazos de exposição e de reclamação (art.º 15º e 18º) e garantias dos proprietários (art.º 16º e 19º).

Para a aprovação final estipula-se, no seu art.º 8º, que

“O emparcelamento dum território só pode ser declarado obrigatório se, pelo menos, dois terços dos respectivos proprietários, representando dois terços das terras, que serão submetidas ao emparcelamento, se pronunciarem pela operação e esta for autorizada pelo Ministro da Agricultura”.

Publicidade e comunicação

O processo de delimitação do perímetro, a cargo da comissão executiva, deve ser precedido pela publicação de editais com a antecedência de trinta dias, por forma a que os proprietários possam assistir ao acto de delimitação das suas parcelas (art.º 11º).

Apenas se obriga a que os dois planos elaborados sejam expostos durante trinta dias nos lugares de uso, cabendo à comissão executiva prestar todas as informações pedidas pelos interessados (art.º 15º e 18º).

Reclamações e recurso

Como referido, são definidos dois períodos de reclamação e recurso, correspondendo à exposição de cada plano, após o que os interessados disporão de vinte dias para reclamar junto da comissão executiva, podendo recorrer da sua decisão junto do tribunal arbitral.

Legalização dos resultados

Nos termos do art.º 22º determina-se:

“Aos conservadores do registo predial das comarcas cumpre o averbamento e registo dos novos prédios com todos os encargos, ónus e condições perante uma tabela de repartição em que os proprietários devem figurar com a relação de todas as glebas que lhe ficam pertencendo e todas as circunstâncias que as individualizam.

À medida que forem averbando e registando as diversas parcelas, os conservadores enviarão às respectivas secretarias de finanças notas especificadas das parcelas e respectivos proprietários”.

Incentivos fiscais e financiamento

Prevê-se a isenção do imposto de selo de todos os actos necessários às operações de emparcelamento, bem como isenção de contribuição de registo pelas transmissões de propriedades que se efectuarem, sendo os emolumentos dos notários e conservadores do registo predial reduzidos a metade (art.º 23º). Serão isentos de contribuição predial, durante três anos, os possuidores das novas glebas emparceladas (art.º 24º).

No que respeita ao financiamento destas operações, o art.º 25º determina que:

“Ficarão a cargo do Estado os vencimentos e abonos dos delegados da Direcção dos Serviços Fisiográficos. As outras despesas da operação de emparcelamento serão distribuídas pelos diversos proprietários na razão do número e valor das glebas que possuem, salvo acordo especial entre os interessados”.

No que respeita à execução dos melhoramentos previstos, o art.º 26º acrescenta que:

“O Estado pode encarregar-se da execução de todos os melhoramentos materiais consignados no plano da nova distribuição das parcelas mediante prévio depósito das verbas orçamentadas, tendo em consideração a prestação de serviços e o material que os proprietários ofereçam”.

Resumindo, a primeira legislação sobre emparcelamento em Portugal consagra uma intervenção mínima por parte do Estado no desenrolar da operação: à parte a actividade dos técnicos da Direcção dos Serviços Fisiográficos (na caracterização inicial da zona a emparcelar e na definição dos resultados quanto à estrutura de propriedade, cuja responsabilidade é, em última análise, da comissão executiva) e da autorização de execução do emparcelamento, a conceder pelo Ministério da Agricultura (após aprovação dos interessados por uma maioria de 2/3), a sua participação é nula.

Quanto ao financiamento, a sua participação fica-se pela concessão de algumas isenções fiscais e pelo pagamento dos referidos técnicos, sendo os restantes custos assumidos pelos beneficiários da operação.

1.2 – Análise do Parecer da Câmara Corporativa sobre o Projecto Lei n.º 154

No seu parecer, a Câmara Corporativa avança, por sua intenção, sem grande detalhe, várias propostas que serão da maior importância, por constituírem um marco em torno do qual se discutirão futuros enquadramentos legais, nomeadamente, e como já se referiu, o que viria a ser aprovado em 1962.

Dentro da grelha de leitura que se apresentou anteriormente, as inovações mais importantes são, de forma resumida, as seguintes:

- A organização da regulamentação em torno de diferentes tipos de intervenção, considerando regras relativas à indivisibilidade dos prédios rústicos, à instituição de novos direitos de preferência e ao emparcelamento;
- A atribuição da responsabilidade pela operação de emparcelamento à Junta de Colonização Interna, quando esta a julgue conveniente, por sua própria iniciativa ou a pedido de qualquer dos proprietários, acolhendo assim o que era proposto no Projecto de Lei e sobre o qual se escreve: "A Câmara Corporativa julga de aplaudir a ideia de confiar à Junta de Colonização Interna a execução do emparcelamento, que esse organismo, pela sua competência técnica especializada e permanência, poderá realizar com muito maior idoneidade e uniformidade do que associações ou comissões adventícias, como as previstas em legislações estrangeiras e no Decreto n.º 5705"²², relembrando-se a propósito as atribuições legais da Junta na matéria²³;
- A substituição da maioria qualificada de 2/3 por uma maioria simples, para a aprovação das operações de emparcelamento, traduzindo a opinião antes expressa que "A dupla maioria de dois terços do número dos proprietários e dois terços da superfície dos prédios respectivos como condição de exequibilidade do emparcelamento é muito alta: dificulta grandemente a operação. Há que minorá-la, para que esta possa tornar-se realidade prática e, através da sua realização, mostrar os próprios benefícios"²⁴;

²² Inocêncio Galvão Telles, *op. cit.*, pág. 49.

²³ "A Junta, organismo com personalidade jurídica, de funcionamento e administração autónomos, já hoje tem, entre outros fins essenciais, o de "estudar e propor as providências necessárias ao melhor arranjo da propriedade rústica e seu regime de exploração, tendo em conta, ao mesmo tempo, o aspecto económico e social" (Decreto-Lei n.º 36 033, de 19 de Dezembro de 1946, art.º 2º e 3º, n.º 2)" (*cit. in* Inocêncio Galvão Telles, *op. cit.*, pág. 49).

²⁴ Inocêncio Galvão Telles, *op. cit.*, pág. 45.

- A colaboração com o Instituto Geográfico e Cadastral, para fazer avançar as operações de emparcelamento nos concelhos onde o cadastro geométrico não esteja organizado;
- Mantendo as isenções fiscais do Decreto n.º 5705, propõe-se a revogação de todos os aspectos referentes ao financiamento das operações, aspecto que, no entanto, não é discutido no Parecer.

Em jeito de conclusão, pode-se afirmar que embora a análise dos problemas colocados pelo parcelamento da propriedade se tenha consolidado, em Portugal, desde os finais do século XIX, até meados do século XX a regulamentação existente pretendia, essencialmente, evitar o agravamento da fragmentação da propriedade rústica, ainda que sem grandes resultados.

A primeira legislação publicada sobre emparcelamento data de 1919, embora não tenha sido regulamentada. Centrada na resolução dos problemas da exploração agrícola, entregava a iniciativa e responsabilidade das acções de emparcelamento aos particulares interessados, a quem caberia igualmente o seu financiamento. A sua eficácia foi nula.

Porém, e apesar da ausência quase total de resultados, no final da década de 50 estava já construído o discurso sobre as desvantagens da propriedade dispersa e as vantagens do emparcelamento, estavam delineadas as orientações da solução e apontado o responsável institucional pela sua execução, aspectos que viriam a ter tradução legal na legislação aprovada em 1962.

2 – A legislação de 1962 e as primeiras experiências de emparcelamento em Portugal

O primeiro quadro legislativo que viria a ter, no âmbito do emparcelamento, alguns resultados práticos surge, como já se referiu, num contexto sócio-económico marcadamente diferente do das primeiras tentativas de regulamentação, caracterizado pela industrialização do País e em que ganhava relevo a reinterpretação do papel da agricultura no processo de desenvolvimento económico.

Como escreve Henrique de Barros, num texto de 1961 sobre a importância do emparcelamento para o funcionamento das explorações agrícolas, "Uma vez trazida a agricultura para o problema geral do desenvolvimento, as suas fragilidades intrínsecas têm que ser reconhecidas, sejam apenas a mera inércia ou uma continuada resistência ao progresso tecnológico e à expansão económica. O problema dos defeitos da estrutura torna-se portanto

central. Todo o progresso agrícola está fundamentalmente dependente da estrutura agrária (...) Apesar da ideia e da aplicação prática do emparcelamento não serem novidade, o acelerar das operações apenas tem lugar quando, em países que têm uma estrutura agrária caracterizada pela natureza dispersa da propriedade da terra, o rápido progresso tecnológico se torna imperativo²⁵.

Duas observações devem aqui ser feitas.

A primeira sobre a forma como o “problema geral do desenvolvimento” era equacionado neste período, que se viria a traduzir nas propostas do II Plano de Fomento, a aplicar entre 1959-1964.

Aí se indica um caminho de modernização da agricultura assente na sua mecanização e na sua integração com os restantes sectores da Economia, considerando-se que “a modernização da agricultura conseguida por meio da “industrialização” que permite a mecanização e a motorização conduz a um tipo de exploração de superfície média, alcançado por aglutinação das explorações de área reduzida e por parcelamento das explorações do tipo “latifundiário”²⁶. Enquadrado pela doutrina social da Igreja Católica, o modelo a implantar seria “a instituição da propriedade privada, familiar no aspecto social e de dimensões funcionais no ponto de vista técnico e económico (...)”²⁷, traduzindo uma forte vontade intervencionista do Estado sobre o funcionamento do sector: apenas no que respeita ao emparcelamento, o II Plano de Fomento previa a sua realização em 6000 hectares e seria este objectivo, exigindo uma legislação que o tornasse exequível, que impulsionaria as propostas que viriam a ser aprovadas em 1962.

A iniciativa de legislar sobre o emparcelamento é, aliás, explicitamente relacionada com esta política de promoção da exploração familiar pelo então Presidente da JCI: “Dentro da orientação, no próprio Plano definida, procurar-se-á ao Norte e nas regiões aonde se verifique a necessidade de tal intervenção, por meio de trabalhos de emparcelamento da propriedade, o estabelecimento de explorações familiares, economicamente viáveis, consolidando-se assim, a pequena exploração do tipo familiar e impedindo-se, por outro lado, a fragmentação e a

²⁵ Henrique de Barros, 1961, “The consolidation of agricultural holdings and the improvement of their internal structure”, *Proceedings of the Eleventh International Conference of Agricultural Economists*, Oxford University Press, págs. 293-305; págs. 294-295.

²⁶ Eugénio de Castro Caldas, 1957, “Industrialização e Agricultura”, *Revista do Centro de Estudos Económicos*, n.º 18, pág. 131, *cit. in* Fernando Oliveira Baptista, 1998, *A Política Agrária do Estado Novo*, Edições Afrontamento, pág. 37.

²⁷ Eugénio de Castro Caldas, 1960, *Modernização da agricultura*, Lisboa, Livraria Sá da Costa, pág. 189, *cit. in* Fernando Oliveira Baptista, *op. cit.*, pág. 37.

dispersão da propriedade rústica que, de longa data, se tem acentuado de forma bastante grave²⁸.

Consequência desta perspectiva, e é esta a segunda observação, a defesa do emparcelamento baseia-se agora em argumentos que, como se referiu, eram subvalorizados poucos anos antes e que se referem à sua influência sobre o funcionamento das explorações agrícolas.

Recorrendo uma vez mais ao trabalho de Henrique de Barros, as vantagens do emparcelamento seriam:

- 1) aumento da produtividade da terra devido a uma maior proporção de superfície cultivada relativamente à superfície total da região (devido à eliminação de caminhos e cercas) e à possibilidade de aplicar métodos de exploração mais eficazes;
- 2) aumento da produtividade do trabalho, devido às economias de mão-de-obra, de transportes e de deslocações, à maior possibilidade de recorrer à mecanização e à maior facilidade de vigiar os trabalhos, as culturas e os animais;
- 3) reduções, sempre consideráveis, em certas despesas, tais como: sementes, adubos, instalação e reparação de cercas, etc.;
- 4) melhoria da eficiência técnica de aplicação e uso do capital fixo (construções e máquinas em particular);
- 5) melhores condições para a realização de melhoramentos fundiários, quer de iniciativa individual, quer colectiva, quer dos poderes públicos;
- 6) amplia as possibilidades de estimular a cooperação agrícola;
- 7) remoção de obstáculos às iniciativas dos agricultores competentes e progressistas, decorrentes de uma dimensão insuficiente, de uma má configuração e de dificuldades de acesso às parcelas.

Estas são vantagens estritamente económicas, todas em termos de menores custos. Outras vantagens também se fazem sentir ao contribuírem para reduzir a fricção entre

²⁸ Vasco Leónidas, 1959, "Sobre o emparcelamento da propriedade rústica", *Vida Agrícola*, Março-Abril; consultou-se a versão publicada em: Junta de Colonização Interna, 1959, *Artigos publicados em 1959 sobre o emparcelamento da propriedade rústica*, pág. 10.

Nesta mesma colecção de artigos, será publicado um outro, em que se escreve: "A agricultura já não é mais a arte de retirar da terra quaisquer produtos, de qualquer maneira e por qualquer preço, mas sim a ciência de os obter na melhor altura, seguindo os gostos dos consumidores, reduzindo o mais possível os custos de produção. A agricultura é positivamente uma indústria. Há portanto que a encarar sob este ângulo, para a fazer sair da precária situação em que se encontra, desprestigiada e sem ambições. (...)

A terra é comparável a uma fábrica, sob muitos pontos de vista; assim como nesta se procura organizar uma cadeia de montagem que proporcione um mais alto rendimento de trabalho, uma maior produtividade, para tanto se reduzindo as distâncias a vencer, os operários a manter e os preços de custo, também na empresa agrícola tal se deve conseguir por idênticos motivos" (Alberto Lago de Freitas, 1959, "A melhoria das condições de exploração e o emparcelamento da propriedade rústica em Portugal", *Gazeta das Aldeias*, 1 de Novembro de 1959).

proprietários vizinhos, desencorajando o absentismo dos proprietários, melhorando a irrigação, estendendo, simplificando e acelerando as facilidades de crédito, definindo os direitos de propriedade com maior precisão e, acima de tudo, garantindo melhores perspectivas de sucesso para a exploração familiar no desenvolvimento da sua terra”²⁹.

Esta linha de argumentação seria adoptada no preâmbulo da proposta de Decreto Lei apresentada pelo Governo, em 1959, o qual reconhecia, no entanto, duas limitações à utilidade do processo de emparcelamento.

Em primeiro lugar, nem toda a fragmentação constituía defeito, “(...) pelo contrário existe uma fragmentação imposta por circunstâncias de ordem técnica que aconselham a formação de explorações agrícolas apoiadas em solos de diferente aptidão e em parcelas de diferentes localização (...). As operações de emparcelamento não abandonam esse ponto de vista e por isso o objectivo não é o de criar propriedades constituídas por um só bloco, mas compostas de parcelas que permitam uma racional e bem ordenada exploração dos recursos naturais (...)”³⁰.

Em segundo lugar, e mais importante, “O emparcelamento (...) constitui só por si um sistema capaz de criar melhores condições económicas de administração e de condução dos trabalhos, mas não aumenta a superfície das explorações. O máximo proveito só é alcançado quando simultaneamente se consegue a criação de unidades, pelo menos mínimas, económicas de cultivo. Só assim se pode melhorar o nível de vida dos rurais e imprimir à produção agrícola nova orientação no sentido qualitativo e quantitativo”³¹.

Esta preocupação com a dimensão da exploração era expressa de duas formas: a indivisibilidade da propriedade abaixo de certos limites, denominados de unidades de cultura, e a promoção do aumento de área através de uma acção de redistribuição de terra pelo Estado, para o que se criaria, em cada operação de emparcelamento, uma Reserva de Terras.

Este último aspecto viria a ser discutido, com alguma extensão, no Parecer da Câmara Corporativa. Partindo do princípio que “(...) o emparcelamento, mesmo acompanhado do aperfeiçoamento de progressos técnicos e, conseqüentemente, de uma maior produtividade do trabalho e dos capitais, não pode produzir os frutos correspondentes ao alto custo financeiro que representa se cada família de agricultores não puder dispor da área mínima suficiente à aplicação da sua plena capacidade de trabalho”, concluía que “Impõe-se, assim, promover, na

²⁹ Henrique de Barros, *op cit.*, pág. 300.

³⁰ *Projecto de decreto-lei n.º 509 - Emparcelamento da propriedade rústica*, Actas da Câmara Corporativa, n.º 76, de 27 de Novembro de 1959, pág. 810. Para uma apresentação mais recente das vantagens do parcelamento, veja-se: José Paulo Pimentel de Castro Coelho, 1992, *Análise de Projectos de Emparcelamento Rural. O Caso de Valença do Minho*. Dissertação de Doutoramento, Instituto Superior de Agronomia, págs. 8 – 11.

³¹ *Idem*, pág. 810.

medida do possível, a ampliação da área de cada exploração agrícola como condição indispensável à melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais³².

O Parecer discute de seguida as alternativas para atingir este objectivo e embora reconheça a possibilidade teórica da expropriação das unidades "vincadamente insuficientes", bem como a sua utilização prática em outros países europeus, viria a rejeitar a ideia considerando que as "correções a introduzir na estrutura agrária nacional não devem revestir o carácter de reformas agrárias susceptíveis de concitar a hostilidade daqueles proprietários que não desejam ser privados das pequenas courelas, por via de regra herdadas dos seus maiores, a que têm compreensível amor³³. Ficava assim vedada a possibilidade de constituir a Reserva de Terras com recurso à expropriação.

Restava pois a aquisição de terras postas à venda, a integração de terras pertencentes ao domínio público e a coordenação entre as operações de emparcelamento e a criação de novos núcleos de colonização interna, procurando dessa forma diminuir a pressão sobre a propriedade nos vários perímetros de emparcelamento, soluções que a legislação viria a acolher. O interesse desta medida era explicitado pelo Presidente da JCI nos seguintes termos: "(...) o facto de o Estado, ao conduzir as operações de emparcelamento, procurar adquirir grandes propriedades à venda na região para (...) poder criar o maior número possível de explorações economicamente viáveis, do tipo familiar, irá permitir um benéfico acesso a essas explorações de modestíssimos proprietários, com capacidade de cultivo já sobejamente demonstrada. Escusado será realçar o alto interesse de uma medida desta ordem que permitirá manter um maior número de empresários capazes em condições económicas compatíveis com as necessidades presentes de estabilidade social e de rentabilidade da terra e do trabalho³⁴.

Apresentado, de forma sucinta, o enquadramento em que surge a legislação sobre emparcelamento, referem-se nos pontos seguintes, os trabalhos que precederam a sua preparação, a sua evolução e as suas principais características.

2.1 – A preparação da legislação de 1962

Referiu-se anteriormente que o Decreto-Lei que criava a Junta de Colonização Interna (JCI) lhe atribuía responsabilidades no âmbito de "estudar e propor as providências necessárias

³² João Mota Pereira de Campos (relator), 1960, *Emparcelamento da Propriedade Rústica – Parecer n.º 32/VII da Câmara Corporativa*, pág. 89 (a versão consultada foi a publicada pela Secretaria de Estado da Agricultura, a que respeitam todas as referências).

³³ João Mota Pereira de Campos (relator), *op. cit.*, pág. 93.

³⁴ Vasco Leónidas, *op. cit.*, pág. 13.

ao melhor arranjo da propriedade rústica e seu regime de exploração, tendo em conta, ao mesmo tempo, o aspecto económico e social³⁵.

O facto de a legislação aprovada em 1919 reservar a execução das operações de emparcelamento a comissões executivas de cariz local, não impediu a Junta de ir desenvolvendo trabalho sobre o tema. Essa actividade teria tido início tão cedo como 1941, ano a partir do qual passa a incluir nos seus planos de acção anuais o estudo do emparcelamento.

No projecto de relatório a apresentar à FAO a que se recorreu largamente no ponto anterior escrevia-se: "A Junta sente, pois, há muito, a necessidade de encarar de frente o problema resultante da fragmentação da propriedade rústica, considerado basilar dentro da deficiente estrutura agrária nacional. Impõe-se, por isso, a promulgação de medidas legislativas operantes, tendentes a atenuá-los nos seus inconvenientes económicos e sociais e que permitam a este organismo, perfeitamente qualificado para o efeito, dar expressão prática a qualquer orientação superior que venha a tomar-se a este respeito"³⁶.

Na conclusão deste relatório não é possível disfarçar um sentimento de incompreensão dos poderes públicos perante tanta vontade: "A preocupação manifestada pela Junta acerca deste problema e a boa vontade e esforço que tem revelado para se habilitar um dia a resolvê-lo quando para isso lhe forem dados meios suficientes, legislativos e executivos, não tem encontrado eco suficientemente amplo para estimulá-la a prosseguir no mesmo objectivo. No entanto, nunca descurando o assunto, tem procurado manter-se actualizada com o que se passa noutros países a tal respeito e, mais uma vez, para ele chama a atenção, convencida que a sua persistência acabará por encontrar expressão efectiva e prática e de que continua, também, marchando por bom caminho"³⁷.

Sem se conseguir avaliar qual a eficácia desta insistência, em Março do ano seguinte (1957), a Junta de Colonização Interna enviaria ao Governo um Projecto de Lei do Emparcelamento da Propriedade Rústica, o qual seria enviado para a Câmara Corporativa em finais de 1959, só vindo a ser aprovado em Agosto de 1962 e regulamentado em Outubro do mesmo ano: não existindo grandes diferenças entre a proposta inicial e o texto final aprovado, estes cinco anos e meio dão uma ideia de quão pouco prioritária era considerada esta questão.

Antes de se indicarem quais as principais disposições da legislação de 1962, interessa identificar as formas que tomou "o esforço [da JCI] para se habilitar um dia a resolver [o problema da dispersão da propriedade]", sendo de realçar dois aspectos: a recolha e análise

³⁵ Decreto-Lei n.º 36 033, de 19 de Dezembro de 1946, art.º 2º e art.º 3º, n.º2.

³⁶ A. O. C. F., 1956, *O Emparcelamento da propriedade rústica. O caso português. (Projecto de um trabalho a apresentar à reunião da FAO)*, Junta de Colonização Interna, pág. 59.

³⁷ *Idem.*, pág. 69.

da experiência de outros países e os dois ensaios de emparcelamento tentados no quadro da legislação de 1919.

A experiência das acções de emparcelamento efectuadas em outros países foi sempre um poderoso estímulo e um guia para a procura de soluções a aplicar em Portugal: o Projecto de Lei de 1951, do Deputado José de Sá Carneiro, referia-se à prática em grande escala do emparcelamento na Suíça, citando em seu apoio o Relatório de uma missão de estudo a Itália, Suíça e Espanha de técnicos da JCI. O Parecer n.º 26/V, sobre esta proposta, analisou demoradamente os sistemas legais alemão (e, genericamente, do centro e norte da Europa), francês e italiano, com o propósito de daí retirar orientações para a legislação portuguesa. O mesmo Parecer consideraria ainda, a propósito do Decreto n.º 5705, que "semelhante regime é, no mais importante, de clara inspiração francesa"³⁸.

No período antes da apresentação, pelo Governo, das propostas de legislação que viriam a ser aprovadas em 1962, os técnicos da Junta de Colonização efectuariam ainda um conjunto de missões ao estrangeiro, nomeadamente a Espanha e França³⁹, com o objectivo genérico de "verificar "in loco" em que condições o emparcelamento era económica e socialmente praticável; indagar se os resultados ali obtidos em relação ao volume das obras realizadas e ao estado de espírito dos agricultores beneficiados, eram de molde a encorajar entre nós empreendimento semelhante; e finalmente, no caso dos métodos seguidos poderem ter alguma aplicação em Portugal, escolher as zonas que pelas suas características se mostrassem propícias a um estudo detalhado, através dum estágio mais prolongado de técnicos portugueses"⁴⁰.

Daí se retirariam sugestões sobre a organização das operações de emparcelamento, nos mais variados aspectos (iniciativa, órgãos de emparcelamento, financiamento) que se traduziriam tanto na legislação, como na prática futura dos Serviços de Emparcelamento.

Um exemplo desta última influência seria a selecção das zonas a emparcelar: discutindo as razões do sucesso das operações de emparcelamento em Espanha, escrever-se-ia que "Uma das razões, e não de ,somenos importância (...), foi a escolha inicial de zonas

³⁸ Inocêncio Galvão Teles (relator), *op. cit.*, pág. 44.

³⁹ De que se encontraram, no IHERA, os seguintes relatórios:

Henrique Álvaro Pires de Mascarenhas, 1957, *Relatório de um estágio junto dos Serviços de Emparcelamento Franceses*, Junta de Colonização Interna;

Henrique Álvaro Pires de Mascarenhas, João de Deus Vaz Pereira e Jaime Baptista da Conceição Silva 1959, *Relatório de uma visita aos Serviços de Emparcelamento da propriedade rústica em Espanha*, Junta de Colonização Interna;

João Deus Vaz Pereira, Jaime Baptista da Conceição Silva e Amadeu da Silva Ferreira, 1959, *Visita de estudo aos Serviços de Emparcelamento da propriedade rústica de Espanha e França*, Junta de Colonização Interna.

Encontra-se ainda um relatório resultante de um estágio mais prolongado de um técnico da JCI: Alberto José Lago de Freitas, 1959, *O emparcelamento da propriedade rural em França*, Junta de Colonização Interna.

⁴⁰ Henrique Álvaro Pires de Mascarenhas, João de Deus Vaz Pereira e Jaime Baptista da Conceição Silva, *op. cit.*, pág. 1. Estes objectivos seriam também enunciados nos restantes relatórios de missão.

caracterizadas, sobretudo, pelas facilidades oferecidas ao novo arranjo. A este respeito chegou a ser-nos feita recomendação expressa de que em caso algum tentássemos principiar por zonas difíceis⁴¹, orientação que seria adoptada em Portugal⁴².

É aliás de realçar que, de todos esses exemplos, o que se viria a revelar mais inspirador seria, sem dúvida, o espanhol, abundantemente visitado pelos técnicos portugueses: a proximidade geográfica, económica e ideológica, bem como o êxito das operações de emparcelamento, iniciadas tão só em 1952, serão razões para uma referência explícita por parte do Presidente da JCI, na Introdução a uma compilação de artigos escritos por técnicos da Junta, em defesa do emparcelamento e publicados no decorrer de 1959:

“Não desejaríamos terminar esta rápida apresentação, sem lhe acrescentarmos um ligeiro apontamento que, por vir do país vizinho, com características muito semelhantes às nossas, se reveste de natural interesse.

Em Junho passado visitámos em Espanha as principais realizações de emparcelamento e tivemos ocasião de falar com os mais directos intervenientes na execução deste trabalho – os técnicos e os proprietários.

(...) O sentimento de confiança e de orgulho pela obra realizada é verdadeiramente contagiante. Daqui se criou em nós a convicção de que não haverá lavrador português que visite estas obras e fale com os seus colegas espanhóis que se não convença da viabilidade e da necessidade de se fazer o mesmo em Portugal. Se algumas dúvidas tivesse, elas ali desapareceriam. É esta a maior lição de fé impulsora que se recebe ao contacto vigoroso das realizações de emparcelamento em Espanha. Elas constituem uma revelação que ultrapassa tudo o que se possa pensar.

O exemplo de Espanha é-nos bastante salutar, precisamente na altura em que vamos iniciar a nossa caminhada em tal matéria, e dá-nos a consoladora certeza de que em Portugal também se poderá realizar, se quisermos, a obra grandiosa de emparcelamento que a pulverização da nossa propriedade nortenha há muito reclama⁴³.

⁴¹ Henrique Álvaro Pires de Mascarenhas, João de Deus Vaz Pereira e Jaime Baptista da Conceição Silva, *op. cit.*, pág. 16.

⁴² Como é reconhecido no Parecer da Câmara Corporativa: “ [as zonas a emparcelar, em Portugal, localizar-se-ão] sobretudo em zonas de planura, por via de regra na orla costeira – predominando neles a terra de qualidade homogénea afecta a culturas do mesmo tipo e pouco benfeitorizada. Para tais zonas estarão reservadas, naturalmente, as primeiras operações de emparcelamento a realizar, tal como o estarão depois para aquelas zonas em que o emparcelamento é, de certo modo, condição prévia do estabelecimento de sistemas de irrigação e drenagem que muito podem contribuir para melhorar a produtividade do solo.” (João Mota Pereira de Campos (relator), *op. cit.*, págs. 67-68). Em nota de pé de página escrever-se-ia ainda: “Assim acontece, por exemplo, nas veigas de Afife, Carreço e Areosa (Viana do Castelo) e na Várzea de Cabanelas (Vila Verde – Braga), onde a Junta de Colonização Interna já procedeu a estudos para fins de emparcelamento.”

⁴³ Vasco Leónidas, 1959, “Introdução” a *Artigos publicados em 1959 sobre O Emparcelamento da Propriedade Rústica*, Junta de Colonização Interna.

A Junta de Colonização Interna elaborou, ainda sem suporte legal, dois ensaios de emparcelamento: um em Vale da Madre, concelho de Mogadouro, o outro na zona de Palheiros de Mira.

O primeiro destes trabalhos, elaborado entre 1944 e 1945, ajudou, como já se referiu, a sustentar a opinião da Junta sobre a ineficácia da legislação então em vigor e tinha como objectivo a "reunião de elementos indispensáveis para ajuizar da melhor orientação a seguir na resolução do problema da pulverização e dispersão da propriedade rústica (...), não se destinando a realizar, propriamente, uma obra de emparcelamento mas, simplesmente, a tomar contacto com o problema e estudá-lo, não só teoricamente mas também sob o ponto de vista prático, ouvindo, para isso, o parecer das populações mais interessadas"⁴⁴.

Importante para o desenrolar dos trabalhos, dispunha-se de informação cadastral actualizada, sobre a qual se baseou o "trabalho teórico", que consistiu⁴⁵:

- na determinação, por cada classe de cultura definida pelos Serviços de Cadastro (referem-se as seguintes: 1ª e 2ª, terras para trigo; 3ª e 4ª, terras para centeio; prados e hortas), o que pertencia a cada proprietário;
- na reunião dos prédios de cada proprietário, dentro da mesma classe de cultura, mantendo o equilíbrio das explorações e procurando não aumentar a distância média entre o centro de lavoura e os prédios que se percorria antes da operação, e evitando o pagamento de compensações em dinheiro;
- exclusão dos prédios com construções rurais mais importantes ou com vinhas e matas de carvalho;
- desencravamento de todos os prédios incluídos no perímetro, alterando para tal a rede de caminhos.

O "trabalho de campo", por seu lado, incluiu⁴⁶:

- a implantação no terrenos dos prédios resultantes do trabalho de gabinete;
- inquérito aos respectivos proprietários destinados a conhecer a sua opinião sobre a nova estrutura da propriedade;
- indagar da aceitação de trocas em dinheiro quando respeitem à aquisição de outros bens que não podem ser substituídos por terra;
- possibilidade de realização de melhoramentos fundiários que possam valorizar o emparcelamento;

⁴⁴ A.O.C.F., *op. cit.*, págs. 59-60.

⁴⁵ *Idem*, págs. 59-62.

⁴⁶ *Idem*, págs. 63-64.

- determinação das vantagens económicas do emparcelamento através da determinação do custo de produção da batata, trigo e centeio numa exploração antes e depois do emparcelamento e pela comparação do rendimento do trabalho em prédios de diferentes superfícies.

Das dificuldades sentidas na aplicação deste programa, retirar-se-iam várias conclusões para o funcionamento futuro das operações de emparcelamento:

- a inadequação da classificação das terras estabelecida pelos serviços de cadastro, para efeitos de avaliação dos prédios rústicos, aos objectivos do emparcelamento, que exigiam um maior pormenor, o que levantava a questão da colaboração com os serviços cadastrais;
- a avaliação das terras pelos proprietários, traduzindo um "valor afectivo" que não encontra equiparação com o valor de rendimento, impossibilitava a troca de terras, o que "(...) leva a concluir, mais uma vez, mas agora em face a um caso real que, na verdade, as operações de emparcelamento têm de obedecer a princípios de autoridade bastante rígidos, quer resultantes duma maioria de votos dos agricultores interessados quer, coercivamente, impostos pelo Estado, embora esta hipótese só deva ser utilizada como último recurso e, sobretudo, acompanhar, previamente, as populações rurais interessadas através de uma propaganda bem orientada dos processos de emparceiramento, elevando-lhe o seu nível educacional"⁴⁷;
- concluía-se também sobre a dificuldade de fazer aceitar compensações em dinheiro por qualquer perda de terra.

Sobre os inconvenientes económicos da dispersão e pulverização da propriedade, concluía-se⁴⁸:

- as despesas efectivas resultantes do afastamento e descontinuidade das parcelas duma determinada propriedade, comparativamente com a mesma depois de sujeita a um estudo de concentração predial cifravam-se em diferenças de 20%;
- o aumento no custo de produção de batata numa propriedade com prédios situados junto à povoação e noutra que os tinha afastados cerca de 2000 metros foram da ordem dos 30%. Noutros exemplos, e em relação ao trigo, esses aumentos foram da ordem dos 10-20%;

⁴⁷ A.O.C.F., *op cit*, pág 66.

⁴⁸ *Idem*, págs. 4-5.

- por fim, quantificava-se a influência do tamanho dos prédios na economia da exploração: tomando como base o custo de produção num prédio de 1 ha, a redução da sua superfície para 0,5 ha, 0,2 ha e 0,05 ha acarretava acréscimos de custos de, respectivamente, 3,5%, 12,7% e 27,7%.

A segunda experiência inicia-se em 1956 na zona que genericamente se designou por Palheiros de Mira, e evoluiu até ao ponto em que os trabalhos se aproximavam de “uma fase para além da qual será impossível prosseguir por falta de elementos indispensáveis – diploma legal e efectivação de certos melhoramentos”⁴⁹.

A zona abrangia os núcleos de propriedade privada das povoações de Praia da Mira, Videira do Sul e Barra, incluindo ainda o baldio de Videira do Sul e a quase totalidade do de Videira do Norte, onde estavam em curso obras com vista à colonização por casais do tipo familiar: “Uma aparente uniformidade da zona e as facilidades de arranjo predial que se previu resultariam dos baldios anexos, a colonizar ou não por casais agrícolas, foram por certo as razões da escolha da área indicada.

Tratando-se do primeiro trabalho deste género a realizar entre nós, no qual se punha como objectivo fundamental a prática e aprendizagem dos técnicos, afigura-se legítima a preocupação de que a zona escolhida apresentasse para o efeito, facilidades especiais”⁵⁰.

A exposição da actividade da Junta seguiu a ordem em que se foram realizando as diferentes fases, desde a delimitação da zona, a elaboração do cadastro, o reconhecimento dos solos e a avaliação dos prédios, elementos que seriam objecto de uma exposição e crítica, a identificação dos melhoramentos a realizar e o esboço da implantação dos futuros prédios. Refira-se também que esta zona havia já sido objecto de um inquérito preliminar aos agricultores, tanto proprietários como rendeiros, com o que se pretendeu “como é indispensável, o necessário conhecimento do meio onde o estudo deveria incidir”⁵¹.

Desse trabalho procura-se aqui recolher as conclusões mais importantes, relativas ao funcionamento futuro das operações de emparcelamento e que respeitam, concretamente, à elaboração do cadastro, à avaliação das terras, ao processo de exposição e crítica destes elementos e à elaboração dos futuros prédios.

Quanto ao primeiro destes aspectos, a elaboração do cadastro, a cargo de uma empresa, era dado por concluído aquando do início dos trabalhos da Junta. “Porém, no decorrer do trabalho verificou-se que os erros eram tantos e de tal natureza que não poderia deixar de

⁴⁹ João de Deus Vaz Pereira, 1958, *Informação sobre o estudo de emparcelamento na zona de Palheiros de Mira*, Junta de Colonização Interna, pág. 1.

⁵⁰ *Idem*, pág. 1.

⁵¹ *Idem*, pág. 3.

considerar-se aquele cadastro como quase inútil⁵². O processo de elaboração de cadastro definitivo, a cargo dos técnicos da Junta, uma operação que consideravam "extraordinariamente morosa e difícil", levou a um conjunto de sugestões para o futuro: refira-se a este propósito que, durante o processo de preparação da legislação de 1962, a experiência com os trabalhos de cadastro em Palheiros de Mira seria explicitamente referida pela Direcção da Junta, a propósito da coordenação da sua actividade com a do Instituto Geográfico e Cadastral⁵³.

Quanto à avaliação de terras, admitindo a sua ligação à produtividade real, reconhecia-se que "o conhecimento das produções está sobretudo na posse dos agricultores através do contacto dos vários anos de cultura, pelo que teve de se recorrer a eles (o que aliás se sabe ser corrente [no] estrangeiro) para cooperar na avaliação. (...)

O método de avaliação usado foi o seguinte:

Os agricultores-proprietários interessados elegeram um grupo de cinco "peritos" da agricultura local, neles encontrando também outras qualidades.

Com eles percorreu-se o perímetro para assinalar os diversos tipos de terreno que melhor poderiam representar cada classe de valor; foi atribuído à classe de melhor qualidade um número abstracto representativo do seu valor (50 pontos) e, por comparação, obteve-se uma escala variável entre 3 e 50 pontos⁵⁴.

Será uma metodologia que, influenciada pela experiência de outros países, se adoptará depois em Portugal nas várias operações de emparcelamento e que é defendida nos seguintes termos: "E reparando que são os interessados a sentir e a julgar a justiça das avaliações, crê-se não valer a pena, embora com sérios fundamentos, justificar noções que, no seu modo de ver o interessado acha injustas, nem imprimir um rigor que para o mesmo interessado figura como não existindo. Bem parece ser aqui o caso de as coisas não valerem tanto pelo seu real valor como pela noção que desse valor têm os interessados nelas"⁵⁵.

⁵² *Idem*, pág. 7.

⁵³ "(...) a execução do emparcelamento só é, praticamente, possível nas zonas em que a propriedade rústica se encontra cadastrada e, infelizmente, nas zonas de pequena propriedade, são poucos os concelhos do País em que o cadastro geométrico está elaborado e em vigor.

Por outro lado, parece que os programas de execução do cadastro geométrico são estabelecidos tendo especialmente em atenção conveniências de ordem fiscal (...).

Em reforço do que acaba de afirmar-se cita-se a dificuldade que a Junta encontrou para escolher uma zona onde pudesse organizar um plano de emparcelamento, acabando por eleger a zona de Palheiros de Mira, no Distrito de Coimbra, ainda não cadastrada.

Houve que fazer, pelos Serviços da Junta, o cadastro da propriedade nessa pequena zona de 300 hectares e, apesar dos trabalhos terem sido iniciados há mais de um ano, não se prevê que o respectivo plano de emparcelamento esteja concluído antes de três meses" (Ofício da Direcção da Junta de Colonização Interna ao Ministro da Economia, de 19 de Abril de 1958).

⁵⁴ João de Deus Vaz Pereira, *op. cit.*, págs. 22-23.

⁵⁵ *Idem*, págs. 29-30, sublinhado no original.

Toda esta informação, considerada como “elementos base do emparcelamento”, seria exposta à crítica dos interessados com o duplo objectivo de eliminar possíveis erros, que dariam origem a futuras reclamações, e o de recolher a opinião dos interessados sobre o arranjo e localização dos futuros prédios.

A estas vantagens acrescentava-se ainda a da divulgação dos trabalhos junto dos proprietários, realçando as suas vantagens, o que facilitaria necessariamente a sua execução futura, resultados que a experiência viria a confirmar. Refira-se como exemplo da utilidade futura desta fase que “foi por este meio que se soube que poucos desejavam e estavam aptos a ocupar casais agrícolas, sobretudo os já donos de razoável área de propriedade privada. Antes pareceu constituir para a maioria solução invejável o constituírem-se pequenas unidades, embora agricolamente incompletas mas ao alcance das suas possibilidades de trabalho, sendo a economia familiar completada, como é uso, com receitas de outras fontes entre as quais consta a da pesca”⁵⁶.

Sobre esta questão, dos resultados da operação de emparcelamento e nomeadamente o da dimensão da propriedade, difícil de solucionar dada a inexistência de uma definição legal dos critérios a que deveria presidir a elaboração dos novos prédios, “encararam-se como objectivos fundamentais do trabalho:

- 1º - reunir no menor número (se possível só num lote) os vários prédios dispersos de cada proprietário, procurando para o conjunto a forma e localização mais convenientes, mantendo pelo menos o valor dos prédios anteriores sem que se alterem de maneira notória nem o equilíbrio da exploração nem a sua receita habitual.
- 2º - aumentar, dentro das disponibilidades de terra, por um lado a área individual de certos prédios e, por outro, determinados conjuntos de prédios – a propriedade – de alguns agricultores”⁵⁷.

Aplicavam-se assim os critérios que a legislação viria a definir posteriormente (menor número de lotes possível, equivalência de valor e manutenção do equilíbrio da exploração pré-existente).

O mesmo se viria a passar com o aumento de área da propriedade, decidido em função de dois critérios:

- “a) se a área da propriedade anterior atingia determinado limite mínimo, levava-se o aumento do conjunto até cerca da unidade económica,

⁵⁶ *Idem*, pág. 37, sublinhado no original.

⁵⁷ *Idem*, págs. 38-39.

b) nos prédios de reduzidas dimensões aumentava-se para um mínimo aceitável⁵⁸. Em estudos anteriores a Junta tinha já determinado, a unidade económica como sendo igual a 3,5 ha. Um proprietário poderia beneficiar de um aumento de área até este valor quando "(...) já possuía uma área igual ou superior a cerca de 1,5 ha, tinha actividade fundamentalmente agrícola e oferecia outras condições (idade, aptidão, etc.) para ser um bom agricultor. As particulares qualidades de trabalho, levaram até, a criar unidades económicas para indivíduos com áreas inferiores ao limite referido."⁵⁹

Refira-se, como nota final, que a experiência de Palheiros de Mira viria posteriormente a ser usada para defender a necessidade de a Junta poder adquirir terrenos com o objectivo de os integrar nos prédios resultantes da operação⁶⁰.

Feita esta breve apresentação da experiência acumulada antes de 1962, referem-se de seguida as principais características da legislação aprovada nesse ano, segundo as mesmas linhas de análise que se aplicou, no ponto anterior, à legislação de 1919.

2.2 – A legislação de 1962

O primeiro quadro legal sobre emparcelamento que viria a ser efectivamente aplicado foi, como se referiu anteriormente, aprovado em 1962: a 14 de Agosto aprovar-se-ia a Lei 2116 sendo a sua regulamentação, através do Decreto 44.647, publicada a 26 de Outubro. Descrevem-se, de seguida, as suas principais características.

Definição das operações de emparcelamento

O essencial desta legislação respeita ao emparcelamento, definido como:

"operação de recomposição predial que tem por finalidade a concentração da área de vários terrenos dispersos, pertencentes ao mesmo proprietário, no menor número aconselhável de prédios, acompanhada da realização de obras de

⁵⁸ *Idem*, pág. 44.

⁵⁹ *Idem*, pág. 44.

⁶⁰ "Considera-se fundamental, para a realização de qualquer operação de emparcelamento, poder contar com terra disponível para acrescer às novas explorações que não atinjam a área mínima económica. Isto mesmo se reconhece em todos os países que já realizaram obras de emparcelamento e o próprio ensaio que esta Junta está efectuando em Palheiros do Mira é extraordinariamente facilitado por se dispor de terreno baldio que poderá suprir a falta de outros terrenos disponíveis" (Ofício da Direcção da Junta de Colonização Interna ao Ministro da Economia, de 19 de Abril de 1958).

valorização económica e social da zona respectiva, nomeadamente de melhoramentos rurais e fundiários de carácter colectivo.

A concentração dos terrenos terá por base uma operação colectiva de trocas e visará alcançar melhor ordenamento da propriedade pela rectificação de extremas e pela eliminação de encraves e extinção de servidões prediais" (Base VIII, n.º 1 e 2).

Consideram-se, no entanto, dois outros tipos de operação: as operações de simples reagrupamento de terras (Base XIV e art.º 8º) e a troca de terras (Base IV)⁶¹.

A um nível diferente, porque de forma implícita, definia ainda o emparcelamento de exploração (Base IX). Dada a sua menor importância no texto da legislação, a sua análise será remetida para a parte final deste ponto.

Objectivos

As operações de emparcelamento, a realizar "em regiões onde a fragmentação e a dispersão da propriedade rústica determinam inconvenientes de carácter económico-social", destinam-se "a melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola" (Base VII e art.º 1º).

Iniciativa

Na Base XX, incumbe-se a Junta de Colonização Interna, de "por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer proprietário interessado ou dos organismos representativos da lavoura" realizar os estudos preliminares de emparcelamento, que aparecem aqui como a primeira fase de uma operação de emparcelamento.

A sua regulamentação, através do Decreto n.º 44 647, também de 1962, torna necessária a realização de trabalhos de reconhecimento e inquérito, os quais "iniciar-se-ão por iniciativa da Junta de Colonização Interna ou a requerimento de qualquer proprietário interessado ou dos organismos representativos da lavoura" (art.º 28º), requerimento este que deverá ser dirigido ao presidente da Junta de Colonização Interna, indicando a localização e a área a emparcelar e o número de proprietários abrangidos, o número de proprietários interessados no emparcelamento e a área aproximada que possuem, bem como uma justificação sumária da necessidade de se proceder ao emparcelamento (art.º 29º).

⁶¹ As Bases são parte da Lei e os Artigos do Decreto-Lei. Por forma a não sobrecarregar o texto, omitir-se-á a referência ao diploma em análise.

Responsabilidade de elaboração e execução

“A preparação e execução das operações de emparcelamento ficam a cargo da Junta de Colonização Interna” (Base XIV, n.º 1 e art.º 7º, n.º 1).

“A Junta de Colonização Interna será coadjuvada, na realização de operações de emparcelamento, por comissões locais de recomposição predial e por subcomissões de trabalho” (Base XV e art.º 7º, n.º 2).

Órgãos de emparcelamento

Referem-se, com esta designação, as organizações *ad hoc* que colaboram na preparação e execução das operações de emparcelamento, como sejam, a Comissão Local de Recomposição Predial e a Subcomissão de Trabalho e os Tribunais Arbitrais.

Sobre a composição e funções destes três órgãos, a legislação determina que:

- a Comissão Local de Recomposição Predial será constituída pelo presidente da Câmara Municipal, o conservador do registo predial e o chefe da secção de finanças de cada concelho onde se situa a zona submetida a emparcelamento e ainda o notário do concelho (caso se abranja um único) ou um notário designado pelo director-geral dos Registos e Notariado (caso se abranja mais que um concelho) e ainda por dois proprietários de terrenos incluídos no perímetro (designados pelo grémio ou grémios da lavoura), e três engenheiros agrónomos ou silvicultores (designados pela Junta de Colonização Interna, Instituto Geográfico e Cadastral e Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrário) e ainda qualquer outra pessoa escolhida pelo Secretário de Estado da Agricultura (art.º 10º, n.º 1 e 2). A esta Comissão compete (Base XVI, n.º 3 e art.º 11º):

1º. julgar, em primeira instância, as reclamações que lhe sejam dirigidas sobre questões suscitadas pela execução do emparcelamento;

2º. autorizar, para poderem ser levados em conta na avaliação dos terrenos sujeitos ao emparcelamento, os melhoramentos fundiários iniciados após ter sido tornado público o começo dos trabalhos de elaboração do respectivo anteprojecto;

3º. coadjuvar a Junta de Colonização Interna, por iniciativa própria ou quando solicitada, na execução das operações de emparcelamento”.

- a Subcomissão de Trabalho, nomeada pelo presidente da Junta de Colonização Interna, terá a seguinte composição: o chefe de brigada da JCI da zona (que

presidirá), o presidente da Junta ou Juntas de Freguesia abrangidas, um licenciado em Direito do serviço de contencioso da JCI, um funcionário da JCI (como secretário e sem direito a voto) e três representantes dos proprietários da zona, os quais serão designados pelos restantes membros da Subcomissão caso não sejam escolhidos pelos proprietários interessados, em reunião promovida pela JCI (art.º 17º, n.º 1 e 2). As competências desta Subcomissão são definidas do seguinte modo (art.º 18º):

“informar sobre todas as questões emergentes do emparcelamento e, nomeadamente, as referentes a:

- a) delimitação do perímetro de emparcelamento;
- b) classificação e avaliação dos terrenos;
- c) definição da situação jurídica da propriedade;
- d) plano dos melhoramentos de carácter colectivo a realizar na zona;
- e) estabelecimento dos novos lotes de terra”.

- o Tribunal Arbitral, que será presidido pelo juiz de direito da comarca a que pertence a zona a emparcelar (ou pelo juiz para tal nomeado pelo Ministério da Justiça, sobre proposta do Conselho Superior Judiciário, quando se abrangerem várias comarcas), integrará ainda dois engenheiros agrónomos (um designado pelo Secretário de Estado da Agricultura e outro pelo Instituto Geográfico e Cadastral) e dois delegados do grémio ou grémios da lavoura da zona a emparcelar (art.º 22º, n.º 1, 2 e 3), tem as suas competências definidas nos seguintes termos: “julgar em definitivo os recursos interpostos das decisões proferidas pela comissão local de recomposição predial” (Base XVIII, n.º 1 e art.º 23º).

Tanto na Lei como, especialmente, no Decreto se regulamentam outros aspectos do funcionamento destes órgãos: sede, encargos de expediente, remuneração dos membros, regime de faltas e dissolução.

Fases do processo

Como se referiu, a Lei n.º 2116 aponta como primeira fase de uma operação de emparcelamento o estudo preliminar, a realizar pela Junta de Colonização Interna, “quando o julgar conveniente (...) por sua iniciativa ou a requerimento” (Base XX, n.º1).

O Decreto n.º 44 647 estabelece porém a necessidade de, previamente, se proceder a trabalhos de reconhecimento e inquérito, também por iniciativa da Junta de Colonização Interna

ou por requerimento (art.º 28º e 29º). Os resultados destes trabalhos são submetidos a despacho do Secretário de Estado da Agricultura e só após a sua autorização se procederá aos estudos preliminares (art.º 30º e art.º 31º, n.º 1).

Os estudos preliminares visarão:

- “a) o conhecimento do ambiente económico-social da zona e das vantagens que da realização de um plano de emparcelamento para ela poderão resultar;
 - b) a delimitação da zona a emparcelar;
 - c) a estimativa do custo da realização do plano;
 - d) a determinação do grau de viabilidade técnica e económica do plano em função do seu custo e dos resultados previsíveis;
 - e) o conhecimento das possíveis dificuldades e resistência das populações abrangidas pelo emparcelamento planeado e dos benefícios a conceder ou dos melhoramentos a efectuar na zona, de modo a promover a elevação das condições de vida do meio rural e a obviar a tais dificuldades ou resistências.”
- (Base XX, n.º 2 e art.º 31º, n.º 2).

Perante as conclusões do estudo preliminar (Base XXI, n.º1) e no seguimento de um parecer elaborado pela Junta de Colonização Interna (art.º 32º, n.º 1), o Secretário de Estado da Agricultura decidirá sobre a elaboração do anteprojecto de emparcelamento, “atribuindo prioridade à elaboração dos anteprojectos de emparcelamento solicitados pela maioria dos proprietários, representando a maioria do rendimento colectável da zona a emparcelar” (Base XXI, n.º 2 e art.º 32º, n.º 2).

A elaboração do anteprojecto divide-se em dois momentos: os trabalhos iniciais e a conclusão do anteprojecto, separados por um período de apreciação dos resultados de trabalhos iniciais.

O início do anteprojecto é marcado por:

- publicação do edital de início de trabalhos onde, de acordo com o art.º 33º, se referirá o direito de preferência do Estado na aquisição de terras no perímetro delimitado (Base XIII, n.º 4), bem como a potencial ineficácia “para efeitos de emparcelamento, das transmissões entre vivos de terrenos sujeitos à recomposição predial e, para efeitos de avaliação, os melhoramentos fundiários realizados sem autorização das comissões locais” (Base XXIII, n.º 1 e art.º 60º), caso não sejam autorizadas previamente pela JCI;
- promoção, pela JCI, da criação da Comissão Local de Recomposição Predial (art.º 9º) e da Subcomissão de Trabalho (art.º 17º).

Nos termos do n.º 3 do art.º 33º, “Os trabalhos iniciais consistirão, especialmente, na exacta delimitação do perímetro e na classificação, avaliação e determinação da situação jurídica dos terrenos”, aspectos que são regulados nos art.º 34º e 35º.

Refira-se que, na obtenção dos elementos cadastrais, a Lei permite à JCI substituir-se ao Instituto Geográfico e Cadastral, caso este não tenha possibilidade de executar os trabalhos no prazo conveniente (Base XXII, n.º 2). Permite-se ainda que a JCI ou a Comissão Local de Recomposição Predial possam notificar os proprietários interessados para prestarem os esclarecimentos considerados necessários, podendo estes ser autuados caso não cumpram a notificação emitida (Base XXIV e art.º 61º).

No período de apreciação são expostos os seguintes elementos (art.º 36º, n.º 2):

- a) planta parcelar dos terrenos situados no perímetro, indicando as diversas classes e valores dos solos, tais como foram determinados pela Junta de Colonização Interna, coadjuvada pela subcomissão de trabalho;
- b) condições em que se promoverá a venda dos terrenos adquiridos pela Junta de Colonização Interna e destinados a aumentar a área das explorações cujos proprietários o solicitem;
- c) registo parcelar, indicando para cada parcela, com os elementos cadastrais, a superfície e o valor segundo a classificação estabelecida;
- d) duplicado de um boletim individual para cada proprietário, indicando as parcelas que lhe pertencem, sua área, valor e situação jurídica;
- e) memória explicativa, justificando as operações de classificação e avaliação dos terrenos;
- f) plano das obras e melhoramentos fundiários a levar a efeito no perímetro.”

Após as correcções a que houver lugar, o anteprojecto será concluído, com a definição das trocas de terras que terão lugar. As regras a que estas trocas deverão obedecer estão também definidas na legislação, decretando-se, no que respeita ao traçado dos novos lotes:

- a necessidade de equivalência entre os terrenos adquiridos e os terrenos alienados em qualidade de terra, classe de cultura e valor de rendimento, atendendo ao valor dos terrenos que tenham sido necessários para infra-estruturas (Base VIII, n.º 3 e art.º 5º);

- a obtenção do melhor ordenamento da propriedade rústica, pela rectificação de extremas e pela eliminação de encraves e extinção de servidões prediais (Base VIII, n.º 2 e art.º 2º, alínea c));
- o aumento da área das pequenas parcelas cuja exploração resulte antieconómica (art.º 2º, alínea d));
- a aproximação dos novos prédios às suas sedes (Base VIII, n.º 5 e art.º 2º, alínea e));
- e, sem prejuízo da redução do número de prédios, o reagrupamento de parcelas que, pertencendo a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto (Base IX e art.º 2º, alínea f)).

Após a conclusão do anteprojecto, submeter-se-á à reclamação dos interessados os seguintes elementos (art.º 37º):

- 1º. O perímetro da zona a emparcelar;
- 2º. A classificação e avaliação dos terrenos abrangidos pelo perímetro e os respectivos coeficientes que servem de base para levar a cabo as compensações necessárias;
- 3º. A determinação dos proprietários das parcelas do perímetro, bem como da superfície pertencente a cada um e respectiva classificação;
- 4º. A relação dos ónus e outras situações jurídicas relativas às parcelas submetidas ao emparcelamento;
- 5º. As parcelas a atribuir aos proprietários da zona em substituição das que anteriormente possuíam;
- 6º. Os direitos, ónus ou contratos que sobre estas recaíam e que devam ser transferidos para os novos prédios, com a delimitação da parte sobre que ficam a incidir, no caso de não respeitarem a todos os terrenos do mesmo proprietário;
- 7º. As servidões prediais relativas à nova ordenação da propriedade”.

O anteprojecto considera-se aprovado caso a maioria dos proprietários, com a maioria do rendimento colectável, não tenha apresentado reclamação (ou, tendo-o, estas tenham sido atendidas): transforma-se então em projecto (Base XXVII, n.º 1 e art.º 39º).

Caso não tenha sido aprovado, prevêem-se as seguintes alternativas (Base XXVII, n.º 2 e art.º 40º):

“ A JCI poderá modificá-lo, devendo submetê-lo de novo à apreciação dos interessados.

Não havendo razões que justifiquem a modificação referida (...) ou quando, tendo sido alterado, o anteprojecto for novamente rejeitado, poderá o Secretário de

Estado da Agricultura propô-lo como projecto de emparcelamento à apreciação do Conselho de Ministros, se considerar, mediante parecer da JCI, que a execução do emparcelamento permite eliminar graves inconvenientes de ordem económica e social”.

O passo final é a conversão do projecto em plano de recomposição agrária da zona, por despacho do Conselho de Ministros que “(...) facultará a expropriação por utilidade pública urgente dos terrenos que for necessário expropriar para execução dos melhoramentos fundiários de carácter colectivo ou dos melhoramentos rurais considerados no plano e determinará a inclusão, na recomposição planeada, dos terrenos do domínio público que tenha sido prevista” (Base XXVIII, n.º 2 e art.º 41º).

Reserva de Terras

A legislação estabelece, em relação à Reserva de Terras, os seguintes aspectos:

- o objectivo: “O Estado promoverá, na zona a emparcelar, a constituição de uma reserva de terras, de que a JCI poderá dispor para aumentar a superfície dos terrenos, quando inferior à unidade de cultura, e para melhorar as condições técnicas e económicas das explorações agrícolas de dimensões insuficientes, se os proprietários o pretenderem” (Base XIII, n.º 1 e art.º 3º);
- a forma de pagamento, o qual se fará “segundo o sistema de amortização estabelecido na lei sobre concessão de glebas agrícolas” (Base XIII, n.º 2 e art.º 3º);
- as origens dos terrenos da Reserva: 1) a partir de compra de terrenos postos à venda nas zonas a emparcelar e ainda os terrenos de agricultores que, não dispondo de área suficiente, aceitem a transferência para outras regiões em que seja possível a reinstalação,- e 2) inclusão de terrenos do domínio público ou privado do Estado e dos corpos administrativos (Base XIII, n.º 3 e art.º n.º 3). Para uma maior eficácia da primeira alternativa, o Estado goza de direito de preferência após a ordenação da elaboração dos estudos preliminares (Base XIII, n.º 4 e art.º 59º).

Publicidade e comunicação

Consoante o interesse de uma determinada decisão possa ser considerado como geral ou particular, definem-se dois tipos de publicidade e comunicação: no primeiro caso, por edital

e por anúncios nos jornais locais (art.º 54º), no segundo caso por notificação (art.º 55º), que pode ser pessoal, por correio ou por edital (art.º 56º).

Reclamações e recurso

É definido um único período de reclamação, respeitante ao anteprojecto, devendo cada proprietário ser notificado das condições (local, datas, horário) em que poderá examinar o anteprojecto e do direito de apresentar por escrito e no prazo de 30 dias (ou 45 dias, no caso dos residentes nas ilhas, províncias ultramarinas e estrangeiro) as reclamações que entender (Base XXV, n.º 1 e art.º 48º e 49º).

Findo o prazo de reclamação, a Comissão Local de Recomposição Predial terá então 30 dias para decidir (Base XXVI, n.º 1 e art.º 50º), cabendo recurso das suas decisões, no prazo de 8 dias, para o Tribunal Arbitral (Base XXVI, n.º 1 e art.º 51º).

As reclamações e recursos poderão dar origem a alterações ao anteprojecto (Base XXVI, n.º 2 e art.º 53º).

Legalização da nova estrutura da propriedade

Para que os resultados da operação de emparcelamento, em termos de alteração de estrutura da propriedade, possam ser legalmente reconhecidos, a Junta de Colonização Interna, elabora um auto, "(...) em que se fará menção das operações realizadas quanto aos seus bens e descrição pormenorizada, para efeito de inscrição matricial e registo predial, do prédio ou prédios que lhe ficaram a pertencer e dos termos de transferência dos direitos e encargos que sobre as suas parcelas incidiam e devam subsistir" (Base XXIX, n.º 1 e art.º 45º, n.º 1) e que servirá para o registo dos novos prédios na conservatória e com base nos quais se farão, nas matrizes prediais, as inscrições e alterações decorrentes da recomposição agrária (Base XXIX, n.º 3 e 4 e art.º 46º, n.º 1).

Os prédios resultantes ficam sujeitos à necessidade de parecer da JCI para poderem ser divididos, entre vivos ou por morte (Base XI, n.º 1). Em caso de parecer negativo, será o prédio vendido a um dos interessados ou, na falta de acordo, por licitação, devendo o Governo providenciar para que seja concedido crédito em condições convenientes de prazo e juro para o pagamento de tornas que se tornem necessárias devido a esta decisão (Base XI, n.º 1 e art.º 58º).

Incentivos fiscais e financiamento

A Lei prevê os seguintes incentivos fiscais:

- isenções de sisa, nas transmissões para fins de emparcelamento (Base XXX, n.º 1), ou de simples reagrupamento predial realizado sob orientação técnica da JCI;
- isenção de contribuição predial das unidades resultantes do emparcelamento, nos primeiros 6 anos, a contar da data em que for lavrado o auto (Base XXXI);
- isenção de imposto de selo para os actos e contratos referentes à realização das operações de emparcelamento e redução a metade dos emolumentos devidos pelos actos notariais ou de registo predial necessários (Base XXXII, n.º 1).

Nada se refere, no articulado de qualquer dos diplomas, sobre o financiamento das operações de emparcelamento, para além de se dizer que serão responsabilidade da JCI. No seu preâmbulo, porém, escrevia-se:

“Em contrapartida do carácter compulsivo que o emparcelamento possa apresentar porventura para alguns, oferece-se a realização, com encargo para o Estado, de melhoramentos fundiários de carácter colectivo, nomeadamente vias de comunicação, redes de rega e de drenagem, bem como a despesa com os projectos.

Também se estabelecem concessões de ordem fiscal e emolumentar que se não verificariam de outra forma para as transmissões de propriedade.

A venda aos proprietários reinstalados de propriedades que a Junta de Colonização Interna porventura possa adquirir nos perímetros de emparcelamento ou nas suas vizinhanças também é feita com pagamento diferido e juro de favor”.

Outras disposições

A propósito das operações de reagrupamento predial e da troca de terras que, como se referiu anteriormente, estão previstas na legislação, estipula-se:

- no caso do reagrupamento predial, a extensão dos incentivos fiscais (isenções de sisa, contribuição predial e imposto de selo e redução de emolumentos devidos pelos autos notariais ou registo predial), exigindo no entanto que estas operações sejam realizadas sob orientação técnica da JCI (Base XXX, n.º 1, Base XXXI e Base XXXII, n.º 1, respectivamente), pelo que se cria a possibilidade de este organismo “prestar assistência técnica gratuita em operações de simples reagrupamento de prédios quando os proprietários lha solicitem. No pedido

- descrever-se-ão os prédios que os interessados pretendam sujeitar ao reagrupamento e os objectivos a alcançar" (Base XIV, n.º 2 e art.º 8º);
- prevê-se ainda a isenção de sisa nas transmissões de terrenos confinantes desde que a parcela resultante não exceda o dobro da unidade de cultura da região, bem como nas aquisições de bens que excedam o quinhão ideal em caso de partilhas, se daí resultar a manutenção de uma unidade predial ou de uma exploração agrícola economicamente viável, que não se possa fraccionar sem inconveniente (Base XXX, n.º 1);
 - no que respeita à troca de terrenos, esta só é válida sob as seguintes condições:
 - 1) quando as parcelas a permutar tenham área superior à unidade de cultura;
 - 2) se, quando tal não se verificar, a superfície da maior não exceda o dobro da menor e da permuta resulte para um dos proprietários a aquisição do terreno contíguo a outro que lhe pertença e permite constituir um novo prédio com área igual ou superior àquela unidade;
 - 3) quando ambos os permutantes adquiram terreno confinante com prédio seu (Base IV);
 - sobre o fraccionamento, determina-se que este não se poderá efectuar se daí resultarem prédios abaixo de determinada área, correspondente à unidade de cultura, a fixar para cada zona do País (Base I, n.º 1) ou quando daí resultar o encrave de qualquer das parcelas (*idem*, n.º 3), exceptuando porém terrenos que não se destinem à cultura ou que constituam simples parte de prédios urbanos (Base II, n.º 1) ou ainda se se destinar à construção urbana ou rectificação de extremas ou se for adquirido por proprietário contíguo, desde que a área restante permaneça superior à unidade de cultura (Base II, n.º 2 a) e b));
 - a unidade de cultura será fixada pelo Secretário de Estado da Agricultura, que aprovará um regulamento especial para cada zona do País, em que será fixada a superfície mínima (art.º 57º).

A legislação previa, ainda que de forma implícita, como se disse, a execução do emparcelamento de exploração, escrevendo-se na sua Base IX, que "O emparcelamento visará ainda, sem prejuízo do objectivo definido na base anterior [que regula o modo como se deve proceder à concentração dos prédios pertencentes ao mesmo proprietário], o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto".

Resumindo o que se disse ao longo deste capítulo, é possível concluir que a legislação aprovada em 1962 regulamentava as operações de emparcelamento de forma radicalmente diferente da legislação anterior.

Nascida num momento em que se concebiam propósitos de intervenção do Estado na estrutura fundiária, por forma a permitir a sua modernização, o grande destaque é dado ao papel da Junta de Colonização Interna em todo o processo, desde a iniciativa à elaboração do projecto e à sua execução, responsabilidades que este Organismo propôs e activamente defendeu. Em consequência, e é esta outra alteração importante, as operações de emparcelamento passam a ser integralmente financiadas pelo Estado.

Quanto à estrutura das operações de emparcelamento, esta legislação fixará ainda, os aspectos relativos às respectivas fases, órgãos de emparcelamento e processo de aprovação, aspectos que, no futuro, não virão a sofrer grandes alterações.

3 – Da legislação de 1962 à situação actual

Reservando para a segunda parte deste relatório uma análise dos resultados deste primeiro quadro legal (1962), é de referir que a sua importância evoluiria de acordo com o propósito expresso nos sucessivos Planos de Fomento em intervir, ou não, sobre a estrutura agrária. Duarte Mendes referirá mais tarde que "(...) a um período de euforia inicial (1962 – 1965), seguiu-se um período de quase paragem, por serem outras as prioridades definidas pelo poder, um novo período de entusiasmo (1970 – 1973), correspondente a uma nova fase de influência da Junta de Colonização Interna na política fundiária e um novo período de apagamento (...)”⁶², após a suspensão das operações em 1974.

Em 1974 estavam em curso operações de emparcelamento nos Campos do Mondego, Afife-Carreço-Areosa, Vale da Vilarça e Campos de Coruche. Todas viriam a ser suspensas com a mudança de regime político e a extinção da Junta de Colonização Interna.

No fim da década de 70, o Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária (IGEF) retomaria a intervenção nos Campos do Mondego por, no âmbito do respectivo plano de desenvolvimento hidroagrícola, se ter considerado o emparcelamento como imprescindível.

A primeira metade da década de 80 será marcada, no que respeita às operações de emparcelamento, por uma relação privilegiada destas operações com os Projectos Hidroagrícolas, iniciando-se operações na Cova da Beira (1981), no Projecto de Regadios do Algarve (também em 1981, na Várzea do Benaciate) e Vouga (em 1986, no Baixo Vouga Lagunar).

⁶² J.M. Duarte Mendes, 1985, "O emparcelamento em Portugal", separata da *Revista de Ciências Agrárias*, págs. 55-70; pág. 67.

Como escreveu Duarte Mendes, "(...) visava-se sobretudo viabilizar a execução das obras de hidráulica, aumentando as dimensões das parcelas a beneficiar por essas obras e adequando a estrutura fundiária às redes hidráulicas e viárias"⁶³.

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia criou as condições para que se considerasse a alteração do quadro legal aprovado em 1962, tendo-se nesta oportunidade integrado as alterações que a experiência vinha aconselhando.

De facto, logo no início dos anos 70 a Junta de Colonização Interna proporia alterações à legislação em alguns aspectos importantes: a titulação dos prédios resultantes do emparcelamento, a possibilidade de reclamação e correcção de erros quando da primeira exposição e a consequente fixação das bases do projecto e, por fim, a possibilidade de expropriação de terrenos abandonados como forma de constituição da reserva de terras. A discussão, iniciada em 1971, não se concluiu até à mudança ocorrida com o 25 de Abril de 1974, mas estes serão aspectos que viriam a ser integrados na legislação em vigor.

No entanto, e apesar do novo contexto político e económico, não se alteraria, de forma significativa, o entendimento que é feito da utilidade do emparcelamento, sendo a justificação para a nova legislação apresentada nos seguintes termos:

"O progresso da agricultura portuguesa – que se pretende orientar, por um lado, no sentido de aumentar a produção do sector agro-alimentar (...) e por outro lado, de modo a rendibilizar os meios de produção para que a actividade agrícola aumente a sua competitividade e proporcione à população rural um nível de vida mais aproximado dos padrões verificados noutros sectores de actividade – tem sido retardado por uma estrutura fundiária desordenada, em que predominam as explorações com dimensão insuficiente e conduzidas por agricultores idosos com baixo grau de instrução"⁶⁴.

3.1 – A legislação de 1988/90

O actual enquadramento legal do emparcelamento é definido pelo Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de Outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de Março, que o regulamenta.

⁶³ Duarte Mendes, 1991, *Análise e evolução do emparcelamento em Portugal*, Programa Modular – Projectos de Emparcelamento Rural Integrado, Unidade 1 – módulo 1, DGHEA – GTZ; pág.9.

⁶⁴ Do Preâmbulo do Decreto-Lei 384/88, de 25 de Outubro.

Definição das operações de emparcelamento

O DL 384/88, no art.º 3º, enuncia cinco tipos de operações de emparcelamento, que define nos artigos seguintes:

- emparcelamento integral que consiste “na substituição de uma estrutura predial defeituosa de propriedade rústica por outra que, associada à realização de melhoramentos, permite:
 - a) Concentrar a área de prédios ou suas parcelas pertencentes a cada proprietário no menor número possível de prédios, com transferência de direitos, ónus e encargos;
 - b) Aumentar a superfície dos novos prédios mediante a incorporação de terrenos da reserva de terras.” (DL 384/88, art.º 4º, n.º 1);
- emparcelamento simples que “consiste na correcção da divisão parcelar de terrenos pertencentes a, pelo menos, dois proprietários, com a finalidade de melhorar as condições técnicas e económicas da exploração através da concentração, do redimensionamento, da rectificação de extremas e da extinção de encraves e servidões” (idem, art.º 5º);
- emparcelamento de exploração que “consiste na concentração das parcelas dispersas de uma mesma empresa agrícola, ainda que pertencentes a proprietários diferentes, e executa-se, sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simples” (idem, art.º 6º, n.º 1);
- redimensionamento de explorações agrícolas que “consiste no aumento, até aos limites que forem definidos para cada região, da sua superfície, de modo a melhorar a rentabilidade dos factores de produção” (idem, art.º 7º, n.º 1);
- troca de terrenos e árvores que “visa a eliminação de encraves e direitos de superfície, a correcção da forma ou da estrutura das explorações agrícolas ou o reforço da sua produtividade” (idem, art.º 8º, n.º 1).

Todavia, o essencial desta regulamentação, respeita ao emparcelamento integral, pelo que os aspectos referentes às restantes operações são tratados no ponto “Outras disposições”. Refira-se, no entanto, e desde já, que estas operações merecerão sempre menos atenção, e não virão a ser regulamentadas⁶⁵.

⁶⁵ Eduardo Manuel Pampilim Rosas, *sj data, Acções pontuais de emparcelamento*, Programa Modular – Projectos de Emparcelamento Rural Integrado, Unidade 1, Módulo 5.

Objectivos

O DL 384/88 fixa o objectivo do emparcelamento. Este visa "(...) melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola", aplicando-se "nas regiões onde a fragmentação e a dispersão da propriedade rústica e da empresa agrícola determinam inconvenientes de carácter económico-social" (art.º 1º, n.º 1).

Acrescenta que "poderão também realizar-se operações de emparcelamento com o objectivo de assegurar a conservação da natureza e o correcto ordenamento do território" (art.º 1º, n.º 2).

Iniciativa

O DL 384/88, no seu art.º 2º, distingue dois tipos de iniciativa, no que respeita ao emparcelamento integral: por um lado, a iniciativa de particulares e autarquias, por outro, a iniciativa do Estado.

O DL 103/90 (art.º 1º) define, como condição para a promoção das operações de emparcelamento integral pelo Estado, que estas

"constituam base indispensável para:

- a) execução de programas integrados de desenvolvimento agrícola regional;
- b) o ordenamento do espaço agrícola e a reconversão cultural;
- c) a reestruturação da propriedade rústica e da empresa agrícola afectadas pela realização de grandes obras públicas (...)"

No que respeita às operações de emparcelamento a promover por particulares ou autarquias, refere-se apenas, no art.º 24º, que "as operações de emparcelamento, da iniciativa das autarquias locais ou dos particulares regem-se pelo disposto no capítulo anterior [referente ao emparcelamento de iniciativa do Estado], com as necessárias adaptações".

Na apresentação que se segue optou-se, por isso, por seguir o preceituado para as operações de emparcelamento integral de iniciativa do Estado, indicando pontualmente as diferenças que a legislação estabelece quando a iniciativa é de particulares ou autárquica.

Responsabilidade de elaboração e execução

No caso das operações de emparcelamento integral de iniciativa do Estado, a preparação e elaboração dos projectos é da responsabilidade da Direcção-Geral de Hidráulica e

Engenharia Agrícola (DGHEA), em colaboração com as Direcções Regionais de Agricultura, coadjuvadas pelos órgãos de emparcelamento (DL 103/90, art.º 4º, n.º 1).

A elaboração e execução dos projectos de melhoramentos incluídos no emparcelamento que excedam as competências da DGHEA seriam asseguradas por outros serviços do Ministério da Agricultura ou de outros Ministérios ou, no caso de incumprimento destes, obtidos exteriormente por iniciativa da DGHEA (*idem*, art.º 4º, n.º 2 e 3).

No caso de operações de emparcelamento promovidas por particulares ou autarquias, as responsabilidades atribuídas à DGHEA são assumidas pelo promotor (DL 103/90, art.º 24º). No entanto, o mesmo Decreto-Lei comete à DGHEA a obrigação de acompanhar a execução dos projectos, acautelando o cumprimento das normas legais (art.º 28º). O mesmo decreto estabelece que o promotor pode solicitar à DGHEA o apoio técnico necessário à execução dos projectos e à Comissão de Coordenação Regional respectiva a coordenação das acções dos vários organismos envolvidos (art.º 27º).

Órgãos de emparcelamento

O DL 384/88 define, no seu art.º 9º, que:

“1 - As operações de emparcelamento integral serão acompanhadas por uma comissão de apreciação e, quando da iniciativa do Estado, por uma comissão de trabalho.

2 - É facultativa a constituição dessas comissões nas outras operações de emparcelamento”

Sobre a sua constituição e funções, o DL 103/90 determina que:

- a Comissão de Apreciação será constituída pelo presidente da Câmara Municipal, o conservador do registo predial, o chefe de repartição de finanças e um notário de cada um dos concelhos onde se situar a zona a emparcelar, um representante dos proprietários e, quando tal se justifique, um representante dos rendeiros (designados pelas respectivas associações), dois técnicos agrícolas (um designado pela DGHEA e outro pelo Instituto Geográfico Cadastral (IGC)), um licenciado em Direito designado pela DGHEA e, quando se justifique, um técnico representante de cada um dos organismos responsáveis pelos melhoramentos fundiários a realizar. Esta composição pode ser reduzida, salvaguardando a representação de proprietários e rendeiros. A comissão elegerá o seu presidente e substituto (art.º 32º);
- as suas competências foram definidas como (art.º 33º):

- deliberar sobre as reclamações apresentadas;
- dar parecer sobre as questões que lhe sejam colocadas pelos interessados, pela Comissão de Trabalho ou pelos organismos oficiais encarregados da preparação e execução da operação;
- emitir as recomendações que entender sobre as operações de emparcelamento;
- a Comissão de Trabalho é composta por um técnico agrícola designado pela DGHEA, com o acordo da Direcção Regional, que presidirá, os presidentes das Juntas de Freguesia (ou seus mandatários), dois proprietários dos terrenos da zona e um agricultor rendeiro, designados pelas respectivas associações ou escolhidos em reunião pelos interessados e um funcionário designado pela DGHEA, como secretário. Esta composição pode ser alargada ou reduzida, em função da natureza e complexidade da remodelação a efectuar, com salvaguarda da representação de proprietários e rendeiros bem como das Juntas de Freguesia, caso esteja prevista a realização de melhoramentos colectivos (art.º 30º).
- compete à Comissão de Trabalho (art.º 31º):
 - delimitar com exactidão o perímetro de emparcelamento;
 - classificar e avaliar os terrenos e benfeitorias;
 - definir os melhoramentos indispensáveis à remodelação predial e os que contribuam para a valorização económica da zona e para a promoção social das populações;
 - detectar os casos de abandono ou mau uso de terrenos sujeitos a emparcelamento e proceder nos termos da legislação aplicável;
 - identificar os terrenos do domínio público ou privado do Estado ou autarquias a integrar na reserva de terras;
 - colaborar na avaliação de prédios a adquirir para integração na reserva de terras e na sua reavaliação para efeitos de alienação.

O DL 103/90 regulamenta ainda outras matérias, nomeadamente o momento de constituição e o de dissolução destas comissões, as responsabilidades da DGHEA em assegurar o seu expediente (art.º 29º) e as suas regras de funcionamento (art.º 34º).

Fases do processo

A primeira fase de uma operação de emparcelamento integral é a realização dos estudos prévios, definidos no art.º 2º do DL 103/90. Elaborados sob proposta da DGHEA ao Ministro da Agricultura, visam:

- “a) o levantamento da estrutura fundiária, das características ambientais, económicas e sociais da zona e das vantagens da realização de um projecto de emparcelamento;
- b) a delimitação aproximada da zona a emparcelar;
- c) a provisão de melhoramentos fundiários e rurais a incluir no projecto;
- d) o conhecimento de possíveis dificuldades, do respectivo fundamento e do modo de as superar;
- e) a estimativa dos meios humanos e materiais necessários à execução do projecto;
- f) a determinação dos prazos para a realização das várias fases da remodelação predial e dos melhoramentos a incluir no projecto;
- g) a determinação do grau de viabilidade técnica e económica do projecto em função dos resultados previsíveis e dos custos”.

Os resultados do estudo prévio fundamentam um parecer, a elaborar pela DGHEA, de que resulta a autorização de elaboração do projecto, a conceder pelo Ministro da Agricultura (DL 103/90, art.º 3º). No caso de projectos de iniciativa de particulares ou autarquias, esta autorização é dada pela DGHEA, ouvida a Comissão de Coordenação Regional respectiva (*idem*, art.º 25º).

O início do projecto é marcado pela fixação de editais e a partir desse momento, a DGHEA dispõe de direito de preferência em relação aos terrenos integrados na área a emparcelar (DL 384/88, art.º 18º, n.º 2), e só serão eficazes as transmissões entre vivos desses mesmos terrenos e considerados, para efeitos de avaliação, as benfeitorias quando efectuadas com autorização prévia da DGHEA (DL 384/88, art.º 13º e DL 103/90, art.º 9º, respectivamente).

A elaboração do projecto divide-se em dois momentos: uma fase inicial de definição da situação antes de emparcelamento e a conclusão do projecto, com o traçado dos novos lotes e a definição dos melhoramentos a incluir na zona. Esses dois momentos são separados pelo processo de fixação das bases do projecto.

A fixação das bases do projecto consiste na exposição à reclamação dos interessados dos seguintes elementos (DL 103/90, art.º 11º, n.º 1):

- “a) delimitação do perímetro;
- b) identificação dos prédios, dos direitos, dos ónus e encargos que sobre eles incidam e dos respectivos titulares;
- c) classificação e avaliação dos terrenos e benfeitorias;
- d) melhoramentos fundiários de carácter colectivo;

- e) identificação dos terrenos do domínio público e privado do Estado e das autarquias cuja inclusão na reserva de terras se prevê;
- f) identificação dos terrenos incluídos na reserva de terras na sequência da declaração do seu estado de abandono ou mau uso;
- g) condições de atribuição das terras da reserva.”

Após as correcções que daqui resultem, a fixação das bases é declarada por portaria do Ministério da Agricultura (DL 103/90, art.º 11º, n.º 2).

A elaboração de todos estes elementos está também definida pelo mesmo Decreto-Lei, nomeadamente no que respeita à definição e delimitação do perímetro (art.º 5º), a obtenção dos elementos cartográficos (art.º 6º, que estipula que caso o Instituto Geográfico e Cadastral não disponibilize os elementos necessários, poderá a DGHEA obtê-los por execução directa ou concurso), a determinação da situação jurídica dos prédios (art.º 7º), a classificação e avaliação dos terrenos e benfeitorias (art.º 8º) e a definição dos melhoramentos colectivos (art.º 10º).

Quanto à conclusão do projecto, o traçado dos novos lotes deve respeitar as seguintes condições (DL 103/90, art.º 12º):

- “a) a concentração da área dos terrenos de cada proprietário no menor número possível de prédios, cuja superfície, forma e acesso favoreçam as condições técnicas e económicas da respectiva exploração;
- b) a aproximação, tanto quanto possível, dos novos prédios das actuais sedes das explorações ou a criação de novos centros de lavoura com o acordo dos interessados;
- c) o aumento, sempre que possível, da área dos prédios integrados em explorações de dimensão insuficiente, com recurso à incorporação de terrenos da reserva de terras”.

Procurar-se-á ainda, sem prejuízo destes objectivos, “(...) o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam explorados em conjunto” (DL 384/88, art.º 4º, n.º 2).

O resultado do processo de recomposição fundiária deve ainda respeitar a necessidade de equivalência dos terrenos emparcelados (DL 384/88, art.º 11º) e a transferência de direitos, ónus e encargos (*idem*, art.º 12º).

Concluído o projecto, “é este submetido à apreciação dos interessados que podem apresentar reclamações e recursos” (DL 103/90, art.º 13º, n.º 1), sendo expostos os seguintes elementos:

"a) plano cartográfico do novo loteamento e dos melhoramentos fundiários previstos;

b) indicação numérica da equivalência de valor entre os novos prédios e os anteriores;

c) representação cartográfica das superfícies sobre as quais ficam a incidir ónus, encargos e posições contratuais transferidos dos anteriores prédios ou constituídos por força. [da aquisição de terras à reserva e da constituição da respectiva hipoteca]";

d) projectos de melhoramentos fundiários e rurais de carácter colectivo com incidência nas condições de exploração dos terrenos ou nas condições sociais e económicas das populações da zona".

A execução do projecto, nos termos do art.º 16º do DL 384/88, "carece da aprovação maioritária dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos", especificando o DL 103/90, no seu art.º 14º, que

"1 - Decididas as reclamações e feitas as correcções a que houver lugar, o projecto considera-se aprovado no caso de ter obtido a aceitação da maioria dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores abrangidos ou a aceitação de proprietários que, em conjunto, detenham mais de metade da área a emparcelar.

2 - Entende-se que não aprovam o projecto aqueles que expressamente o declarem no prazo de 15 dias contados da última publicação do edital que dê conhecimento público das rectificações do projecto".

Caso não tenha sido aprovado, prevê-se o seguinte processo (DL 103/90, artº 15º):

"1 - Se o projecto não for aprovado, pode ser modificado, após o que deve ser de novo submetido à apreciação dos interessados.

2 - Se o projecto for novamente rejeitado, pode o Ministro da Agricultura, mediante parecer da DGHEA:

a) propor ao Conselho de Ministros a execução do projecto quando este se mostre adequado à eliminação de graves inconvenientes de ordem económica e social;

b) propor ao Conselho de Ministros a execução parcial do projecto de acordo com o interesse económico e social das suas diversas componentes;

c) determinar a suspensão dos trabalhos de emparcelamento."

Após a aprovação pelos interessados, os projectos de emparcelamento integral são aprovados pelo Conselho de Ministros, por proposta do Ministro da Agricultura, com base em

parecer da DGHEA (DL 103/90, art.º 16º, n.º 1), independentemente de quem tenha tido a iniciativa da sua concretização (*idem*, art.º 26º, n.º 1 a)).

A Resolução do Conselho de Ministros, em que constarão os encargos previstos e os prazos de execução (DL 103/90, art.º 16º, n.º 2):

- pode conter a declaração de utilidade pública de expropriação, com carácter urgente, dos terrenos necessários à execução dos melhoramentos fundiários ou rurais de interesse colectivo e determinar a desafectação do domínio público dos terrenos para os quais se previu a inclusão na reserva de terras (*idem*, n.º 3);
- deve determinar ainda (*idem*, n.º 4):
 - “a) a inutilização ou alteração das descrições e a caducidade das inscrições prediais referentes aos prédios abrangidos pelo emparcelamento quando for efectivado o registo dos prédios resultantes do emparcelamento;
 - b) a caducidade das inscrições matriciais dos prédios que sejam objecto do emparcelamento logo que se proceda às correspondentes novas inscrições e alterações das matrizes resultantes da remodelação predial nos termos do presente decreto-lei;
 - c) a proibição do fraccionamento dos prédios resultante do emparcelamento durante o período de 10 anos contados a partir da data do seu registo”;
- confere ao projecto aprovado carácter obrigatório para todos os interessados abrangidos pela recomposição predial (*idem*, n.º 5).

Com influência na execução do projecto e na sua conclusão, a legislação contém ainda regulamentação sobre:

- o momento da entrega dos novos prédios (DL 103/90, art.º 17º), determinando que, na falta de acordo de todos os interessados, este seja estabelecido pela Comissão de Trabalho;
- sobre as consequências da oposição à execução dos trabalhos (*idem*, art.º 49º), determina-se que “os proprietários possuidores de terras ou outras pessoas que por qualquer meio impedirem a execução de actos integrados no processo de emparcelamento serão notificados para que, no prazo de oito dias, ponham termo ao seu comportamento ilícito, com a indicação expressa das consequências legais no caso de incumprimento”;
- após a aprovação do projecto de emparcelamento, a DGHEA promoverá a constituição de uma associação ou junta de agricultores, que assegurará a exploração e conservação das obras (DL 384/88, art.º 17º).

Reserva de Terras

O DL 384/88 estabelece, no art.º 10º, n.º 1, os seguintes aspectos relativos ao funcionamento da Reserva de Terras:

- o objectivo (art.º 10º, n.º 1):

"1 - A DGHEA, em colaboração com a Direcção Regional de Agricultura da zona, promoverá nas zonas a emparcelar, qualquer que seja a entidade responsável pela iniciativa, a constituição de uma reserva de terras com as finalidades seguintes:

- a) incorporação nos prédios resultantes de operações de emparcelamento;
- b) redimensionamento de explorações agrícolas, por venda, permuta, arrendamento ou subarrendamento;
- c) criação de novas unidades de exploração, em propriedade e arrendamento;
- d) afectação a fins de valorização económica e social de carácter colectivo".

- origem dos terrenos da reserva, definindo que (art.º 10º, n.º 2 e 3):

"2 - A reserva de terras será composta por:

- a) terrenos adquiridos ou arrendados pela DGHEA;
- b) terrenos cedidos por agricultores empresários ou autónomos cessando as suas actividades nessa qualidade;
- c) terrenos que integrem o domínio público ou privado do Estado e das autarquias, excepto baldios, mediante acordos a celebrar com as entidades a que estiverem afectos e sem prejuízo da legislação que regula a desafectação e cessão de bens sujeitos àquele regime;
- d) parcelas sobrantes de terrenos expropriados por utilidade pública;
- e) terrenos expropriados por utilidade pública para fins de reestruturação agrária no âmbito das obras de fomento hidroagrícola.

3 - Os terrenos declarados em situação de abandono ou mau uso, nos termos da legislação aplicável, podem ser integrados na reserva de terras quando de tal facto depender a viabilidade de operações de emparcelamento".

A transmissão dos terrenos da reserva é regulada pelo art.º 35º do DL 103/90, aí se determinando as formas de transmissão possíveis (incorporação directa nos prédios resultantes, por venda ou por permuta), bem como a necessidade de realização de hipotecas a favor da DGHEA, quando o pagamento não seja a pronto, e a necessidade de reavaliação dos terrenos, caso tenham decorrido mais de três anos entre a aquisição e a venda ou tenham sido valorizados por benfeitorias realizadas pelo Estado.

Define-se também a possibilidade de exploração dos terrenos da reserva, até que lhes seja dado um destino definitivo (DL 103/90, art.º 36º).

Publicidade e comunicação das decisões

Consoante o interesse de uma determinada decisão possa ser considerado como geral ou particular, definem-se dois tipos de publicidade e comunicação: no primeiro caso, por edital e por anúncios nos jornais locais (DL 384/88, art.º 14º, n.º 1 e DL 103/90, art.º 41º), no segundo caso por notificação (DL 384/88, art.º 14º, n.º 2 e DL 103/90, art.º 42º).

Reclamações e recurso

São definidos dois períodos de reclamação (para a fixação das bases do projecto e para a aprovação do projecto), os quais se regem por regras idênticas, definidas no Capítulo V do DL 103/90.

As reclamações são dirigidas à Comissão de Apreciação e da sua deliberação cabe recurso para o Director-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola (DL 103/90, art.º 37º, n.º 1).

As reclamações devem ser apresentadas no prazo de 30 dias a partir da recepção da notificação ou da afixação do último edital (45 dias para os residentes no estrangeiro ou nas regiões autónomas) e os recursos devem ser apresentados nos 15 dias seguintes à notificação da deliberação sobre a reclamação (*idem*, art.º 37º, n.º 4 e 5).

A Comissão de Apreciação terá 30 dias, após o fim do prazo para reclamações, para notificar sobre as suas deliberações. No caso dos recursos, esse prazo é de 45 dias, contados a partir da data da sua apresentação. Na ausência de deliberação dentro do prazo as reclamações ou recursos consideram-se deferidos (*idem*, art.º 39º).

Legalização da nova estrutura da propriedade

Para que os resultados da operação de emparcelamento, em termos de alteração de estrutura da propriedade, possam ser legalmente reconhecidos, a DGHEA elaborará um auto "(...) no qual se deve fazer menção dos bens que lhe pertenciam, dos que em substituição destes lhe ficam a pertencer e dos direitos, ónus e encargos que incidiam sobre os primeiros e são transferidos para os segundos." (DL 103/90, art.º 18º, n.º 1), dele devendo constar, em caso de aquisição de terras à reserva, a menção a esse facto, a eventual constituição de hipoteca e as condições de pagamento do valor dos terrenos (*idem*, n.º 2).

O auto, que tem "para todos os efeitos, o valor de escritura pública" (*idem*, n.º 2), constitui documento bastante para prova do que dele conste, nomeadamente com vista ao registo da aquisição dos prédios resultantes da remodelação predial a favor dos proprietários, registo de quaisquer outros direitos, ónus ou encargos e inscrição dos novos prédios nas respectivas matrizes em substituição das inscrições que caduquem (*idem*, n.º 3).

Aos novos prédios aplica-se a proibição de fraccionamento durante o período de 10 anos contados a partir da data do seu registo, determinação que, como se referiu, deve constar da Resolução do Conselho de Ministros (DL 103/90, art.º 16º, n.º 4 c)).

Incentivos fiscais e financiamento

Prevêem-se no DL 103/90 os seguintes incentivos fiscais:

- isenções de sisa para as transmissões resultantes de operações de emparcelamento realizadas ao abrigo da lei (art.º 51º, n.º 1 a));
- isenção de quaisquer emolumentos aplicada a todos os actos e contratos necessários à realização das operações de emparcelamento (art.º 52º).

Estas isenções são ainda aplicáveis a transmissões de terrenos confinantes se da junção resultar uma parcela de terreno apta para cultura que não exceda o dobro da unidade de cultura da região ou se, excedendo-o, tal contribuir para a constituição de uma exploração agrícola economicamente viável de tipo familiar (art.º 51º, n.º 1 b) e 2 e art.º 52º).

Outras disposições

A legislação actualmente em vigor regula ainda as condições a que devem obedecer as outras operações de emparcelamento:

- o emparcelamento de exploração (DL 384/88, art.º 6º, n.º 2), que não poderá agravar a fragmentação da propriedade, está condicionado à possibilidade de assegurar a igual duração dos contratos de exploração, por períodos não inferiores a 13 anos, contados a partir do fim da operação de remodelação;
- o redimensionamento de explorações agrícolas (*idem*, art.º 7º, n.º 2), para o qual se definem duas modalidades possíveis: aquisição ou arrendamento de prédios confinantes ou próximos de outros integrados nas explorações a redimensionar e/ou aquisição ou arrendamento de terrenos da reserva;
- a troca de terrenos e de árvores (*idem*, art.º 8º, n.º 2), permitindo-se a expropriação nos seguintes casos: 1) prédios encravados ou as árvores

implantadas em terreno alheio; 2) os prédios ou parcelas que tenham estremas comuns em mais de 70% do respectivo perímetro; 3) os prédios ou parcelas situados entre prédios de um mesmo proprietário desde que tenham estremas comuns em mais de 30% do seu perímetro; 4) as parcelas subtraídas à exploração do prédio de que fazem parte, por sobre elas incidirem direitos reais menores ou de arrendamento de que sejam titulares outras pessoas, desde que preencham as condições anteriores.

Para que a expropriação seja possível, há que cumprir o seguinte conjunto de condições: 1) que a área a permutar ou expropriar seja menor que 1/3 da de aqueles em que serão integrados e que, quando se trate de árvores, o seu valor seja menor que 1/3 do prédio em que se situam (DL 384/88, art.º 8º, n.º 3); 2) a expropriação deve ser precedida de proposta de compra do terreno ou das árvores, nos termos definidos no art.º 21º do DL 103/90, bem como por proposta de compra pela DGHEA ou entidade por esta nomeada (*idem*, art.º 22º).

A todas estas operações aplicam-se as isenções fiscais já referidas e o DL 103/90 dispõe ainda, no art.º 23º, que seja lavrado auto destas operações, nos termos e com os efeitos legais dos que são elaborados para as operações de emparcelamento integral.

A legislação regula ainda, em conjunto com o Código Civil, o fraccionamento de uma exploração economicamente viável, estipulando que este só se poderá realizar com o objectivo de redimensionar outras explorações ou para reconversão da própria exploração, se da divisão resultarem explorações com viabilidade técnico-económica e se daí não resultar grave prejuízo para a estabilidade ecológica (DL 384/88, art.º 20º), sendo necessário parecer favorável da Direcção Regional de Agricultura (DL 103/90, art.º 45º).

Estabelece também que a unidade de cultura deverá ser fixada por legislação especial, sendo os limites mínimos fixados para as diferentes regiões do País e, dentro destas, para aquelas em que se verifiquem condições especiais (DL 384/88, art.º 21º), mantendo-se entretanto em vigor a legislação existente, isto é, a Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril (DL 103/90, art.º 53º).

Por fim, determina que as normas técnicas necessárias à execução das operações de emparcelamento serão aprovadas por Portaria do Ministério da Agricultura (art.º 58º).

As alterações introduzidas pela legislação em vigor são, de seguida, apresentadas, de forma sintética.

Alteração	Legislação de 1962	Legislação de 1988/90
Tipo de operações de emparcelamento	Definem-se as operações de emparcelamento, de simples reagrupamento de terras, a troca de terras e, implicitamente, as de emparcelamento de exploração.	Definem-se as operações de emparcelamento integral, emparcelamento de exploração, redimensionamento da exploração agrícola e a troca de terrenos e de árvores.
Âmbito das operações de emparcelamento integral	As operações de emparcelamento visam a melhoria das condições técnicas e económicas da exploração agrícola, incluindo a realização de melhoramento rurais de carácter colectivo, a realizar nas regiões onde a fragmentação e dispersão da propriedade rústica determine inconvenientes de carácter económico-social.	Poderão também realizar-se operações de emparcelamento com o objectivo de assegurar a conservação da Natureza e o correcto ordenamento do território.
Intervenção do Estado	As operações de emparcelamento são da iniciativa do Estado.	Limitam-se as acções de emparcelamento integral promovidas pelo Estado aos seguintes casos: 1) promoção de programas integrados de desenvolvimento agrícola regional, 2) ordenamento do espaço agrícola e reconversão cultural, 3) reestruturação da propriedade rústica e da empresa agrícola afectadas pela realização de grandes obras públicas. Aumenta, porém, a sua capacidade de intervenção no que respeita à constituição da Reserva de Terras
Esquema de decisão para as operações promovidas por autarquias ou particulares.	Não estavam previstas operações de emparcelamento de iniciativa particular ou de autarquias.	A DGHEA intervém nas operações de iniciativa de autarquias ou particulares, sendo responsável por: 1) aprovação do estudo prévio e pela consequente autorização para a passagem à fase de projecto; 2) pela emissão de parecer sobre o projecto elaborado, que fundamentará a decisão do Governo; 3) pelo acompanhamento da execução do projecto.
Estruturas das operações	Prevê-se a elaboração de trabalhos de reconhecimento e inquérito, estudo preliminar, ante-projecto e projecto e plano de recomposição agrária.	Eliminação dos trabalhos de reconhecimento e inquérito e simplificação das restantes fases, considerando-se apenas estudo prévio, elaboração de projecto e execução de projecto.
Órgãos de emparcelamento	Existência do Tribunal Arbitral, enquanto entidade decisora sobre os recursos apresentados às decisões da Comissão de Apreciação.	Supressão do Tribunal Arbitral. A decisão sobre os recursos passa a caber ao director-geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola.
Reclamação do projecto	Após a conclusão dos trabalhos preliminares do anteprojecto, estes ficam disponíveis para apreciação pelos beneficiários, não sendo no entanto aceites reclamações sobre o seu conteúdo.	Criação de um período de reclamação terminado o qual serão fixadas as bases do projecto, por portaria do Ministério da Agricultura.
Outros aspectos		Inclusão, na Resolução do Conselho de Ministros que aprova a execução do projecto, de várias determinações relativas à legalização dos resultados do emparcelamento, bem como o seu carácter obrigatório. Inclusão de disposições referentes ao momento de entrega dos novos lotes e à oposição à execução dos trabalhos. Necessidade de normas técnicas das operações de emparcelamento, a aprovar em portaria do Ministério da Agricultura.

3.2 – A proposta do Emparcelamento Rural Integrado

Referiu-se, no ponto anterior, os objectivos que a legislação em vigor define para as operações de emparcelamento. Como se realça no preâmbulo do Decreto-lei n.º 384/88, este pretendia “Redefinir o conceito de emparcelamento, alargando-o a operações que transcendem ou complementam as previstas no regime em vigor, de modo a atingir mais eficazmente a finalidade principal, que é o aumento da área dos prédios e das explorações agrícolas dentro de limites a estabelecer, e articulando-o com a promoção do aproveitamento racional dos recursos naturais, a salvaguarda da sua capacidade de renovação e manutenção da estabilidade ecológica (...)”: consagrando a promoção da competitividade das explorações agrícolas como o aspecto essencial destas operações – preocupação com cuja explicitação se inicia este preâmbulo e que é referida como a finalidade principal – a legislação abria a possibilidade de operações com outros objectivos, como antes se referiu.

Foi sobre este quadro legal que se enxertou o “emparceramento rural integrado”, proposta que orientou a actividade da Administração Pública no que respeita à sua intervenção sobre a política de emparcelamento e que é, na sua essência, uma forma de encarar a aplicação do que a legislação define como “emparceramento integral”, por forma a que passasse, nas palavras de Duarte Mendes, “a servir de pólo de desenvolvimento de uma região”⁶⁶:

“No emparcelamento rural integrado, a zona de operação não é encarada como um espaço físico limitado onde se irão efectuar trocas de propriedade e realizar obras (rede viária, enxugo e rega), mas principalmente como um grande espaço rural onde múltiplos interesses da agricultura e dos outros ramos de actividade devem conjugar-se para um desenvolvimento global harmonioso.

Aproveitando a acção dinamizadora do emparcelamento, desencadeiam-se à sua volta outras acções como o melhoramento das aldeias, a definição de zonas de lazer e de protecção da natureza, o fomento do turismo rural, a reconversão da vinha, etc., tudo concorrendo para o reordenamento do espaço rural de modo a melhorar as condições de produção e de trabalho na agricultura e, simultaneamente, a valorização dos aspectos culturais e do ambiente. O desenvolvimento geral do meio rural beneficia assim todos os utilizadores desse espaço, quer sejam agricultores ou não”⁶⁷.

⁶⁶ Duarte Mendes, 1991, “Análise e evolução do emparcelamento em Portugal”, Programa Modular – Projectos de emparcelamento rural integrado, Unidade 1 – Módulo 1; pág. 9.

⁶⁷ Idem, pág. 10.

Refira-se que o processo de concretização deste emparcelamento é, em muitos aspectos, semelhante ao que conduziu à legislação de 1962, devendo destacar-se a influência do contacto com a experiência de outros países, neste caso do centro e norte da Europa, na reflexão sobre esta orientação e o facto de se ter anunciado a sua concretização ainda antes da publicação da legislação em vigor: "Este tipo de operação [de emparcelamento rural integrado] está a ser executado pela primeira vez em Portugal, no âmbito do Projecto do Alto Minho, em três perímetros: Ganfei-Valença-Verdoejo, Veiga de Mira e Afife-Carreço-Areosa, cujas áreas são respectivamente 400 ha, 800 ha e 600 ha"⁶⁸. No entanto, e como se verá mais adiante neste relatório, os resultados obtidos com o emparcelamento em Valença e em Afife, as duas operações em que já se chegou à fase de execução do projecto, não necessitariam de qualquer alteração legal para serem concretizados.

Seria sobre esta concepção que se conduziu uma operação de reinterpretação, pelo Organismo responsável pela política de emparcelamento, da utilidade do emparcelamento integral a qual se viria a concretizar, na sua forma mais explícita, no período 1994-99, durante a vigência do Programa de Apoio à Modernização da Agricultura e Florestas (PAMAF).

Assim, e como conclusão de uma "Jornada de Reflexão sobre Emparcelamento Rural em Portugal", promovida pelo Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural (IEADR) em Julho de 1995, escrevia-se, sobre o objectivo das operações de emparcelamento, que tinha gerado polémica "o conceito subjacente ao termo emparcelamento, considerando uns que significa concentração de parcelas e outros, instrumento de ordenamento com várias vertentes" considerando-se que "Na legislação de 1962 foi definido como concentração de parcelas. O Decreto-lei n.º 384/88 de 25 de Outubro redefiniu o conceito e âmbito de aplicação do emparcelamento, passando este a ser considerado como instrumento de ordenamento do espaço agrícola e do território". Estas conclusões mereceriam, a 15/09/95, despacho favorável do Ministro da Agricultura, nos seguintes termos: "Concordo com as conclusões que devem ser aplicadas nas candidaturas e seus projectos de execução".

Consagrava-se assim, e a propósito da regulamentação de um Programa de financiamento destas operações, uma posição que vinha fazendo o seu caminho⁶⁹ e que, com o aval do responsável máximo do Ministério da Agricultura, se tornava numa obrigatoriedade

⁶⁸ Duarte Mendes, *op cit*; pág.10. O estudo prévio de emparcelamento em Veiga de Mira foi aprovado em 1988; a elaboração do projecto em Valença e o retomar dos trabalhos de elaboração de projecto em Afife datam de 1987.

⁶⁹ Era, de facto, esta a interpretação que a DGHEA entendia, no momento de aprovação do Plano Operacional de Emparcelamento Rural e Cessação da Actividade Agrícola (POERCAA), como correcta, como é expresso no Relatório de Actividades para o período 1989-91, o período da sua preparação: "No domínio da estruturação fundiária, as principais linhas de actuação da DGHEA nos últimos três anos têm sido o emparcelamento, encarado numa perspectiva de acção integrada de desenvolvimento e o ordenamento rural, com vistas à valorização do meio rural mediante a mais adequada utilização do solo e o melhor aproveitamento do espaço, em qualquer caso no respeito dos princípios de defesa do ambiente e de preservação dos valores naturais e paisagísticos" (DGHEA, 1992, *Relatório de Actividades - 1989/91*; pág. 6).

durante a vigência do PAMAF. A consciência do desajuste entre a concepção imposta à aplicação do PAMAF e o disposto na legislação levaria, mais tarde, à defesa da alteração da legislação que se traduziria na substituição da própria designação de emparcelamento: "(...) a imagem muito específica que generalizadamente se tem do emparcelamento, não coincide com o conceito definido na legislação justificando-se por isso a substituição no plano jurídico deste termo por ordenamento rural, por forma a tornar coincidente a expressão com a acção que a mesma representa"⁷⁰.

A ambição de transformar uma intervenção sobre a propriedade, possibilitada pelo emparcelamento, em "pólo de desenvolvimento de uma região", traduzir-se-ia, esquematicamente, pela concretização de um conjunto diversificado de infra-estruturas, agrícolas ou não, atrás referidas, e pela sua relação com o ordenamento do território.

Importa contudo referir que essa redefinição do conceito não corresponde por si só a nenhuma modificação essencial dos problemas do emparcelamento. Ou seja, as acções que dariam corpo a esta nova concepção (melhoramento de aldeias, zonas de lazer, fomento do turismo rural, etc.), não potenciam o emparcelamento e não são por ele potenciadas, podendo claramente ser executadas independentemente de qualquer alteração da estrutura da propriedade, como aliás se verá mais adiante neste relatório⁷¹.

Sem prejuízo do que se acaba de referir importa, no entanto, enunciar algumas das consequências, essencialmente ao nível da estrutura e da forma de execução da política de emparcelamento, que esta visão viria a acarretar.

A primeira prende-se com a diversidade de resultados que viriam a ser previstos nas várias operações: como regra, todas passariam a prever, nos respectivos estudos prévios, intervenções ao nível do património natural ou construído, geralmente legitimada por uma vontade de "promoção do turismo", as quais não são acompanhadas de qualquer avaliação dos seus benefícios nem integradas em qualquer espécie de intervenção mais lata que a própria operação de emparcelamento.

Segunda consequência, a centragem do interesse destas operações no "rural", uma definição territorial, legitimaria a menor importância dada a um dos sectores de actividade aí presentes, a agricultura: potencialmente, todo o território seria merecedor, por uma razão ou por outra, de uma operação de emparcelamento rural integrado.

⁷⁰ Margarida Teixeira, 1996, "Instrumentos de ordenamento rural integrado. A experiência portuguesa", *Lavoura Moderna*, n.º 6, págs. 116-123; pág. 123.

⁷¹ Veja-se, nomeadamente, o capítulo 5 e 6 da segunda parte deste relatório.

Terceira consequência, até como resultante das duas anteriores, a agricultura tenderia seguramente, num prazo mais ou menos longo, a ser subalternizada na definição da política de emparcelamento.

Quarta consequência, e a par desta alteração nos objectivos do emparcelamento, fomentou-se que actores ao nível local (associações de agricultores e autarquias) propusessem operações de emparcelamento. Esta orientação viria a ser uma das conclusões da "Jornada de Reflexão" antes referida, em que "ficou definido que os organismos da administração pública só assumirão a responsabilidade de execução quando, para tal, forem expressamente solicitados os seus serviços pela entidade que se candidata (...)". O financiamento das operações de emparcelamento pelo PAMAF constituiu, por isto, uma dupla ruptura: por um lado, com a experiência do POERCAA, por outro, com as regras de financiamento das restantes intervenções ao nível das infraestruturas, definidas pelas outras acções da Medida 1 do PAMAF. Como se verá, serão estes promotores os grandes responsáveis pela dimensão do mercado que se criou em torno da execução dos estudos e projectos de emparcelamento, actuando na maior parte dos casos através de procedimentos por convite.

Quinta consequência, abria-se a possibilidade de o PAMAF financiar a elaboração de Planos de Estruturação Agrária (PEA) que, considerava-se, "(...) permitirão dotar os Municípios de estratégias específicas para os meios rurais reforçando o seu papel e importância e possibilitando uma aplicação coerente dos financiamentos (...). A implementação destes planos poderá ser feita através do emparcelamento por ser um instrumento que permite dar mobilidade aos usos e à propriedade, que define legalmente a participação de todos os interessados e que possibilita a criação de consensos locais"⁷². Porém, tal como com as eventuais propostas de ordenamento do uso do solo, produzidas no âmbito das operações de emparcelamento, também aos PEA falta a ligação ao quadro jurídico do ordenamento do território que torne efectiva a sua aplicação, aspecto que será discutido em maior profundidade na segunda parte deste relatório.

Sexta consequência, e final, esta concepção da missão do emparcelamento conduziu à imposição de um modelo único para as operações de emparcelamento integral através da definição da forma de "fazer bem" (o qual é especialmente evidente nas Normas Técnicas para a elaboração de estudos prévios), a qual, na prática, traduz um "saber fazer" gerado na Administração Pública, com a consequente redução da capacidade de encontrar outras formas de implementar as operações de emparcelamento, sem que, paralelamente, esta concepção

⁷² *Idem*, pág. 123.

tenha sido legalmente adoptada ou as Normas Técnicas tenham alguma vez adoptado a forma prevista na legislação⁷³.

Resumindo, o actual quadro legislativo, criado no final da década de 80, já depois da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, para além de algumas correcções à legislação anterior, introduz duas novidades significativas:

- *alarga o âmbito das operações de emparcelamento, que passam também a poder ser realizadas com o objectivo de ordenamento do território, mantendo, no entanto, como objectivo central, a modernização das explorações agrícolas;*
- *cria condições para que entidades particulares (agricultores e suas associações e autarquias, nomeadamente), possam contribuir para a definição da política de emparcelamento, responsabilizando-se pela iniciativa e execução das operações.*

O período pós-adesão é, porém, marcado por uma diferença fundamental, que terá, na prática, consequências decisivas: a partir da década de 90, primeiro com o Programa Operacional de Emparcelamento Rural e Cessação da Actividade Agrícola (POERCAA) e depois com o Programa de Apoio à Modernização da Agricultura e Florestas (PAMAF), a disponibilidade de verbas para o financiamento de operações de emparcelamento permitirá a sua execução numa escala bastante superior à que tinha sido possível até aí.

Paralelamente, e são estas as consequências, a definição de cada um destes programas tornou-se o momento de decisão, na prática, repita-se, sobre aspectos como iniciativa e âmbito das operações de emparcelamento, os quais no âmbito do PAMAF sofreram uma ruptura com a experiência anterior.

Foi assim que, na segunda metade da década de 90, a política de emparcelamento passou de uma política de modernização das explorações agrícolas, delineada e implementada pelo Estado, para uma política com objectivos de ordenamento do território, definida por particulares, através do processo de candidatura aos financiamentos previstos neste Programa.

Dentro desta orientação, o PAMAF passaria também a financiar a elaboração de Planos de Estruturação Agrária (PEA), com o objectivo expresso de promover o ordenamento do espaço rural, ainda que a sua eficácia seja questionável, dada a ausência de qualquer enquadramento legal.

Refira-se ainda que a actuação da política de emparcelamento se centrou no tipo de operações que a legislação actual designa por "emparcelamento integral" (uma troca de prédios

⁷³ Como se escreveu anteriormente, o art.º 58º do DL 103/90 determinava que as normas técnicas necessárias à execução das operações de emparcelamento fossem aprovadas por Portaria do Ministério da Agricultura, o que nunca viria a acontecer.

que ocorre num perímetro definido, com um número mais ou menos elevado de proprietários), designação essa sob a qual o próprio termo emparcelamento é comumente entendido: será sobre esta modalidade de emparcelamento que se centra o essencial da legislação produzida. As outras modalidades (emparcelamento simples, emparcelamento de exploração, redimensionamento de explorações, troca de terrenos e árvores) mais ou menos detalhadas, não foram regulamentadas e pouca atenção receberam dos Serviços de Emparcelamento.

Por fim, merece ainda destaque o facto de, em ambos os quadros legais analisados, as questões relativas à propriedade da terra terem sido sempre dominantes, sobrepondo-se às preocupações com a exploração agrícola: reflexo disso, o emparcelamento de exploração, é geralmente entendido como um "sub-produto" de operações de emparcelamento integral; com esta restrição, a sua execução limitou-se, em nítida subordinação, à realização daquelas operações.

II – OS RESULTADOS DA POLÍTICA DE EMPARCELAMENTO

Nesta segunda parte do relatório analisam-se os resultados da política de emparcelamento, dando particular realce à actividade desenvolvida durante a década de 90, marcada, como se referiu, pela maior disponibilidade de meios financeiros, disponibilizados através do Programa Operacional de Emparcelamento Rural e Cessação da Actividade Agrícola (POERCAA) e do Programa de Apoio à Modernização da Agricultura e Florestas (PAMAF).

Assim, no capítulo 1 aprecia-se a evolução das operações de emparcelamento integral, distinguindo as suas várias fases, enquanto no capítulo 2 se esclarece o modo como estas operações foram seleccionadas. Como se verá, os dois Programas acima referidos são substancialmente diferentes nestes dois aspectos.

Nos três capítulos seguintes apresentam-se os resultados concretos desta política no que respeita à estrutura da propriedade (capítulo 3), ao ordenamento do território (capítulo 4) e ao nível da construção de infra-estruturas (capítulo 5).

Como antes se referiu, o emparcelamento é justificado pelas consequências esperadas sobre a exploração agrícola. O capítulo 6 centra-se, por isso, na discussão da relação entre emparcelamento e exploração.

O capítulo 7, final, discute dois aspectos relativos à eficácia desta política: o custo das fases de estudo prévio e projecto e a respectiva duração.

1 - O emparcelamento integral entre 1991 – 1999

Como se referiu no fim da primeira parte deste relatório, o passado recente da política de emparcelamento em Portugal é marcado por duas alterações importantes: o novo quadro legal, definido nas suas linhas gerais em 1988 e regulamentado em 1990, e as maiores disponibilidades de financiamento das operações de emparcelamento integral, que se traduziram na execução do POERCAA, entre 1991 e 1995, e na inclusão, no PAMAF, de uma medida específica destinada ao financiamento de operações de emparcelamento integral (Medida 1.5), para além das que se integravam nos Aproveitamentos Hidroagrícolas (Medida 1.1 e Medida 1.3), a executar entre 1995 e 2001.

Para caracterizar o modo como evoluíram as operações de emparcelamento integral durante a década de 90 recorrer-se-á aos seguintes indicadores: o número de operações de emparcelamento integral, a área e o número de beneficiários abrangidos, e o valor do

financiamento aprovado, os quais serão apresentados, por ano e por programa, para cada fase da operação de emparcelamento integral: estudo prévio (quadro 1), projecto (quadro 2) e obra ou execução do projecto (quadro 3), e ainda a informação relativa aos Planos de Estruturação Agrária (PEA) que, não sendo operações de emparcelamento, foram previstos na regulamentação da Medida 1.5 do PAMAF (quadro 4), razão pela qual só se lhes faz referência no período 1995 – 1999. Por fim, o quadro 5 retoma os elementos dos quatro quadros anteriores com o objectivo de caracterizar a partir das operações em curso em cada ano, a evolução do emparcelamento integral no período considerado. Do mesmo modo, o quadro 6 sumariza, para cada um dos Programas, a informação relativa à sua execução financeira e à importância das diferentes fases, a partir dos dados dos quadros 1 a 4 quanto às operações iniciadas e concluídas.

Importa, entretanto, elucidar alguns dos aspectos relativos aos valores inscritos nos quadros referenciados:

- para o ano de 1995, com os dois Programas em execução, afectou-se ao PAMAF aquelas operações que tiveram início ou cuja candidatura de financiamento foi aprovada nesse ano;
- excepto no quadro 6, em todos os outros o valor do financiamento aprovado foi reportado aos preços de 1998, utilizando para tal o Índice de Preços Implícitos do PIB; no quadro 6, e para permitir calcular a execução financeira dos dois programas, o valor de financiamento é apresentado a preços correntes;
- por fim, o número de beneficiários abrangidos pelos Planos de Estruturação Agrária respeita apenas a 3 dos Planos em execução, dado não se dispor dessa informação para os restantes.

Como se constata do quadro 5, referente às operações em curso em cada ano, os vários indicadores seguem uma evolução sensivelmente idêntica. Por essa razão, optou-se por apresentar as linhas que caracterizam a política de emparcelamento neste período a partir de uma análise mais detalhada da evolução do número de operações em cada fase, complementando-a com a informação constante dos outros quadros, nomeadamente do quadro 6, que apresenta uma visão sucinta da política de emparcelamento, tal como foi executada no âmbito dos dois Programas de financiamento analisados.

Quadro 1 - Estudos Prévios: número, área e beneficiários abrangidos e financiamento aprovado – 1991 a 1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	POERCAA (1991-1995)	PAMAF (1995-1999)	TOTAL
Número de operações												
Iniciadas	8	7	2	1	19	3	3	6	1	18	32	50
Em curso	8	15	11	11	27	22	25	30	29			
Concluídas	0	6	1	3	8	0	1	2	1	18	4	22
Área abrangida (ha)												
Operações iniciadas	13019	7534	2857	800	12613	7989	1035	8839	160	24210	30636	54846
Operações em curso	13019	20553	14671	14952	26174	20602	21637	29315	24735			
Operações concluídas	0	8739	519	1391	13561	0	1161	4740	475	24210	6376	30586
Beneficiários abrangidos (nº)												
Operações iniciadas	8786	10007	1172	1397	7595	1662	1800	5084	299	21362	16440	37802
Operações em curso	8786	18793	14989	15341	20001	9257	11057	15841	14580			
Operações concluídas	0	4976	1045	2935	12406	0	300	1560	362	21362	2222	23584
Financiamento aprovado (1000 esc.)	338047	202939	98890	23148	428510	154103	57087	239553	13889	663025	893142	1556167

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA. Observações: os valores de financiamento aprovado são apresentados a preços constantes de 1998. Para o ano de 1995, e na afectação das operações na fase de projecto ou obra entre os dois Programas, integrou-se no PAMAF aquelas que tiveram início nesse ano ou cuja candidatura a financiamento foi aprovada nesse ano.

Quadro 2 – Projectos: número, área e beneficiários abrangidos e financiamento aprovado – 1991 a 1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	POERCAA (1991-1995)	PAMAF (1995-1999)	TOTAL
Número de operações												
Iniciados	0	2	1	4	3	4	4	8	3	7	22	29
Em curso	11	13	13	15	18	21	22	29	32			
Concluídas	0	1	2	0	1	3	1	0	0	4	4	8
Área abrangida (ha)												
Operações iniciadas	0	615	195	3199	2705	4230	3026	6542	2428	4009	18931	22940
Operações em curso	7304	7919	7595	10069	12774	16101	17151	22600	25028			
Operações concluídas	0	519	725	0	903	1976	1093	0	0	2147	3069	5216
Beneficiários abrangidos (nº)												
Operações iniciadas	0	1147	181	3185	2206	1833	2665	6856	3645	4513	17205	21718
Operações em curso	7943	9090	8896	11448	13654	13348	13156	19325	22970			
Operações concluídas	0	375	633	0	2139	2857	687	0	0	3147	3544	6691
Financiamento aprovado (1000 esc.)	21505	271086	5116	0	460092	521027	633962	792011	0	297707	2407092	2704799

Fonte e observações: *idem*, Quadro 1.

Quadro 3 – Operações de parcelamento em obra: número, área e beneficiários abrangidos e financiamento aprovado – 1991 a 1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	POERCAA (1991-1995)	PAMAF (1995-1999)	TOTAL
Número de operações												
Operações iniciadas	0	4	1	0	0	3	0	0	6	5	9	14
Operações em curso	1	5	6	5	5	8	8	8	12			
Operações concluídas	0	0	1	0	0	0	0	2	0	1	2	3
Área abrangida (ha)												
Operações iniciadas	0	1740	537	0	0	2204	0	0	5608	2277	7812	10089
Operações em curso	787	2527	3064	2277	2277	4481	4481	4481	9181			
Operações concluídas	0	0	787	0	0	0	0	908	0	787	908	1695
Beneficiários abrangidos (nº)												
Operações iniciadas	0	2827	475	0	0	2535	0	0	3081	3302	5616	8918
Operações em curso	799	3626	4101	3302	3302	5837	5837	5837	8123			
Operações concluídas	0	0	797	0	0	0	0	795	0	797	795	1592
Financiamento aprovado (1000 esc.)	0	1607545	747253	0	0	1105587	6904	-232675	218914	2354798	1098730	3453528

Fonte e observações: *idem*, Quadro 1.

Quadro 4 – Planos de Estruturação Agrária (PEA) : número, área e beneficiários abrangidos e financiamento aprovado – 1991 a 1999

	1995	1996	1997	1998	1999	PAMAF
Número de operações						
Iniciadas	3	2	0	0	0	5
Em curso	3	5	5	5	5	
Concluídas	0	0	0	0	0	0
Área abrangida (ha)						
Operações iniciadas	75580	86048	0	0	0	161628
Operações em curso	75580	161628	161628	161628	161628	
Operações concluídas	0	0	0	0	0	0
Beneficiários abrangidos (nº)						
Operações iniciadas	8000	8090	0	0	0	16090
Operações em curso	8000	16090	16090	16090	16090	
Operações concluídas	0	0	0	0	0	0
Financiamento aprovado (1000 esc.)	242072	275037	0	0	0	517109

Fonte: *idem*, Quadro 1.

Observações: a informação disponibilizada apenas refere o número de beneficiários de 3 PEAs (Valença, Mortágua e Chamusca).

Quadro 5 – Evolução das operações de emparcelamento integral – operações em curso entre 1991 e 1999

Fase	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estudo Prévio									
Operações em curso (nº)	8	15	11	11	27	22	25	30	29
Área (ha)	13019	20553	14671	14952	26174	20602	21637	29315	24735
Beneficiários (nº)	8786	18793	14989	15341	20001	9257	11057	15841	14580
Financiamento aprovado (1000 esc.)	338047	202939	98890	23148	428510	154103	57087	239553	13889
Projecto									
Operações em curso (nº)	11	13	13	15	18	21	22	29	32
Área (ha)	7304	7919	7595	10069	12774	16101	17151	22600	25028
Beneficiários (nº)	7943	9090	8896	11448	13654	13348	13156	19325	22970
Financiamento aprovado (1000 esc.)	21505	271086	5116	0	460092	564300	633962	792011	0
Obra									
Operações em curso (nº)	1	5	6	5	5	8	8	8	12
Área (ha)	787	2527	3064	2277	2277	4481	4481	4481	9181
Beneficiários (nº)	799	3626	4101	3302	3302	5837	5837	5837	8123
Financiamento aprovado (1000 esc.)	0	1607545	747253	0	0	1105587	6904	-232675	218914
Planos de Estruturação Agrária									
Número					3	5	5	5	5
Área (ha)					75580	161628	161628	161628	161628
Beneficiários (nº)					8000	16090	16090	16090	16090
Financiamento aprovado (1000 esc.)					242072	275037	0	0	0

Fonte e observações: *idem*, Quadro 1.

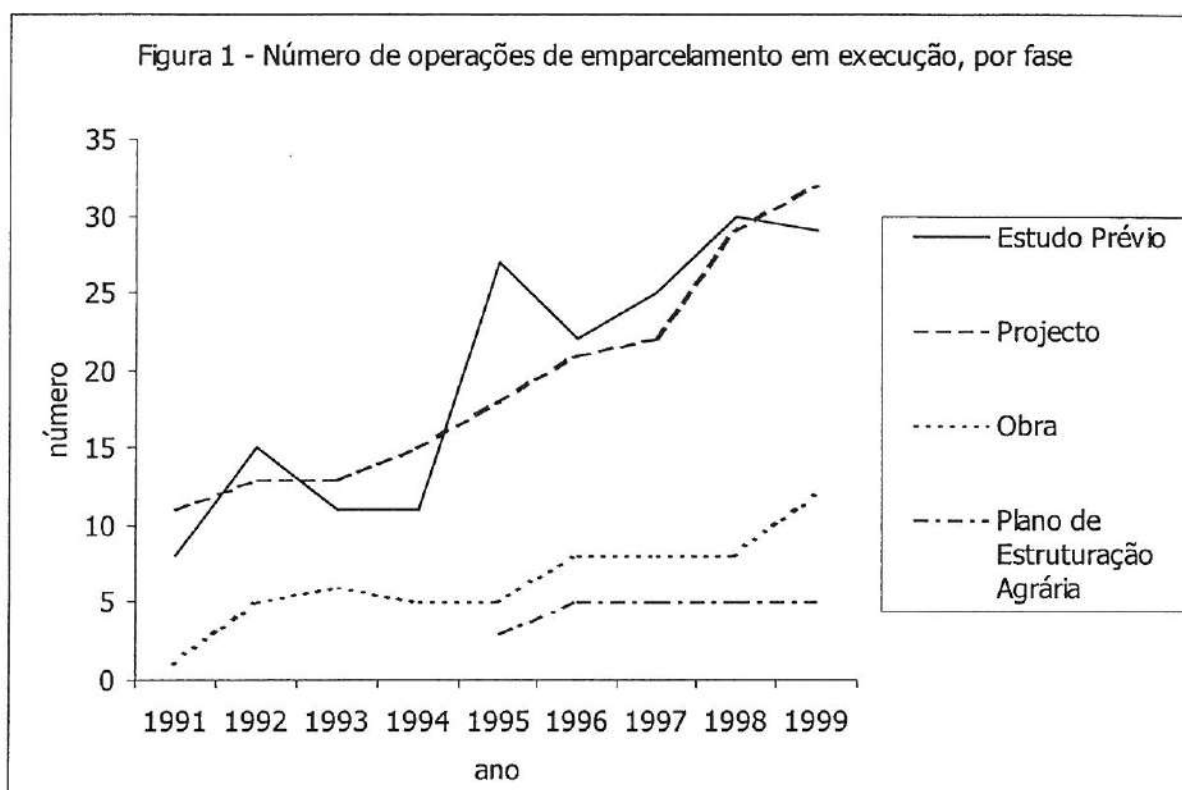
Quadro 6 – Evolução das operações de emparcelamento integral – o POERCAA e o PAMAF

Fase	Indicador	POERCAA		PAMAF		TOTAL	
		Operações iniciadas	Operações concluídas	Operações iniciadas	Operações concluídas	Operações iniciadas	Operações concluídas
Estudo Prévio	Operações (nº)	18	18	32	4	50	22
	Área abrangida (ha)	24210	24210	30636	6376	54846	30586
	Beneficiários (nº)	21362	21362	16440	2222	37802	23584
	Financiamento (1000 esc.)	502455	505455	833638	560559	-	-
	Execução financeira (%)		100		67		
Projecto	Operações (nº)	7	4	22	4	29	8
	Área abrangida (ha)	4009	2147	18931	3069	22940	5216
	Beneficiários (nº)	4513	3147	17205	3544	21718	6691
	Financiamento (1000 esc.)	230179	230179	2452077	916465	-	-
	Execução financeira (%)		100		37		
Obra	Operações (nº)	5	1	9	2	14	3
	Área abrangida (ha)	2277	787	7812	908	10089	1695
	Beneficiários (nº)	3302	797	5616	795	8918	1592
	Financiamento (1000 esc.)	1869100	1827482	1018824	526681	-	-
	Execução financeira (%)		98		52		
Planos de Estruturação Agrária	Operações (nº)			5	0	5	0
	Área abrangida (ha)			161628	0	161628	0
	Beneficiários (nº)			16090	0	16090	0
	Financiamento (1000 esc.)			474309	342007	-	-
	Execução financeira (%)				75		

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA.

Observações: os valores do financiamento são apresentados a preços correntes, para o período de execução de cada programa; na coluna "operações iniciadas" referem-se ao valor aprovado; na coluna "operações concluídas" ao valor pago. A execução financeira é a relação entre valor pago/valor aprovado, expressa em percentagem.

A figura 1 apresenta a evolução do número de operações e respectiva fase para o período 1991-1999.



Analisando esta figura, facilmente se conclui que o número de operações na fase de estudo prévio tem variado bastante, reflectindo as limitações impostas à gestão dos Programas de Financiamento: no início do seu período de execução, este número aumenta abruptamente com o início de um grande número de operações (anos de 1991-92, para o POERCAA, e de 1995, para o PAMAF), vindo depois a declinar com o aproximar da data limite para a conclusão do Programa.

Tendo terminado em 1995 o período para a execução do POERCAA, estavam concluídos, nessa data, os 18 estudos prévios iniciados. No âmbito do PAMAF foi aprovada a elaboração de 32 estudos prévios, dos quais, até Dezembro de 1999 (a um ano e meio do limite para a execução do Programa) apenas se concluíram 4.

É de referir que, em condições semelhantes, isto é, à mesma distância do fim do Programa, estavam concluídos 56% dos estudos prévios financiados pelo POERCAA contra os actuais 12,5%, o que sugere falta de capacidade para enfrentar a execução simultânea de um número elevado de operações.

A elaboração de projectos de emparcelamento em cada Programa está duplamente condicionada: pelo número de estudos prévios aprovados, por um lado, e pelo número de projectos que transitam entre Programas, por outro.

Assim, o POERCAA financiou um conjunto de projectos que, na sua maioria, surgem associados a Aproveitamentos Hidroagrícolas (sendo Afife e Valença as excepções), tendo sido iniciados nos anos 80; entre 1991 e 1994, apenas se iniciaram, com a publicação do respectivo edital, 7 projectos, dos quais apenas 2 (Aljezur e Vila Verde) seriam objecto de financiamento no âmbito deste Programa.

O panorama no PAMAF é diferente: a possibilidade de passagem a projecto de um número relativamente elevado de operações, dada a aprovação dos respectivos estudos prévios elaborados durante o POERCAA, a que se acrescentam a transição de um grande número de projectos que não foram concluídos até 1995 e ainda os que resultam dos estudos prévios concluídos e aprovados durante o PAMAF, levou a um acumular de operações na fase de projecto durante o período 1995-1999. Esta situação está na origem de uma taxa de execução financeira muito baixa: a ano e meio do fim do Programa, apenas tinha sido pago pouco mais de 1/3 do financiamento aprovado.

No que respeita à fase de execução de projecto, refira-se que nenhum dos 11 projectos concluídos e aprovados durante o período em análise teve início durante a vigência do actual quadro legal nem foi integralmente financiado pelos Programas aqui analisados, sinal evidente da grande morosidade de todo o processo, à qual se deve o acumular de operações na fase de projecto e o pequeno número de operações em que teve início a fase de obra.

De facto, durante todo o período, apenas se iniciou a execução de projecto em 14 operações e apenas foram dadas como concluídas as obras em 3 operações. A expressão destes números é ainda mais reduzida pelo facto de em 6 operações, cuja execução do projecto teve início em 1999, a elaboração do projecto ainda não se encontrar concluída, pelo que as obras iniciadas respeitam apenas a algumas infra-estruturas cuja execução se considerou não estar condicionada pelos resultados do projecto, nomeadamente pela sua possível rejeição, representando por isso mesmo uma pequena parte do conjunto de intervenções previsto.

Por fim, no que respeita aos Planos de Estruturação Agrária (PEA), apenas financiados pelo PAMAF, é de sublinhar que a sua reduzida expressão numérica (foi financiada a elaboração de 5 PEA) contrasta com uma absorção de recursos financeiros bastante superior à de outros estudos.

Estas grandes linhas de caracterização da política de emparcelamento são também evidentes a partir do quadro 7, que recolhe apenas a informação respeitante ao financiamento da política de emparcelamento, a partir dos valores de financiamento aprovado.

Quadro 7 – Financiamento da política de emparcelamento (1991 – 1999)

	POERCAA	PAMAF	TOTAL
Estudo Prévio	663025 (20)	893142 (18)	1556167 (18)
Projecto	297707 (9)	2407092 (51)	2704799 (34)
Obra	2354798 (71)	1098730 (21)	3453528 (41)
Planos de Estruturação Agrária	0	517109 (10)	517109 (6)
Total	3315530 (100)	4916073 (100)	8231603 (100)

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA.

Observações: valores em milhares de escudos; os valores entre parêntesis são percentagens. Vejam-se também as observações ao quadro 1.

Ressalta, pois, que a maior importância da fase de obra, no conjunto do período analisado, se deve em grande medida ao seu peso no POERCAA. É possível ainda concluir que:

- aos estudos prévios é afectado 20% do financiamento aprovado pelo POERCAA e 18% do aprovado pelo PAMAF, sem grandes diferenças, pois, entre Programas;
- a elaboração de projectos representa mais de metade da afectação de verbas no âmbito do PAMAF;
- o financiamento dos PEA, apesar de só terem sido criados no PAMAF e o seu número ser reduzido, representa 6% de todo o financiamento destinado à política de emparcelamento.

Com base na análise de indicadores (número de operações de emparcelamento, área e número de beneficiários abrangidos, recursos financeiros afectados à execução desta política) com que se procurou caracterizar a importância das diferentes fases das operações de emparcelamento integral e os dois Programas de financiamento em vigor durante a década de 90, podem-se retirar as seguintes conclusões quanto à evolução da política de emparcelamento nesta década:

- a maior disponibilidade de meios financeiros possibilitou, através do POERCAA e do PAMAF, o início de um grande número de operações de emparcelamento integral: considerando apenas a primeira fase destas operações, a de estudo

- prévio, tiveram início 50 operações, abrangendo 37 800 proprietários e uma área de mais de 54 800 hectares;*
- considerando o financiamento atribuído às várias fases das operações de emparcelamento, e ainda a elaboração dos Planos de Estruturação Agrária (PEA), foram afectados, a esta política, cerca de 8,4 milhões de contos, a preços de 1998;*
 - o POERCAA (1991 – 1995) é caracterizado, essencialmente, pelo lançamento de um número significativo de estudos prévios, que representam mais de metade da área e do número de beneficiários abrangidos pelas operações de emparcelamento em curso durante este Programa;*
 - o PAMAF (1995 – 1999), por sua vez, é caracterizado pela elaboração de projectos, cujo financiamento quase decuplicou, estes valores traduzem o início de um número relativamente elevado de projectos, na sua maioria resultantes dos estudos prévios elaborados no âmbito do POERCAA;*
 - comparando os dois Programas, são de salientar os acréscimos verificados, no PAMAF, quanto à área abrangida e ao número de operações em curso (sensivelmente o dobro dos valores do POERCAA) e quanto ao valor do financiamento aprovado (um acréscimo de quase 40%);*
 - como nota final, refira-se a reduzida expressão da fase de obra, no que respeita tanto ao número de operações, como quanto à área e número de beneficiários abrangidos.*

2 – Selecção das áreas de intervenção

Da análise da regulamentação dos dois Programas de financiamento pode constatar-se que, apesar das já referidas diferenças de concepção do emparcelamento, os critérios de selecção das áreas de intervenção mantiveram-se formalmente idênticos, durante a década de 90, realçando a importância da agricultura e o grau de deficiência estrutural da região.

Para o POERCAA, os critérios de selecção das áreas a emparcelar seriam resumidos nos seguintes termos: "os projectos de emparcelamento serão executados em zonas onde a agricultura tem preponderância e é factor chave do desenvolvimento regional". As operações previstas foram escolhidas atendendo ao impacte da intervenção de emparcelamento (zona de estrutura muito pulverizada), à motivação dos agentes interessados (pedido expresso pelos proprietários e agricultores dos perímetros e empenhamento das autarquias locais) e à existência de trabalhos já iniciados.

No caso da Medida 1.5 do PAMAF, destinada a financiar operações de emparcelamento, inicialmente regulamentada pela Portaria n.º 809-A/94, de 12 de Setembro, a selecção é feita tomando em consideração: o grau de deficiência estrutural da região, o potencial de desenvolvimento sócio-económico, a existência de bases de planeamento e o facto de serem acções que transitam do anterior Quadro Comunitário de Apoio. A mesma Portaria previa também o financiamento de operações de emparcelamento no âmbito de Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola (Medidas 1.1 e 1.3 do PAMAF).

A Portaria n.º 192/98, de 23 de Março, que modificou parcialmente a regulamentação da Medida 1.5, manteria como critério de selecção o grau de deficiência estrutural da região e o potencial de desenvolvimento sócio-económico, passando a considerar a existência de condicionantes à elaboração do projecto e a complementaridade com outras acções de desenvolvimento.

Não é possível concluir de forma inequívoca sobre a aplicação, ou não, destes critérios, em ambos os Programas. No entanto, a inexistência de qualquer proposta de mudança na agricultura em alguns estudos prévios elaborados no âmbito do POERCAA (remetendo as perspectivas de desenvolvimento da zona para a aplicação de medidas agro-ambientais ou de outras medidas de entre as denominadas de "desenvolvimento rural") e, no PAMAF, os pareceres de Direcções Regionais elaborados a propósito de algumas candidaturas, recomendando a exclusão de parte das áreas candidatadas, a par da aprovação de uma candidatura à elaboração de um estudo prévio com objectivo exclusivamente florestal, apontam para que se tenha feito uma leitura bastante lata dos critérios de selecção.

Se os critérios de selecção das operações de emparcelamento não sofreram alterações significativas entre os dois Programas, já a forma como se procedeu à sua aplicação seguiu caminhos opostos.

Assim, enquanto o POERCAA definia, como objecto do financiamento previsto, as áreas de intervenção seleccionadas pela Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola (DGHEA) aquando da preparação do Programa, as quais constavam do documento que seria aprovado pela Comissão Europeia, ao mesmo tempo que reservava a esta Direcção-Geral o papel de beneficiário exclusivo das ajudas previstas, a regulamentação da Medida 1.5 do PAMAF seguiria um caminho oposto.

De facto, a Portaria n.º 809-A/94, de 12 de Setembro, ao regulamentar esta Medida do Programa, reserva a iniciativa das operações de emparcelamento às Associações de Agricultores e às Autarquias Locais, passando a sua execução a estar dependente de um processo de selecção de entre as candidaturas apresentadas durante o período de vigência do Programa.

A iniciativa do Estado era limitada, nos termos desta Portaria, às operações de emparcelamento integradas em Aproveitamentos Hidroagrícolas que, como se referiu, tinham como origem de financiamento as Medidas 1.1 e 1.3 do PAMAF.

Resumindo, pode-se concluir que, num primeiro momento de regulamentação das operações de emparcelamento no PAMAF, o Estado reservou para a Administração Pública a capacidade de iniciativa respeitante ao mesmo tipo de operações que tinha promovido durante a década de 80 – ligadas à execução das obras de regadio –, bem como a responsabilidade pela selecção das áreas de intervenção nos restantes casos, ainda que condicionada à apresentação de candidaturas por outras entidades, a quem entregou a promoção dessas operações.

Esta situação viria a ser formalmente alterada com a publicação da Portaria n.º 192/98, de 23 de Março, que permitiu a candidatura do Estado ao financiamento de operações de emparcelamento, no âmbito da Medida 1.5.

Na prática, porém, a utilização desta capacidade de iniciativa restringiu-se à candidatura à elaboração de cinco Projectos, a qual se destinou a solucionar duas situações concretas: a transição de dois projectos, financiados mas não concluídos no âmbito do POERCAA e que tinham sido iniciados pela DGHEA (Aljezur e Vila Verde) e o início, pela Direcção Regional de Agricultura do Entre Douro e Minho (DRAEDM), antes da regulamentação da Medida 1.5 do PAMAF da elaboração do projecto em Correlhã e Vitorino das Donas, Fontão e Bertandos e Cerva/Basto.

O exemplo destes três últimos projectos permite duas observações sobre o processo de candidatura tal como este foi previsto no PAMAF.

A primeira, sobre a falta de consenso no seio da Administração Pública quanto à limitação do papel do Estado. Tal ressalta dos pareceres do Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural (IEADR) – organismo então responsável pelo emparcelamento, como tal acompanhando o processo de aprovação dos estudos prévios destas três operações de emparcelamento – em que, ao contrário do que viria a ser seguido, se expressa a intenção de atribuir a elaboração do projecto à DRAEDM, o que acabou por merecer a aprovação exarada em despacho ministerial, que permitiu o início da fase de elaboração de projecto. Refira-se que o processo de aprovação destes três estudos prévios decorreu em 1994, nas vésperas da regulamentação do PAMAF.

A segunda, sobre as dificuldades levantadas por uma política integralmente baseada na apresentação de candidaturas por particulares e organismos de Administração Local. De facto, a apresentação de várias candidaturas de Câmaras Municipais e de Associações de Agricultores, a que acresceu a decisão da Unidade de Gestão em aprovar a candidatura de um

dos proponentes cuja representatividade não era reconhecida pelos restantes candidatos, gerou um impasse. Este só viria a ser resolvido com a alteração da regulamentação da Medida 1.5, que permitiu a candidatura do IHERA, após a celebração de um protocolo com a DRAEDM.

O quadro 8 apresenta, para os Estudos Prévios e Projectos financiados pelo POERCAA e pelo PAMAF, a informação relativa ao número de operações e ao financiamento aprovado, consoante a iniciativa da operação.

Quadro 8 – Iniciativa das operações de emparcelamento integral, por Programa e por fase

Programa		POERCAA				PAMAF 1.5				PAMAF 1.1 e 1.3			
Fase		Estudo Prévio		Projecto		Estudo Prévio		Projecto		Estudo Prévio		Projecto	
Iniciativa		nº	valor	nº	valor	nº	valor	nº	valor	nº	Valor	nº	valor
Estado		17 (100)	663025 (100)	13 (100)	297707 (100)	0	0	5 (24)	280130 (17)	2 (100)	27542 (100)	12 (100)	907384 (100)
Particulares ou Autarquias	JF	0	0	0	0	14 (47)	189843 (22)	4 (19)	200101 (13)	0	0	0	0
	CM	0	0	0	0	1 (3)	27072 (3)	4 (19)	339243 (20)	0	0	0	0
	AA	0	0	0	0	15 (50)	643517 (75)	8 (38)	837811 (50)	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	30 (100)	860432 (100)	16 (76)	1377155 (83)	0	0	0	0
Total		17 (100)	663025 (100)	13 (100)	297707 (100)	30 (100)	860432 (100)	21 (100)	1657285 (100)	2 (100)	27542 (100)	12 (100)	907384 (100)

Quadro 8 – Iniciativa das operações de emparcelamento integral, por Programa e por fase (cont.)

Programa		PAMAF (total)				Total			
Fase		Estudo Prévio		Projecto		Estudo Prévio		Projecto	
Iniciativa		nº	valor	nº	valor	nº	valor	nº	Valor
Estado		2 (6)	27542 (3)	17 (52)	1187514 (46)	19 (39)	690567 (45)	30 (65)	1485221 (52)
Particulares ou Autarquias	JF	14 (44)	189843 (21)	4 (12)	200101 (8)	14 (29)	189843 (12)	4 (9)	200101 (7)
	CM	1 (3)	27072 (3)	4 (12)	339243 (13)	1 (2)	27072 (2)	4 (9)	339243 (12)
	AA	15 (47)	643517 (72)	8 (24)	837811 (33)	15 (31)	643517 (41)	8 (17)	837811 (29)
	Total	30 (94)	860432 (97)	16 (48)	1377155 (54)	30 (62)	860432 (55)	16 (35)	1377155 (48)
Total		32 (100)	887974 (100)	33 (100)	2564669 (100)	49 (100)	1550999 (100)	46 (100)	2862376 (100)

Fonte: elaboração própria a partir de informação do IHERA.

Observações: financiamento aprovado, em contos, a preços de 1998; os valores entre parêntesis são percentagens.

JF – Juntas de Freguesia, CM – Câmaras Municipais, AA – Associações de Agricultores.

Como se constata, na execução da Medida 1.5 viria a ser preponderante o papel das Associações de Agricultores, a cujas candidaturas se afectou 75% das verbas atribuídas à elaboração de Estudos Prévios e 50% das verbas atribuídas à elaboração de Projectos.

Tal como a redefinição do conceito de emparcelamento, a estratégia de privilegiar as candidaturas de particulares na execução da Medida de Emparcelamento Rural do PAMAF foi uma das conclusões da já referenciada "Jornada de Reflexão sobre Emparcelamento Rural em Portugal", organizada pelo IEADR. Tal conclusão foi apresentada como uma das medidas tomadas para aumentar a eficácia das operações de emparcelamento, nela se depositando a esperança que "(...) uma maior responsabilização dos beneficiários seja o principal factor de redução do tempo gasto", que se reconhecia ser excessivo.

Confiava-se assim que um maior envolvimento dos beneficiários, desde o início da operação, promovesse a sua aceitação, diminuindo eventuais resistências locais. Porém, e como se pôde constatar nos contactos e entrevistas feitas durante a preparação deste Relatório, em muitos casos, talvez mesmo na sua esmagadora maioria, a apresentação de uma candidatura por uma entidade local não correspondia ao conhecimento, para já não falar da aceitação, de uma intervenção de emparcelamento junto daqueles que nela seriam directamente implicados, os agricultores e proprietários da área abrangida.

Em síntese, a selecção das áreas de intervenção da política de emparcelamento, durante a vigência do POERCAA e do PAMAF, foi analisada com base em dois aspectos: os critérios utilizados para a definição das zonas prioritárias e a forma como o processo de selecção se concretizou.

Em relação ao primeiro destes aspectos, o realce vai para a manutenção dos critérios de selecção das operações de emparcelamento: em ambos os Programas a prioridade é atribuída em função da importância da agricultura e do seu grau de deficiência estrutural. Não é, no entanto, possível concluir, de forma inequívoca, sobre a sua real aplicação a ambos os Programas.

Quanto à forma como o processo de selecção se concretizou, os dois Programas seguiram estratégias opostas: enquanto no POERCAA foi o Estado a seleccionar, antes da aprovação do Programa, as áreas de intervenção, as quais constavam já do documento que foi aprovado pela Comissão Europeia, a execução da Medida de Emparcelamento Rural do PAMAF, baseou-se num processo de selecção, pelo Estado, de candidaturas apresentadas por entidades particulares e organismos de Administração Local a quem foi atribuído, num primeiro momento de aplicação do Programa, a exclusividade da iniciativa.

O alargamento da capacidade de iniciativa na promoção de operações de emparcelamento, com a alteração da regulamentação do PAMAF que permitiu ao Estado a apresentação de candidaturas, traduziu-se apenas na resolução de alguns problemas pontuais e não no retomar de uma política de emparcelamento com as características do POERCAA.

Reflexo destas escolhas, os promotores particulares ou os organismos de Administração Local seriam responsáveis pela iniciativa da totalidade dos estudos prévios e de ¾ dos projectos financiados pela Medida 1.5 do PAMAF, o que dá uma ideia clara da redução do peso da Administração Central nesse processo.

3 – A alteração da estrutura da propriedade

Pela sua definição, o emparcelamento tem, como consequência mais imediata e apreensível, modificações na estrutura e dimensão da propriedade.

Com o emparcelamento modifica-se a estrutura quando se altera a dispersão dos prédios, isto é, quando se diminui o número de prédios por proprietário, e actua-se sobre a dimensão da propriedade de dois modos: por um lado, diminuindo a área por proprietário necessária para a realização das infra-estruturas associadas ao processo de emparcelamento e, por outro, procurando aumentar a área por proprietário através da utilização dos mecanismos da Reserva de Terras.

Estas alterações da estrutura da propriedade serão aqui analisadas através da quantificação dos seguintes efeitos:

- variação do número de prédios;
- variação da área dos prédios;
- variação do número de prédios encravados;
- variação do número de proprietários;
- variação da área por proprietário.

Três tipos de intervenção, previstos na legislação sobre emparcelamento, estão na origem destas alterações: a troca de terras, a construção de infra-estruturas e a constituição da Reserva de Terras.

O processo de troca de terras, como ficou explicitado nos capítulos sobre a evolução da legislação, é central na definição do conceito de emparcelamento e esta importância traduz-se nos vários aspectos relativos à execução das operações de emparcelamento integral, nomeadamente os que respeitam à classificação de terras e à determinação da sua situação jurídica, à forma como se devem processar esses trabalhos (exigindo a participação dos agricultores e proprietários, assegurada pela constituição das Comissões de Trabalho), e ainda

às precauções postas na definição dos resultados possíveis (exigindo-se a equivalência entre a situação inicial e final de cada proprietário no que respeita à produtividade dos seus terrenos, bem como a transferência de direitos, ónus e encargos que impendem sobre os seus prédios).

A construção de infra-estruturas no âmbito do emparcelamento, quer as destinadas a garantir o acesso a todos os prédios, quer as voltadas para a melhoria das explorações agrícolas resultantes do emparcelamento, afecta a dimensão da propriedade. Daí que se tenha previsto a sua valorização: "A diferença de valor entre os terrenos que vierem a ser utilizados para melhoramentos fundiários de carácter colectivo e aqueles que forem desafectados de tal utilização será deduzida ou acrescida, proporcionalmente, a todos os beneficiários do emparcelamento." (DL n.º 384/88, art.º 11º, n.º 4).

Por fim, a Reserva de Terras é definida legalmente pelo artigo 10º do mesmo diploma, que, como vimos, especifica os objectivos da sua constituição no âmbito de uma operação de emparcelamento e a origem possível dos terrenos a integrar.

A constituição da Reserva é da responsabilidade do IHERA¹, que conta com a colaboração da Comissão de Trabalho na avaliação dos prédios a adquirir e na sua reavaliação para efeitos de alienação, nos termos do art.º 31º, n.º 1, alínea f) do DL n.º 103/90.

Por fim, o Capítulo IV do DL n.º 103/90 regula o destino a dar às terras da Reserva (art.º 35º) bem como da sua exploração transitória (art.º 36º).

O quadro 9 resume as relações entre estes tipos de intervenção e as alterações que serão objecto de análise.

Quadro 9 – Intervenções no âmbito das operações de emparcelamento e alteração da estrutura da propriedade

	Troca de terras	Construção de Infra-estruturas	Reserva de Terras
Varição do número de prédios	X		
Varição do número de prédios encravados	X	X	
Concentração da propriedade em prédios de maior dimensão	X		X
Varição do número de proprietários			X
Varição da área por proprietário		X	X
Varição da área dos prédios	X	X	X

¹ Responsabilidade do IHERA que anteriormente recaía nos organismos que lhe deram origem.

Ainda que o projecto só possa ser considerado aprovado após a publicação da respectiva Resolução do Conselho de Ministros, a aprovação do projecto pelos beneficiários é o momento que marca a definição dos resultados a obter com a operação; por conseguinte, a análise dos resultados ao nível das alterações na estrutura da propriedade será realizada para as operações de emparcelamento cujo projecto foi aprovado pelos beneficiários.

Como se comprova no quadro 10, a base para esta análise é relativamente limitada: desde 1962 apenas foram aprovados pelos beneficiários 19 operações de emparcelamento, que abrangem um pouco menos de 8400 ha e de 7700 proprietários.

A esta reduzida expressão, acresce uma relativa heterogeneidade, dado representarem, com importância muito desigual, três momentos diferentes da evolução desta política, aos quais já se fez referência na Primeira Parte do Relatório:

- as operações mais antigas (Estorãos, Cabanelas e Odeceixe), executadas pela Junta de Colonização Interna (JCI), representam aproximadamente 5% da área e 7% dos proprietários abrangidos;
- as que resultam do relançamento, durante a década de 80, das operações de emparcelamento no âmbito de Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola (Baixo Mondego, Algarve, Cova da Beira e Vouga), agrupam o essencial das realizações da política de emparcelamento em Portugal, com mais de 80% da área e 66% dos proprietários abrangidos e em que o peso de um Projecto, o do Baixo Mondego, é dominante (50% da área e 44% do número de proprietários);
- as duas operações (Afife e Valença) iniciadas no Projecto do Alto Minho que, como se referiu, pretendiam ser exemplo do novo modo de encarar o emparcelamento, representam pouco mais de 10% da área, mas mais de 25% dos proprietários abrangidos.

A reduzida expressão das operações já concluídas e a sua dispersão territorial impedem que, ao longo desta segunda parte, se possa fazer uma análise de um aspecto importante destas operações, concretamente, os seus impactes regionais. O actual processo de selecção destas operações que, como foi referido no capítulo anterior, assenta na apresentação de candidaturas por associações de agricultores ou autarquias, não será de molde a contribuir para atenuar esta ausência de efeitos sobre o território.

Feita esta introdução, resta apresentar a estrutura deste capítulo bem como referir a informação a que se recorreu.

Começa-se por se analisar as alterações ao nível da estrutura predial (3.1), para só de seguida se indicar as alterações ao nível dos proprietários afectados pela operação (3.2), discutindo-se depois alguns efeitos laterais destas alterações na estrutura da propriedade (3.3).

Quadro 10 – Operações de emparcelamento executadas (1962 -- 1999)

Operações	Área (ha)	Proprietários (n.º)	Data de conclusão
I - Operações executadas pela Junta de Colonização Interna (JCI)	437,1 (5,2)	539 (7,0)	
Estorãos	101,4	229	
Odeceixe	103,4	87	
Cabanelas	232,3	223	
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	6887,7 (82,2)	5119 (66,5)	
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	4163,6 (49,7)	3396 (44,1)	
S. Martinho do Bispo	585,1	397	01/87
S. João do Campo	87,7	73	01/87
Pereira	147,1	165	10/87
Tentúgal	773,6	792	08/90
Ribeira e Taveiro	181,1	153	04/93
S. Silvestre e S. Martinho	517,4	469	04/93
Meãs	339,0	246	03/97
Carapinheira	686,1	636	07/97
Montemor	846,5	465	
- <i>Projecto da Cova da Beira</i>	2324,7 (27,7)	1303 (16,9)	
Meimoa	528,0	336	12/92
Benquerença	1083,8	635	10/96
Salgueiro	712,9	332	
- <i>Projecto de Regadios do Algarve</i>	359,9 (4,3)	374 (4,9)	
Benaciate	359,9	374	08/90
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	39,5 (0,5)	46 (0,6)	
Polder piloto	39,5	46	08/90
III - Operações executadas no âmbito do Projecto do Alto Minho	1053,8 (12,6)	2035 (26,5)	
Valença	773,6	655	10/96
Afife	280,2	1380	11/96
Total (I+II+III)	8378,6 (100)	7693 (100)	

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto (IHERA).

Observações: 1) Os valores de "número de proprietários" e "área" referem-se à situação após projecto; os valores entre parêntesis são percentagens.

2) A "data de conclusão" refere-se à data da Resolução do Conselho de Ministros que aprova a execução do projecto de emparcelamento. Não se dispõe desta Informação em relação às operações executadas pela JCI; as operações de Montemor e Salgueiro não tinham, à data deste relatório, sido aprovadas pelo Conselho de Ministros.

3) Em Estorãos, os valores de "área" e "número de proprietários" são os indicados no Relatório de Anteprojecto.

Por fim (em 3.4), quantifica-se a importância de duas das intervenções integradas nas operações de emparcelamento e que foram acima referidas: o processo de troca de terras e o funcionamento da Reserva de Terras.

Com a excepção do ponto 3.3, baseado numa revisão bibliográfica, a principal fonte de informação foi o conjunto de Relatórios de Projecto existente no IHERA, complementada, no caso do ponto 3.4, por informação disponível nesse Instituto referente à alteração da estrutura predial em resultado da execução do emparcelamento, bem como ao funcionamento da Reserva de Terras.

Acrescente-se, porém, e desde já, que em alguns casos apenas se dispôs de informação para um número reduzido de operações, o que naturalmente limita a validade das conclusões que aqui se tirem: é nomeadamente o caso da análise sobre a concentração da propriedade em prédios de maiores dimensões como resultado do emparcelamento, o destino das terras da reserva ou a determinação dos beneficiários mais directos das operações de emparcelamento.

3.1. – Alterações ao nível da estrutura predial

a) Variação do número de prédios

A redução do número de prédios dentro da área abrangida pela operação é sem dúvida o resultado mais visível da execução de uma operação de emparcelamento. Esta redução pode ser apreciada em termos absolutos, análise que não apresenta grande significado, ou em termos relativos, através do cálculo do índice de redução e do coeficiente de concentração.

Definindo "lotes" como a unidade de estrutura predial que resulta do processo de remodelação predial, o índice de redução é a relação entre o número de prédios na situação anterior à operação de emparcelamento e o número de lotes atribuídos no seu final e calcula-se do seguinte modo:

$$\text{Índice de redução} = (\text{número de prédios/número de lotes}) \times 100 .$$

Como refere Alario Trigueros, o índice de redução "é um indicador da intensidade do emparcelamento, ainda que os seus resultados não possam ser tomados como absolutos, já que dependem do volume de prédios inicial mais que de uma boa realização do emparcelamento. De facto, o índice de redução pode ser menor numa zona onde se tenha conseguido atribuir uma única parcela a cada proprietário que em outra onde o número de lotes por proprietário seja de 3 ou mais, somente em função do número de prédios inicial de

cada um. Quanto maior é o número de prédios, maior costuma ser o índice de redução. No entanto, o seu valor, ainda que relativo, é bastante útil para caracterizar o tipo de emparcelamento".²

O coeficiente de concentração pretende traduzir em que medida os resultados da operação de emparcelamento se aproximam da situação de um lote por proprietário, valor que é tomado como o resultado óptimo e que se traduzirá num valor do coeficiente de concentração de 100, sendo este calculado pela expressão seguinte, adaptada de Alário Trigueros, onde o número de proprietários é o que resulta da operação de emparcelamento já concluída:

$$\text{Coeficiente de concentração} = (\text{n.º de prédios} - \text{n.º lotes}) / (\text{n.º prédios} - \text{n.º proprietários}) \times 100.$$

Recorrendo à autora acima citada, "o seu resultado é importante, tanto para analisar os resultados do emparcelamento por zonas em relação ao que se poderia ter conseguido, como para caracterizar diferentes tipos de emparcelamento, segundo o seu aproveitamento. Assim, o coeficiente de concentração mais alto dá-se em zonas de sequeiro e aproveitamento homogéneo e o mais baixo em regadios e zonas com aproveitamentos diversos e variedade nos tipos de solo."³

Note-se porém que, como escreveu Coelho, "(...) esta concepção ideal assenta numa lógica predominantemente operacional, onde considerações de natureza económico-social poderão estar ausentes"⁴ e a própria legislação não a impõe, referindo como objectivo a concentração "no menor número possível de prédios".

Feita esta apresentação dos índices a que se recorrerá, é possível concluir, a partir do quadro 11, que:

- o número de lotes é, para o conjunto das operações consideradas, menos de 1/3 do número de prédios inicial, ainda que esta relação apresente uma grande variação entre as várias operações, com um valor máximo em Afife (onde os lotes resultantes são quase 5 vezes menos que os prédios originais) e um valor mínimo em S. João do Campo;
- como se referiu, estas diferenças são explicáveis, na maior parte dos casos, pelo maior ou menor número de prédios na situação inicial;
- o coeficiente de concentração apresenta um valor relativamente elevado (91) para o conjunto das operações consideradas;

² Milagros Alario Trigueros, 1991, *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*, Serie Estudios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pág. 108.

³ *Idem*, pág. 109.

⁴ José Pimentel Castro Coelho, 1992, *Análise de projectos de emparcelamento rural. O caso de Valença do Minho*, Dissertação de Doutoramento, Instituto Superior de Agronomia, pág. 5.

- salientem-se as operações incluídas no Projecto da Cova da Beira e ainda Cabanelas, S. João do Campo e Valença como aquelas que apresentam coeficientes de concentração substancialmente menores que aquele valor médio, o que é explicado pela diversidade de aproveitamentos, que impediu a concentração dos prédios de alguns proprietários num único lote;
- ainda sobre este coeficiente refira-se que as operações de emparcelamento executadas no Baixo Mondego apresentam, como regra, valores bastante elevados, acima do valor médio e muito próximo de 100, reflexo da relativa homogeneidade das condições de intervenção (com a excepção, já referida, de S. João do Campo).

b) Variação da área dos prédios

Acompanhando a redução do número de prédios no perímetro, regista-se um aumento na sua área, de que se dá conta no quadro 12 e a partir do qual se pode concluir que:

- o acréscimo de área dos prédios, para o conjunto das operações consideradas, é bastante significativo, cerca de 210%, com um valor máximo em Afife (com um acréscimo de 366%) e um valor mínimo de 24% em S. João do Campo;
- os prédios resultantes continuam porém a ter, em média, uma área bastante reduzida, abaixo de 1 hectare – em apenas sete operações este limite é ultrapassado e só em duas se conseguiu ultrapassar a área média de 1,5 hectares.

Estes resultados estão, naturalmente, dependentes da amplitude da concentração predial, analisada no ponto anterior, bem como das alterações na área do perímetro dedicada à produção agrícola, a que adiante se fará referência.

A sua importância deve, no entanto, ser matizada pela análise dos efeitos ao nível da concentração dos prédios por classes de área.

A concentração dos prédios em lotes de maiores dimensões, apenas pôde ser quantificada para um número relativamente limitado de operações (cinco, das quais quatro no Baixo Mondego). O quadro 13 indica, para cada um dos escalões de área considerados, a área que representam, na situação antes e depois da operação de emparcelamento.

Quadro 11 – Alteração no número de prédios, índice de redução e coeficiente de concentração

Operações	N.º prédios		Variação (nº)	Índice de redução	Coeficiente de concentração
	Antes	Depois			
I - Operações executadas pela Junta de Colonização Interna (JCI)	1785	688	-1097	259	88
Estorãos	816	299	-517	273	88
Odeceixe	779	276	-503	282	90
Cabanelas	190	113	-77	168	75
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	17675	6298	-11377	281	91
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	<i>10963</i>	<i>3770</i>	<i>-7193</i>	<i>291</i>	<i>95</i>
S. Martinho do Bispo	1780	432	-1348	412	97
S. João do Campo	103	81	-22	127	73
Pereira	555	171	-384	325	98
Tentúgal	2369	834	-1535	284	97
Ribeira e Taveiro	434	184	-250	236	89
S. Silvestre e S. Martinho	1156	550	-606	210	88
Meãs	850	272	-578	313	96
Carapinheira	2152	684	-1468	315	97
Montemor	1564	562	-1002	278	91
- <i>Projecto da Cova da Beira</i>	<i>5674</i>	<i>2046</i>	<i>-3628</i>	<i>277</i>	<i>83</i>
Meimoa	1125	491	-634	229	80
Benquerença	3649	1089	-2560	335	85
Salgueiro	900	466	-434	193	76
- <i>Projecto de Regadios do Algarve</i>	<i>946</i>	<i>435</i>	<i>-511</i>	<i>217</i>	<i>89</i>
Benaciate	946	435	-511	217	89
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	<i>92</i>	<i>47</i>	<i>-45</i>	<i>196</i>	<i>98</i>
Polder piloto	92	47	-45	196	98
III - Operações executadas no âmbito do Projecto do Alto Minho	10920	2680	-8240	407	93
Valença	2912	1005	-1907	290	84
Affe	8008	1675	-6333	478	96
Total (I+II+III)	28816	9104	-19712	317	91

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto existentes no IHERA.

Observação: Em Estorãos, recorreu-se ao Relatório de Anteprojecto.

Quadro 12 – Alteração da área média dos prédios

Operações	Área dos prédios			
	Antes (m ²)	Depois (m ²)	Variação	
			(m ²)	(%)
Operações executadas pela JCI	2494	6353	3859	154,7
Estorãos	1295	3458	2163	167,0
Cabanelas	3054	8417	5363	175,6
Odeceixe	5347	8973	3626	67,8
Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	3974	10936	6962	175,2
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	<i>3935</i>	<i>11044</i>	<i>7109</i>	<i>180,7</i>
S. Martinho Bispo	3401	13543	10142	298,2
S. João Campo	8756	10831	2075	23,7
Pereira	2759	8602	5843	211,8
Tentúgal	3322	9276	5953	179,2
Ribeira e Taveiro	4334	9842	5509	127,1
S. Silvestre e S. Martinho	4648	9407	4759	102,4
Meãs	4370	12463	8094	185,2
Carapinheira	3311	10030	6720	203,0
Montemor	5556	15062	9506	171,1
- <i>Projecto da Cova da Beira</i>	<i>4074</i>	<i>11362</i>	<i>7288</i>	<i>178,9</i>
Meimoa	4612	10754	6142	133,2
Benquerença	2982	9952	6971	233,8
Salgueiro	7827	15298	7471	95,5
- <i>Projecto de Regadios do Algarve</i>	<i>3804</i>	<i>8272</i>	<i>4468</i>	<i>117,5</i>
Benaciate	3804	8272	4469	117,5
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	<i>4288</i>	<i>8394</i>	<i>4106</i>	<i>95,8</i>
Polder Piloto	4288	8394	4106	95,8
Operações executadas no âmbito do Projecto do Alto Minho	809	3181	2372	293,3
Valença	1017	2788	1771	174,2
Afiŕe	733	3416	2683	366,1
Total	2899	8982	6083	209,9

Fonte e observações: *Idem*, Quadro 11.

Embora a dimensão média dos prédios se mantenha, como já se referiu, relativamente reduzida, o quadro 13 demonstra que ocorreram transformações importantes que

esse valor mascara. De facto, e embora se registem diferenças importantes entre as operações, em função da distribuição inicial da área pelos vários proprietários e da concentração de prédios que foi possível obter, verifica-se que após a execução da operação de emparcelamento mais de metade da área abrangida por estas operações (51%) se encontra em prédios com área superior a 2 ha, contra os iniciais 14%.

Quadro 13 – Área dos prédios (ha), por classes de área, antes e depois do emparcelamento

Escalação de área	< 0,1 ha		0,1 – 0,5 ha		0,5 – 2,0 ha	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
S. Martinho do Bispo	15,4 (3)	1,2 (0)	310 (52)	39,3 (7)	194,9 (33)	196,8 (34)
S. João do Campo	0,5 (1)	0,3 (0)	9,4 (10)	7,0 (7)	49,9 (55)	49,2 (52)
Pereira	6,6 (4)	0,6 (0)	86,9 (57)	20,8 (14)	40,2 (26)	54,2 (37)
Tentúgal	26,6 (3)	3,2 (0)	368,0 (47)	102,9 (13)	293,1 (37)	298,3 (39)
Polder Piloto	1,2 (3)	0,0 (0)	11,5 (29)	4,3 (11)	15,6 (40)	21,5 (56)
Total	50,3 (3)	5,3 (0)	785,8 (47)	174,3 (11)	593,7 (36)	620 (38)

Quadro 13 – Distribuição dos prédios por classes de área, antes e depois do emparcelamento (cont.)

Escalação de área	2,0 – 5,0 ha		> 5,0 ha		Área média do prédio (m ²)	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
S. Martinho do Bispo	27,1 (5)	215,4 (37)	49,9 (8)	132,2 (23)	12355	14737
S. João do Campo	30,3 (34)	38,1 (40)	0,0 (0)	0,0 (0)	12355	12018
Pereira	19,3 (13)	39,0 (27)	0,0 (0)	32,4 (22)	8954	8914
Tentúgal	61,4 (8)	249,1 (32)	38,0 (5)	120,0 (16)	9850	9767
Polder Piloto	11,1 (28)	12,5 (33)	0,0 (0)	0,0 (0)	5556	8576
Total	149,2 (9)	554,1 (34)	87,9 (5)	284,6 (17)	10956	11086

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto (IHERA).

Observações: os valores entre parêntesis são percentagens; em S. Martinho do Bispo, a distribuição dos prédios considerava a classe de área [2 ha, 6 ha], que foi distribuída pelas classes aqui consideradas admitindo uma distribuição proporcional da área dentro da classe original.

c) *Varição do número de prédios encravados*

O quadro 14 apresenta os valores relativos à importância dos prédios encravados, antes e depois da operação de emparcelamento. Esta alteração está, como se referiu, dependente da construção das redes de infra-estruturas, nomeadamente a de caminhos.

Quadro 14 – Alteração no número de prédios encravados

Operações	Prédios encravados			
	Antes		Depois	
	número	%	número	%
I - Operações executadas pela JCI	477	26,7	1	0,0
Estorãos	154	18,9	0	0,0
Cabanelas	236	30,3	1	0,4
Odeceixe	87	45,8	0	0,0
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	1340	13,8	0	0,0
- Projecto do Baixo Mondego	828	10,6	0	0,0
S. Martinho do Bispo	182	10,2	0	0,0
S. João do Campo	19	18,4	0	0,0
Pereira	32	5,8	0	0,0
Tentúgal	272	11,5	0	0,0
Meãs	128	15,1	0	0,0
Carapinheira	195	9,1	0	0,0
- Projecto da Cova da Beira	134	14,9	0	0,0
Salgueiro	134	14,9	0	0,0
- Projecto de Regadios do Algarve	360	38,1	0	0,0
Benaciate	360	38,1	0	0,0
- Projecto do Baixo Vouga	18	19,6	0	0,0
Polder piloto	18	19,6	0	0,0
Total (I + II)	1817	15,8	1	0,0

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto (IHERA). Observações: os Relatórios de Projecto de Ribeira e Taveiro, S. Silvestre e S. Martinho, Montemor, Meimoa, Benquerença, Valença e Afife não indicam o número de prédios encravados.

Como facilmente se conclui, as dificuldades colocadas pelo encravamento de prédios poderiam ser substanciais: para o conjunto dos prédios abrangidos por operações de emparcelamento, aproximadamente 16% encontravam-se sem acesso directo, número esse

que chegou aos 46% em Odeceixe e apenas era inferior a 10% em duas operações (Pereira e Carapinheira).

Em resultado do processo de emparcelamento, a quase totalidade destes prédios desapareceu: o único prédio que permaneceu encravado (em Cabanelas), manteve-se nessa situação por vontade expressa do seu proprietário.

3.2 – Alterações ao nível dos proprietários no perímetro

a) Variação do número de proprietários

Como se conclui do quadro 15, no conjunto das operações o número de proprietários diminuiu 5,6%, sendo de salientar:

- a quase manutenção do número de proprietários nas operações executadas pela Junta de Colonização Interna (+1) e nas que se integram no Projecto do Alto Minho (-1);
- a importância das operações de emparcelamento no Baixo Mondego, onde a redução do número de proprietários se aproxima daquela ordem de grandeza (-5%);
- a significativa redução do número de proprietários em operações de emparcelamento executadas em Aproveitamentos Hidroagrícolas situados em zonas mais marginais, nomeadamente as executadas no Projecto da Cova da Beira e no Projecto de Regadios do Algarve, onde a redução do número de proprietários foi, respectivamente, de cerca de 13% e 14%;
- a operação em que esta redução se revelou mais importante, no entanto, é o Polder Piloto (Baixo Vouga), ainda que a sua reduzida dimensão e as suas características de experiência lhe retirem algum significado.

Refira-se, aliás, que a redução do número de proprietários nunca foi um objectivo declarado da política de emparcelamento (e, portanto, da Reserva de Terras), tal como a legislação os apresenta.

No entanto, durante a década de 90, particularmente com o PAMAF, o funcionamento da Reserva de Terras tem sido direccionado para a promoção de uma redução do número de proprietários no âmbito das operações de emparcelamento, através da definição de incentivos à venda de pequenos prédios (definindo preços especiais, entre 1,5 e 3 vezes o preço definido pela Reserva de Terras, consoante a área do prédio) e ainda à promoção da venda dos prédios

de agricultores com idade superior a 65 anos (neste último caso, num esquema que pretende ter algumas semelhanças com os incentivos à cessação da actividade agrícola).

Neste momento, e dadas as operações analisadas – executadas antes de ser definido o objectivo de redução do número de proprietários –, não é possível traçar uma relação inequívoca entre a dimensão e importância da Reserva de Terras e a redução do número de proprietários, como aliás é demonstrado pelo quadro 15.

Quadro 15 – Alteração no número de proprietários decorrente das operações de emparcelamento

Operações	N.º proprietários		Variação		Reserva Terras	
	Antes	Depois	n.º	%	Área (ha)	%
I - Operações executadas pela JCI	538	539	1	0,2	28,8	6,5
Estorãos	229	229	0	0,0	4,3	4,0
Cabanelas	223	223	0	0,0	24,5	10,3
Odeceixe	86	87	1	1,2	0	0,0
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	5576	5119	-457	-8,2	698	9,9
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	3575	3396	-179	-5,0	284,9	6,6
S. Martinho do Bispo	415	397	-18	-4,3	86,9	14,2
S. João do Campo	73	73	0	0,0	0	0,0
Pereira	171	165	-6	-3,5	8,7	5,7
Tentúgal	799	792	-7	-0,9	30,9	4,2
Ribeira e Taveiro	158	153	-5	-3,2	54,4	28,9
S. Silvestre e S. Martinho	475	469	-6	-1,3	22,9	4,0
Meãs	320	246	-74	-23,1	6,6	1,8
Carapinhreira	687	636	-51	-7,4	52,4	7,4
Montemor	477	465	-12	-2,5	22,1	2,5
- <i>Projecto da Cova da Beira</i>	1494	1303	-191	-12,8	348,2	15,1
Meimoa	375	336	-39	-10,4	167,4	32,2
Benquerença	725	635	-90	-12,4	132,5	13,2
Salgueiro	394	332	-62	-15,7	48,3	6,8
- <i>Projecto de Regadios do Algarve</i>	436	374	-62	-14,2	47,8	13,8
Benaciate	436	374	-62	-14,2	47,8	13,8
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	71	46	-25	-35,2	17,1	43,4
Polder piloto	71	46	-25	-35,2	17,1	43,4
III - Operações executadas no âmbito do Projecto do Alto Minho	2036	2035	-1	0,0	119,7	13,6
Valença	656	655	-1	-0,2	55,5	18,5
Afiŕe	1380	1380	0	0,0	64,2	10,9
Total (I + II + III)	8150	7693	-457	-5,6	846,5	10,1

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto (IHERA).

b) Variação da área por proprietário

A execução de uma operação de emparcelamento altera a dimensão da propriedade em resultado da construção de infra-estruturas e da intervenção do Estado através da constituição da Reserva de Terras.

A construção de infra-estruturas afecta, como se referiu de início, a área média de cada proprietário na medida em que se torna necessário afectar terra à sua construção, a qual é obtida através da aplicação de um coeficiente, geralmente referido como "coeficiente de redução"⁵, ao valor detido por cada proprietário. Esse coeficiente pode ser apresentado através da expressão:

$$\text{Coeficiente de redução} = (\text{variação do valor da terra dedicada a infra-estruturas}) / (\text{valor das terras do perímetro}) \times 100.$$

Refira-se que este coeficiente é calculado em pontos e não directamente em área, isto é, baseia-se nos resultados do processo de avaliação de terras, e implica, como também se perceberá da expressão, o traçado prévio das redes de infra-estruturas, por forma a permitir o cálculo do valor das terras sobre as quais serão posteriormente executadas.

Esta forma de obter as áreas necessárias para a realização das infra-estruturas é frequentemente apresentada como uma das vantagens da associação das operações de emparcelamento à construção daquelas, na medida em que a sua execução torna desnecessário o recurso a expropriações, ao mesmo tempo que diminui o eventual impacte negativo da construção de infra-estruturas sobre o funcionamento das explorações agrícolas.

O quadro 16 apresenta, para as várias operações de emparcelamento e com base nos respectivos Relatórios de Projecto, a variação na área total dos lotes e ainda o valor do respectivo coeficiente de redução que, como se referiu, é aplicado ao valor de cada proprietário.

Como se conclui, a execução das operações de emparcelamento origina normalmente uma diminuição na área dedicada à produção agrícola, que ronda os 2%, com um coeficiente de redução (em valor) relativo ao conjunto das operações um pouco menor que 3%, e que nunca ultrapassou os 5%⁶.

⁵ Termo que também se usará aqui, por ser mais frequente a situação em que é necessário reduzir o valor detido por cada proprietário como forma de disponibilizar terra para a construção de infra-estruturas.

⁶ Não é perfeitamente claro se a legislação em vigor, ao admitir diferenças entre o valor do lote atribuído e o dos prédios que o originaram - que podem ir até aos 5%, sem que se considere desrespeitado o princípio da equivalência dos terrenos emparcelados (art.º 11º, n.º 2, do DL 103/88 de 25 de Outubro)-, criou um limite ao valor das reduções e aumentos de área possíveis através deste tipo de intervenção.

Quadro 16 - Alteração na área total dos lotes e coeficiente de redução

Operações	Área total dos lotes				Coeficiente de redução
	Antes	Depois	Variação		
	(ha)	(ha)	(ha)	(%)	(%)
I - Operações executadas pela JCI	445,2	437,1	-8,1	-1,8	2,3 c)
Estorãos a)	105,7	103,4	-2,31	-2,2	2,3
Cabanelas	237,9	232,3	-5,66	-2,4	b)
Odeceixe	101,6	101,4	-0,20	-0,2	b)
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	7024,6	6887,6	-137,0	-2,0	2,6
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	4314,0	4163,6	-150,5	-3,5	3,9
S. Martinho Bispo	605,35	585,07	-20,28	-3,4	3,5
S. João Campo	90,19	87,73	-2,46	-2,7	2,8
Pereira	153,12	147,09	-6,02	-3,9	5,0
Tentúgal	787,06	773,60	-13,46	-1,7	2,0
Ribeira e Taveiro	188,08	181,10	-6,98	-3,7	4,0
S. Silvestre e S. Martinho	537,36	517,41	-19,95	-3,7	3,0
Meãs	371,41	339,00	-32,41	-8,7	5,0
Carapinheira	712,47	686,08	-26,38	-3,7	5,0
Montemor	868,98	846,48	-22,5	-2,6	5,0
- <i>Projecto da Cova da Beira</i>	2311,3	2324,7	13,43	0,6	0,0
Meimoa	518,84	528,00	9,15	1,8	0,0
Benquerença	1088	1083,8	-4,23	-0,4	0,0
Salgueiro	704,43	712,90	8,47	1,2	0,0
- <i>Projecto de Regadios do Algarve</i>	359,85	359,85	0,0	0,0	3,0
Benaciate	359,85	359,85	0,0	0,0	3,0
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	39,45	39,45	0,0	0,0	2,0
Polder Piloto	39,45	39,45	0,0	0,0	2,0
III - Operações executadas no âmbito do Projecto do Alto Minho	882,9	852,3	-30,6	-3,5	3,7
Afiife	586,8	572,1	-14,6	-2,5	3,0
Valença	296,11	280,21	-15,90	-5,4	5,0
Total (I+II+III)	8352,7	8177,0	-175,7	-2,1	2,7 c)

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto (IHERA).

Observações: a) valores de anteprojecto; b) sem informação; c) não considerando Cabanelas e Odeceixe.

Estas variações de área e o coeficiente de redução dependerão, como se conclui do que se escreveu, da importância das infra-estruturas que são consideradas como necessárias para a execução do projecto. Assim, nas operações de emparcelamento integradas no Projecto da Cova da Beira, onde as infra-estruturas já se encontravam construídas, não foi aplicado qualquer coeficiente de redução e foi mesmo possível, pela redução da área utilizada pelas infra-estruturas, aumentar a área dedicada à produção agrícola.

Em outras operações, pelo contrário, considerou-se necessário recorrer à área adquirida pelo Estado para a constituição da Reserva de Terras para a construção das infra-estruturas, de forma a não diminuir demasiado a área dos prédios, que se considerava já muito pequena; foi, nomeadamente, o caso de Benaciate e do Polder Piloto, em que se utilizou, respectivamente, 8% e 6% (em valor) da Reserva de Terras.

Por fim, refira-se que o coeficiente de redução é muitas vezes apresentado como o "preço" que é pago pelos proprietários pelo emparcelamento. A diversidade de valores presente no quadro 16 torna clara a diferenciação que, na prática, existiu entre proprietários de diferentes perímetros na aplicação da política de emparcelamento.

Quanto aos efeitos do funcionamento da Reserva de Terras, estes podem ser quantificados a dois níveis:

- sobre a área média de cada proprietário, em conjunto com a aplicação do coeficiente de redução (quadro 17);
- sobre a área detida pelos proprietários que adquirem terras à Reserva, aspecto que é analisado nos quadros 18 e 19.

No que respeita à área média por proprietário, a pequena redução do número de proprietários no perímetro, em conjunto com uma redução da área dos perímetros, também pequena mas menor, leva a que quase não se altere a área média por proprietário: em média, um aumento de cerca de 5%, um pouco inferior à redução no número de proprietários, como se pode concluir do quadro 17.

Para além dos valores médios, importa analisar, neste ponto, a importância do funcionamento da Reserva de Terras: o quadro 18 apresenta, para os perímetros em que essa informação estava disponível, a área da Reserva, o número de proprietários que aí adquiriram terras, a respectiva área inicial e final, enquanto o quadro 19 quantifica a importância, na atribuição da área da Reserva, do decil de maiores compradores.

Como se pode concluir, a importância da Reserva de Terras é relativamente reduzida, representando um pouco menos de 10% da área dos prédios no conjunto de operações analisadas, o que condiciona o número de proprietários a quem pode ser atribuída terra: apenas 12% dos proprietários adquiriram terras à Reserva.

Quadro 17 – Alterações na dimensão média da propriedade

Operações	Área por proprietário			
	Antes	Depois	Variação	
	(m ²)	(m ²)	(m ²)	(%)
I - Operações executadas pela JCI	7740	8057	318	4,1
Estorãos	4427	4514	87	2,0
Cabanelas	9569	10289	720	7,5
Odeceixe	11817	11663	-154	-1,3
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	12424	13465	1041	8,4
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	11796	12260	464	3,9
S. Martinho Bispo	12355	14737	2382	17,1
S. João Campo	12355	12018	-337	-2,7
Pereira	8954	8914	-40	-0,5
Tentúgal	9850	9767	-83	-0,5
Ribeira e Taveiro	11904	11837	-67	-0,5
S. Silvestre e S. Martinho	11313	11032	-281	-2,5
Meãs	11606	13780	2174	18,7
Carapinheira	10371	10787	416	4,0
Montemor	18128	18204	76	0,4
- <i>Projecto da Cova da Beira</i>	15471	17841	2370	15,3
Meimoa	13836	15714	1878	13,6
Benquerença	15008	17067	2059	13,7
Salgueiro	17879	21473	3594	20,1
- <i>Projecto de Regadios do Algarve</i>	8253	9770	1517	18,4
Benaciate	8253	9770	1517	18,4
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	5556	8576	3020	54,4
Polder Piloto	5556	8576	3020	54,4
III - Operações executadas no âmbito do Projecto do Alto Minho	4336	4188	-148	-3,4
Valença	4514	4278	-236	-5,2
Afife	4252	4146	-106	-2,5
Total	10094	10633	538	5,3

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto (IHERA).

Observações: em Estorãos utilizaram-se os valores do Relatório de Anteprojecto.

Quadro 18 – Atribuição da reserva de terras

Operação	Reserva de Terras		Proprietários		Área total			
	Área (ha)	% a)	n.º	% b)	Inicial (ha)	% a)	Final (ha)	% c)
I - Operações executadas pela JCI	28,8	8,4	86	19,0	86,0	25,0	111,9	33,3
Estorãos ^{d)}	4,3	4,0	45	19,6	24,8	23,4	28,8	27,8
Cabanelas	24,5	10,3	41	18,4	61,2	25,8	83,1	35,8
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	327,7	8,7	372	11,4	579,5	14,1	802,5	24,9
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	262,8	7,8	314	11,0	523,6	15,6	715,8	22,2
S. Martinho do Bispo	86,9	14,2	103	25,9	148,3	24,5	209,5	35,8
Pereira	8,7	5,7	7	4,2	6,4	4,2	14,2	9,6
Tentúgal	30,9	4,2	26	3,3	25,2	3,2	48,3	6,2
Ribeira e Taveiro	54,4	28,9	35	22,9	42,3	22,5	81,0	44,7
S. Silvestre e S. Martinho	22,9	4,0	65	13,9	111,7	20,8	127,3	24,6
Meãs	6,6	1,8	26	10,6	57,0	15,3	69,9	20,6
Carapinha	52,4	7,4	52	8,2	132,7	18,6	165,6	24,1
- <i>Projecto de Regadios do Algarve</i>	47,8	13,8	45	12,0	50,6	14,1	73,8	20,0
Benaciate e)	47,8	13,8	45	12,0	50,6	14,1	73,8	20,0
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	17,1	43,4	13	28,3	5,3	13,4	12,9	32,7
Polder piloto	17,1	43,4	13	28,3	5,3	13,4	12,9	32,7
Total	356,5	8,8	458	12,3	665,5	16,4	914,4	23,0

Quadro 18 – Atribuição da reserva de terras (cont.)

Operação	Área por proprietário			
	Inicial (m ²)	Final (m ²)	variação	
			m ²	%
I - Operações executadas pela JCI	10006	13009	3003	30
Estorãos ^{d)}	5506	6396	890	16
Cabanelas	14946	20268	5322	36
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	12655	17475	4820	38
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	16679	22791	6113	37
S. Martinho do Bispo	14402	20339	5937	41
Pereira	9085	20225	11140	123
Tentúgal	9698	18560	8862	91
Ribeira e Taveiro	12099	23133	11033	91
S. Silvestre e S. Martinho	17187	19589	2401	14
Meãs	21942	26875	4932	22
Carapinha	25516	31841	6325	25
- <i>Projecto de Regadios do Algarve</i>	11241	15964	4723	42
Benaciate e)	11241	15964	4723	42
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	4079	9914	5836	143
Polder piloto	4079	9914	5836	143
Total	14530	19965	5434	37

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto

Observações: a) percentagem em relação à área inicial do perímetro; b) percentagem em relação ao número final de proprietários; c) percentagem em relação à área final do perímetro; d) valores referentes à situação de anteprojecto; e) apenas foi possível identificar e caracterizar as aquisições de terras à reserva que respeitam a 60% do valor (50% da área) e 90% dos proprietários.

Quadro 19 – Importância do decil de maiores compradores de terras à Reserva

Operação	Propriet. (n.º)	% Reserva de terras adquirida	Área por proprietário			
			Inicial	Final	Variação	
					m ²	%
I - Operações executadas pela JCI	9	67,0	10433	30112	19679	189
Estorãos	5	37,3	4893	7389	2496	51
Cabanelas	4	72,2	17359	58516	41157	237
II - Operações executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas	34	32,0	30599	53472	22873	75
- <i>Projecto do Baixo Mondego</i>	33	36,5	31084	54274	23190	75
S. Martinho do Bispo	10	45,4	36336	67463	31127	186
Pereira	1	23,6	8618	18310	9692	112
Tentúgal	3	29,7	2979	23195	20216	779
Ribeira e Taveiro	4	30,1	18504	48737	30233	163
S. Silvestre e S. Martinho	7	38,3	35907	44077	8170	23
Meãs	3	56,3	49665	84512	34847	70
Carapinheira	5	31,4	34097	54297	20199	60
- <i>Projecto do Baixo Vouga</i>	1	16,3	14597	27000	12403	85
Polder piloto	1	16,3	14597	27000	12403	85
Total	43	38,3	26378	48582	22204	84

Fonte: elaboração própria a partir da informação fornecida pelo IHERA

Observações: não se inclui a análise referente a Benaciate dadas as limitações da informação (ver observações ao quadro 11).

Estes proprietários representavam no entanto mais de 16% da área inicial abrangida por estas operações, o que significa que eram, em média, detentores de áreas superiores às da média do perímetro. Naturalmente, essa maior importância sai reforçada do processo de atribuição de terras da Reserva, no fim do qual essa mesma percentagem de proprietários detém aproximadamente 25% da terra do perímetro.

Considerando a área média por proprietário, refira-se que esta aumenta, no conjunto das operações, 37% e fica, em média, muito próxima dos 2 ha.

Esta concentração da terra através do funcionamento da Reserva é especialmente evidente se se considerar as alterações que se verificam no decil de maiores compradores, os quais adquiriram, no conjunto das operações analisadas, cerca de 40% da Reserva; estes compradores detêm, em média, uma área superior à dos restantes e alargam essas diferenças, passando a deter propriedades que, em média, se aproximam dos 5 ha.

3.3 – Outros resultados

a) Legalização da propriedade e mercado de terras

Por fim refira-se, ainda quanto às consequências sobre a estrutura da propriedade, um efeito lateral que não é, no entanto, negligenciável: com a execução de uma operação de emparcelamento consegue-se a legalização da propriedade, clarificando a sua situação jurídica.

Esta é uma alteração com duas consequências positivas, embora dificilmente quantificáveis:

- porque permite a eventual utilização da terra como garantia para acesso ao crédito, podendo facilitar dessa forma a capitalização das explorações;
- porque facilita a sua transacção, possibilitando uma eventual dinamização do mercado fundiário no período pós-emparcelamento, admitindo-se aliás que no não esclarecimento dos direitos de propriedade está uma das razões para o seu fraco dinamismo.

São consequências potencialmente importantes, cujos efeitos se prolongam no período pós-execução mas sobre as quais não existe informação que permita avaliar o seu impacto real na economia das explorações agrícolas.

Sobre a eventual dinamização do mercado de compra e venda de terra, no entanto, todas as evidências, incluindo algumas que se referem a zonas de minifúndio, nomeadamente o Minho e a Galiza⁷, apontam para a sua muito reduzida dimensão e conseqüente incapacidade para, de forma não regulada, contribuir para a solução dos problemas de dimensão da propriedade e exploração nestas zonas. Para além da questão da maior dificuldade das transacções de terra nos casos em que a sua propriedade não está legalmente esclarecida, os mercados de terra enfrentam crónicas dificuldades de informação e de transparência, a que acresce a competição da procura para fins não agrícolas, que naturalmente elevam o seu preço para níveis dificilmente compatíveis com uma utilização enquanto factor de produção agrícola.

Recorde-se aqui a conclusão tirada no caso do Baixo Mondego, onde os efeitos positivos da intervenção do Estado se fazem sentir ao nível da informação sobre preços que é fornecida ao mercado contribuindo, através de uma maior transparência, para a sua moderação. É, no entanto, um caso muito particular no que respeita à Reserva de Terras, dado ter estendido a sua influência sobre uma zona relativamente extensa e ter prolongado a sua

⁷ Sobre o Minho veja-se: Dennis Cory, Eric Monke and João Jesus, "Land Markets and Policy", Capítulo 7 de Eric Monke, *et al.*, *Structural change and small-farm agriculture in Northwest Portugal*; sobre a Galiza, veja-se Edelmiro López Iglesias, 1999, *Os déficits estruturais do sector agrário galego e o problema da mobilidade da terra*, I Encontro Galiza-Portugal de Estudos Rurais, Bragança.

intervenção no tempo, uma vez que se continuam a executar operações de emparcelamento no âmbito deste Aproveitamento Hidroagrícola, razões pelas quais, *a priori*, não se deveriam esperar consequências idênticas em outras operações, especialmente se se executarem de forma mais ou menos isolada, no espaço e no tempo.

b) Os "efeitos psicológicos das mudanças" na estrutura da propriedade

Por fim, e embora esteja fora dos objectivos deste trabalho, não se pode deixar de referir que, para além dos efeitos acabados de mencionar, alguns autores acrescentam ainda um outro, de quantificação ainda mais subjectiva, que se pode designar como consequências psicológicas, isto é, uma mudança de mentalidade que, na sua essência, acompanha e resulta do processo de troca de terras:

"(...) o emparcelamento rompe uma das tradições e vínculos mais fortes nas áreas rurais, a das "terras da família", o património que se ia acumulando e transmitindo ao largo das gerações e que, por acção do emparcelamento, se converte em nada mais que em um direito de propriedade sobre uma quantidade de terra "X" de qualidade "Y". Este facto, de fortes e por vezes trágicas consequências, especialmente para alguns dos proprietários de maior idade, que vêm romper-se os laços com as suas terras, as que conhecem e cuidaram durante décadas, tem, no entanto, consequências benéficas do ponto de vista da organização económica da exploração. Produz-se uma mudança de mentalidade, sobretudo nos mais jovens, que deixam de ver a terra como um património histórico, pouco menos que intocável, para passarem a entendê-la como um valor de uso de que há que retirar a maior rentabilidade e que se pode vender, comprar ou trocar segundo as necessidades da exploração em cada momento. Dito de outra forma, começa a contemplar a exploração com uma perspectiva empresarial, que procura a máxima rentabilidade, graças, em parte, à modernização e mudança de mentalidade geradas pelo emparcelamento".⁸

No mesmo sentido, e para Portugal, dispõe-se de uma tentativa de quantificação das consequências do emparcelamento sobre o comportamento dos agricultores (Coelho⁹ e Coelho e Portela¹⁰).

⁸ Milagros Alario Trigueros, *op. cit.*, pág. 405.

⁹ José Pimentel de Castro Coelho, 1992, *op. cit.*

¹⁰ José Castro Coelho e José Portela, 1994, "A abordagem sociológica de projectos de emparcelamento rural. O caso de Valença do Minho", *Economia e Sociologia*, n.º 58, págs. 101-152.

Não se limitando aos efeitos de um eventual processo de mercantilização da terra e incluindo, para além da alteração da estrutura da propriedade, outros resultados das operações de emparcelamento (que serão apresentados em próximo capítulo), aqueles autores procuram relacionar a adopção de inovações com um conjunto diversificado de variáveis. De entre as conclusões retiradas, refira-se que a adopção de inovações era positivamente influenciada por uma maior área da exploração e das respectivas parcelas, o desejo de comprar terra, um maior nível de instrução, uma família numerosa, o recurso aos serviços do Ministério da Agricultura e às instituições de crédito e uma preocupação dominante pelo mercado.

Como se conclui, a intervenção sobre algumas destas variáveis é claramente o objectivo da execução de uma operação de emparcelamento, a qual poderá por isso desempenhar um papel de motor de um processo de inovação na sua área, ao desbloquear algumas das suas restrições. Nesse processo, e para além das alterações da estrutura da propriedade, desempenha um papel importante a acção ao nível das infra-estruturas, objecto de análise no capítulo 5.

3.4 – A importância dos processos de troca e de Reserva de Terras

Como se referiu no início deste capítulo, a execução das operações de emparcelamento baseia-se em três tipos de intervenção: a construção de infra-estruturas, que se analisará no capítulo seguinte; a troca de terras; e a constituição da Reserva de Terras. No que respeita a estas duas últimas intervenções, a que se devem grande parte das alterações que se analisaram neste capítulo, importa ainda juntar outros elementos quantificados da respectiva importância.

No caso da troca de terras, esta análise será realizada apenas para Ribeira e Taveiro, a única operação para a qual se dispunha, no IHERA e de forma expedita, da informação necessária, o que justificou a sua escolha.

Assim, e a partir da informação cartográfica referente à estrutura predial nas situações “antes” e “depois” do emparcelamento, foi possível quantificar, para cada proprietário, a importância da área detida originalmente na formação do lote que lhe coube no fim da operação; houve assim, para além de uma comparação do valor de área na situação “antes” e “depois”, uma avaliação das trocas de posição entre os vários prédios e da sua importância no total do perímetro.

A partir deste processo de justaposição e medição de áreas, pôde-se concluir que 78% da área dos lotes finais não pertencia originalmente aos prédios dos proprietários abrangidos.

Dada a dimensão da Reserva de Terras (cerca de 29% da área deste perímetro), o processo de troca de terras actuou sobre metade da área dos prédios do perímetro de emparcelamento de Ribeira e Taveiro; a outra metade manteve-se na posse dos proprietários originais (cerca de 22%) ou mudou de proprietário através do funcionamento da Reserva de Terras.

Naturalmente, a questão que se coloca de seguida nesta apreciação do processo de troca de terras é a da identificação de quem são os seus principais ou mais directos beneficiários, os quais são aqui identificados como aqueles cuja propriedade se encontra dispersa por um número elevado de prédios (tomou-se aqui como critério o ser proprietário de três ou mais prédios) ou estes se encontravam em situações de compropriedade.

A sua importância é expressa no quadro 20, que apresenta a informação relativa a 9 operações de emparcelamento, que representam, no entanto, 55% do número de proprietários abrangidos.

Quadro 20 – Proprietários com três ou mais prédios e situações de compropriedade

Operação	Proprietários com três ou mais prédios		Situações de compropriedade		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
S. Silvestre e S. Martinho	125	26	0	0	125	26
Meãs	112	35	0	0	112	35
Carapinheira	248	36	0	0	248	36
Montemor	124	26	3	1	127	27
Ribeira e Taveiro	27	17	0	0	27	17
Meimoa	119	32	20	5	139	37
Benquerença	93	13	24	3	117	16
Salgueiro	119	30	57	14	176	44
Valença	288	44	62	9	350	53
Total	1255	29	166	4	1441	33

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Projecto (IHERA).

Daí se conclui que o processo de troca de terras beneficiou, de forma mais directa, 1/3 dos proprietários abrangidos, variando esse valor entre um máximo de 53% em Valença e um valor um pouco inferior a 20% em Benquerença e Ribeira e Taveiro, com 16% e 17% dos proprietários beneficiados, respectivamente.

A importância das duas situações consideradas como potencialmente limitadoras para a exploração dos prédios (dispersão da propriedade por mais de dois prédios e com -

propriedade), é bastante diferente: para 29% do total de proprietários considerados, o benefício da troca de terras advém da dispersão da sua propriedade por um conjunto de prédios mais ou menos elevado e apenas para 4% dos proprietários advém do seu envolvimento em situações de compropriedade.

Quanto ao funcionamento da Reserva de Terras, a primeira conclusão que se pode retirar do quadro 21, que apresenta a informação referente a áreas adquiridas e valores investidos na compra de terras, é que esta intervenção do Estado no mercado da terra se concentrou no Projecto do Baixo Mondego, que representa aproximadamente 50% da área adquirida e 75% do valor investido e que reflecte a importância que têm, no conjunto da área emparcelada, as operações efectuadas no âmbito deste Projecto.

Quadro 21 – Área e valor da Reserva de Terras

Projecto	Período de constituição	Área (ha)	Valor de aquisição (1000 esc)	Valor de aquisição (1000 esc/ha)
Mondego	1971-1998	912,5185	4 584 879	5024
Cova da Beira	1982-1994	409,5843	378 746	925
Benaciate	1982-1985	42,0576	60 206	1432
Vouga	1986-1998	144,3763	241 653	1674
Valença	1987-1993	56,8312	56 600	996
Afife	1965-1993	74,0409	80 482	1087
Vale do Lis	1992-1998	51,3369	95 732	1865
Aljezur	1994-1998	33,7691	53 509	1585
Vale da Vila	1998	17,0678	37 053	2171
Correlhã e Vitorino das Donas	1997-1998	0,8437	15 621	18 515
Fontão e Bertandos	1997-1998	6,7770	16 604	2450
Veiga da Mira	1994	0,0890	83	933
Fráguas e Outeiro da Cortiçada	1998	1,6682	2 423	1452
Courelas de Coruche	1970-1973	49,4698	160 913	3253
Total		1800,4303	5 784 503	3213
Total sem Mondego		887,9118	1199624	1351

Fonte: elaboração própria a partir da informação fornecida pelo IHERA.

Observações: valor de aquisição a preços constantes de 1998.

Dada esta importância, justifica-se que se refiram aqui as conclusões de uma análise ao seu funcionamento no âmbito deste projecto:

“A primeira [conclusão] é a de que a intervenção do Estado no mercado fundiário teve um peso bastante significativo nos primeiros quatro anos da sua actuação [1978 – 1981], mas pouca influência terá tido no mercado, com excepção para a

dinamização de muitas transacções que terão contribuído para que o valor da terra se tenha mantido relativamente elevado.

A segunda é que apesar de ter comprado um elevado número de prédios e uma área muito significativa, o fez em zonas onde os agricultores não queriam comprar, tais como os terrenos de arroz inseridos em lavras e os terrenos incultos e improdutivo dos vales secundários, que estavam nesta situação por falta de drenagem.

A terceira é que nos últimos 10 anos a intervenção do Estado não causou perturbações directas no mercado por ter comprado áreas insignificantes e a valores que a preços de 1977 estavam relativamente baixos, influenciando-o apenas indirectamente através da existência de tabelas de preços para a compra que continuaram a exercer um papel moderador dos preços, funcionando na prática como um preço de intervenção abaixo do qual não se realizava qualquer negócio entre os particulares, mas que era também indicativo para os potenciais vendedores¹¹.

A questão do funcionamento do mercado de terra foi já abordada, a propósito das suas relações com a alteração da dimensão da propriedade e da exploração. Retenha-se aqui, no entanto, que no Baixo Mondego, que representa, repita-se, 75% do investimento na Reserva de Terras, esta intervenção no seu funcionamento esteve condicionada pelos ritmos e objectivos de execução do Aproveitamento Hidroagrícola, com uma muito desigual distribuição dos seus efeitos no espaço e no tempo, restando a influência moderadora sobre os preços praticados, pela maior transparência na sua fixação, proporcionada pela existência de uma tabela de preços.

Como se depreende do que se escreveu no primeiro capítulo desta segunda parte, a propósito da evolução da importância da política de emparcelamento durante a década de 90, a base para avaliar os seus resultados concretos é diminuta: em Portugal, e desde o início dos anos 60, apenas se chegou à fase de execução de projecto em 19 operações, que representam cerca de 8700 hectares e menos de 7700 proprietários.

Três tipos de intervenção, previstos na legislação, estão na origem das alterações da estrutura da propriedade: o processo de troca de terras, a constituição da Reserva de Terras e a construção de infra-estruturas.

Na avaliação da importância destes três tipos de intervenção é possível concluir que:

¹¹ Flávio dos Santos Ferreira, 1994, *Intervenção do Estado no mercado fundiário do Baixo Mondego*, Dissertação de Mestrado em Economia Europeia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; págs. 255-256.

- com base na análise cartográfica das alterações da estrutura da propriedade em consequência da execução de projecto em uma operação de emparcelamento (Ribeira e Taveiro), foi possível determinar que a troca de terras entre os vários proprietários afectou cerca de metade da área total abrangida pela operação;
- a Reserva de Terras representou, em média, cerca de 10% da área das operações analisadas; a sua intervenção concentra-se no Baixo Mondego e aí, entre outras consequências indirectas, aponta-se-lhe um efeito de moderação no preço da terra;
- a construção de infra-estruturas afecta de forma muito ligeira a área detida por cada proprietário originando, em média, uma redução de 2% em relação à área inicial.

Os maiores efeitos sobre a estrutura da propriedade fazem-se sentir ao nível da sua concentração:

- através do processo de troca de terras, verifica-se a constituição de prédios de maior dimensão, a qual afecta de forma significativa, no entanto, um número relativamente reduzido de proprietários;
- através do funcionamento da Reserva de Terras, verifica-se o aumento da área de alguns proprietários que eram já, em média, detentores de áreas superiores à média registada no respectivo perímetro; também aqui o número de proprietários beneficiado é pequeno, tanto mais quanto se verifica uma concentração importante das vendas de terras da Reserva.

Podem identificar-se ainda outros efeitos, nomeadamente:

- uma redução significativa do número de prédios e o conseqüente aumento da sua área, os quais continuam no entanto a apresentar valores médios reduzidos;
- a eliminação dos prédios encravados;
- a legalização da propriedade e uma eventual dinamização do mercado de compra e venda de terra.

Ao contrário do que esforços recentes poderiam sugerir, não se detecta qualquer redução significativa do número de proprietários nos perímetros em resultado das operações de emparcelamento (nomeadamente através da venda dos seus prédios à Reserva de Terras), o que, em conjugação com uma quase manutenção da área dedicada à produção agrícola, origina um muito ligeiro aumento da área média por proprietário.

4 – Emparcelamento e ordenamento do território

A relação entre a política de emparcelamento e o ordenamento do território tem sido colocada a dois níveis distintos, que convém, também aqui, separar.

Um respeitante ao emparcelamento tal como definido na legislação e que trata da forma como o emparcelamento se relaciona com as orientações dos instrumentos de ordenamento do território, em especial os Planos Directores Municipais (PDM), bem como a integração nestes de eventuais restrições a alterações do uso do solo decorrentes do emparcelamento.

O outro, resultou da necessidade sentida pela Administração Pública de se dotar de novos instrumentos de ordenamento específicos para o espaço rural, os quais transportam uma visão de “intervenção integrada” do emparcelamento a aplicar a uma escala territorial mais vasta que a de estas operações, a qual coincide, como regra, com a de um número reduzido de freguesias. Aproveitou-se portanto a linha de financiamento específica para o emparcelamento (Medida 1.5 do PAMAF) e alargou-se o respectivo âmbito aos Planos de Estruturação Agrária (PEA) que pretendiam concretizar esse objectivo.

4.1 – Ordenamento do uso do solo e emparcelamento

A mais elucidativa exposição das relações entre emparcelamento e ordenamento do território é apresentada por um trabalho, elaborado no âmbito das actividades do Projecto do Alto Minho, intitulado “Importância do ordenamento do uso do solo para as operações de emparcelamento integral”¹², que seguiremos aqui.

“A existência de Ordenamento do Uso do Solo permite que as Operações de Emparcelamento Integral alarguem o seu âmbito passando a ter um maior significado para o Desenvolvimento Rural. (...)”

A existência de um Plano de Ocupação do Solo [P.O.S.], assumido pela Autarquia perante a população, é condição indispensável para se executarem Operações de Emparcelamento Integral ao nível de uma ou mais freguesias.

A não observância desta condição é motivo suficiente para inviabilizar este tipo de Operações.

¹² António Elísio Marques Godinho, Carlos Miguel Sotto-Mayor de Andrade Santos e Rosa Maria Moreira dos Santos Bernardino, 1990, *Importância do ordenamento do uso do solo para as operações de emparcelamento integral*, DGHEA.

Assim como o P.O.S. viabiliza Operações de Emparcelamento Integral, estas são o instrumento de planeamento mais eficaz para implementar eficazmente as regras de ocupação, uso e transformação do solo¹³.

Esclareça-se que o impacte negativo da indefinição quanto ao uso do solo motivou, na altura em que este documento era escrito, a oposição popular à operação de emparcelamento em Veiga da Mira, mais concretamente na freguesia de S. Pedro da Torre, concelho de Valença, e viria a motivar ainda uma redução importante na área da operação de emparcelamento em Correlhã e Vitorino das Donas, quando se iniciou a fase de elaboração de projecto. Este tipo de dificuldades são enunciadas do seguinte modo pelos autores do citado trabalho:

“Da experiência em perímetros de Emparcelamento Integral sem definição prévia de Plano de Ocupação do Solo resultaram algumas dificuldades tais como:

- existência de conflitos na definição dos limites das zonas agrícolas e zonas urbanas, emergentes de grupos de pressão que pretendem afectar áreas agrícolas para construção;
- preços de terrenos inflacionados pela indefinição do uso do solo;
- insatisfação dos agricultores para com a entidade implementadora do projecto pela afectação do uso do solo quando esta responsabilidade é da Autarquia;
- a utilização de infraestruturas pode não corresponder aos objectivos inicialmente previstos;
- dificuldade na obtenção de áreas contínuas para a reconversão cultural;
- dificuldade na concepção e implementação do projecto.”¹⁴

Esclareça-se também que, apesar da importância que se atribui à definição prévia do ordenamento municipal, se realizaram operações de emparcelamento sem que as regras de uso do solo estivessem definidas pela respectiva Câmara Municipal.

O ordenamento do uso do solo desempenha um papel central no alargamento do âmbito das operações de emparcelamento integral, tornando-se o veículo para a integração de vários tipos de intervenção, dentro do processo de construção, pela Administração, daquilo que designou por “emparcelamento rural integrado”, a que já se fez referência na primeira parte do relatório. Cite-se a este propósito o documento que vimos seguindo:

¹³ *Idem*, pág. 2.

¹⁴ *Idem*, pág. 8.

"Até agora as Operações de Emparcelamento Integral incidiam em zonas exclusivamente agrícolas tendo como consequência um impacte limitado no desenvolvimento do meio rural.

A recente legislação sobre Planos Municipais, pode alterar positivamente o significado dos Projectos de Emparcelamento Integral que passarão a tratar uma comunidade rural no seu todo e não só a sua vertente agrícola como tem acontecido até agora. Isto só é possível com base no Ordenamento do Uso do Solo a definir pelas Autarquias nos respectivos Planos Directores Municipais (...).

Com esta nova configuração do Emparcelamento Integral, pretende-se melhorar a qualidade e diversidade dos resultados, que desta forma passam a interessar a agricultores, população rural e Autarquias. Assim, é possível planear as infraestruturas mais necessárias a determinada comunidade, beneficiar a totalidade da exploração de um agricultor e não só parte dela, promover a reconversão de culturas mais importantes, utilizar o banco de terras para a instalação de equipamentos colectivos e loteamento urbano, etc..

Para além destes resultados, outro não menos importante é a vantagem de se utilizar o Emparcelamento como instrumento para implementar o Ordenamento do Uso do Solo. Este permite ajustar o direito de propriedade de cada um a uma nova organização da utilização do espaço, definida por um P.O.S.. Assim se compatibiliza a melhor utilização do solo de determinada comunidade, com os anseios e expectativas da população rural.

O alargamento do âmbito das Operações de Emparcelamento Integral permite transformá-las num instrumento decisivo para a promoção do desenvolvimento do meio rural"¹⁵.

Resumindo, as relações entre ordenamento do território e emparcelamento integral têm dois sentidos: por um lado, o ordenamento do território define a base regulamentar sobre a qual é concebida (geralmente, à escala da freguesia) a operação de emparcelamento enquanto, por outro, o emparcelamento permite a conciliação do Plano de Ocupação do Solo com os direitos individuais. "A eficácia de um depende da aplicação do outro e a aplicação dos dois contribui decisivamente para a resolução dos problemas estruturais (estrutura fundiária, infraestruturas agrícolas,...) determinantes para o desenvolvimento do meio rural"¹⁶.

¹⁵ *Idem*, pág. 3.

¹⁶ *Idem*, pág. 6.

4.2 – O tratamento das operações de emparcelamento nos Planos Directores Municipais

A estas relações, que transformariam as operações de emparcelamento em instrumentos de execução dos Planos Directores Municipais, acresce um outro argumento, que favorece o aparecimento de restrições específicas para as áreas abrangidas por operações de emparcelamento: "O Emparcelamento Integral representa um investimento importante e durável, havendo necessidade da existência de um P.O.S. plenamente eficaz que garanta aos agentes económicos a estabilidade das regras de ocupação do solo de modo a que os investimentos não sejam postos em causa"¹⁷.

Até ao momento, as áreas objecto de uma operação de emparcelamento integral mereceram uma referência específica no Regulamento de quatro Planos Directores Municipais (PDM): os de Valença e de Viana do Castelo, para as operações de emparcelamento de Valença e de Afife, respectivamente, quando se encontravam já na fase de execução de projecto, e os de Lamego e de Rio Maior, para as operações de emparcelamento de Samodães e de Fráguas e Outeiro da Cortiçada, respectivamente, quando estas se encontravam na fase de estudo prévio.

Refira-se que todas estas operações foram de iniciativa do Estado e anote-se ainda que, em pelo menos um dos casos, a inclusão no PDM partiu de uma sugestão avançada pelos responsáveis pela operação.

As soluções encontradas para lidar com as operações de emparcelamento nos vários PDM foram, no entanto, diferentes, resultado sem dúvida das diferenças quanto aos resultados já obtidos: enquanto nas duas últimas operações referidas, a área do perímetro foi considerada como Unidade Operativa de Planeamento, a merecer, posteriormente, planos de ordenamento e regulamentação específica, nas duas primeiras operações, em que o projecto estava já em execução, os perímetros foram objecto de restrições quanto à possibilidade de edificação.

Enquanto no PDM de Viana do Castelo as áreas emparceladas foram definidas como não edificáveis, o PDM de Valença viria a exigir um parecer da "entidade tutelar" do emparcelamento (actualmente, o IHERA) a quem se cometem responsabilidades na definição das possíveis localizações e das normas a que devem obedecer as edificações, devendo ainda avaliar e emitir parecer sobre o plano de intenções que acompanha o pedido de construção, a qual está, em todo o caso, restrita às edificações com funções de apoio à actividade agrícola.

Até ao momento, os pedidos para construção em perímetros de emparcelamento têm sido relativamente poucos.

¹⁷ *Idem*, pág. 6.

Porém, a perspectiva de um acréscimo no número desses pedidos, com a execução de outras operações de emparcelamento, levou à sugestão, pelos responsáveis pelas operações de emparcelamento no Entre Douro e Minho, de uma metodologia que defina o tipo de análise a efectuar¹⁸.

Segundo essa proposta, os pareceres seriam elaborados pelos Serviços Regionais de emparcelamento, mas a decisão final seria responsabilidade dos Serviços Centrais (IHERA).

Sobre os aspectos a considerar na apreciação do pedido de construção ou de outras alterações do uso do solo (incluindo, refira-se, plantações), sugere-se a consideração de aspectos como a natureza dos materiais, o tipo de construções e as respectivas dimensões, a sua localização (em relação à exploração e ao perímetro de emparcelamento), as restrições legais devidas aos impactes sobre a paisagem e o ambiente, bem como aspectos mais subjectivos, relativos à exploração agrícola (como por exemplo o perfil do agricultor) e ao impacte sócio-económico da proposta de projecto apresentada.

Resumindo, não se registam grandes diferenças entre esta proposta e a prática dos Serviços de Emparcelamento, nos casos em que a sua intervenção tem sido solicitada. Regista-se, no entanto, um alargamento do tipo de situações em que seria necessário o parecer prévio, que passaria agora a considerar outras alterações do uso do solo para além da construção (a única restrição actualmente considerada nos PDM), inclusive em casos em que se manteria o uso agrícola do solo.

Como é reconhecido no Parecer emitido sobre esta proposta, é discutível a força legal do IHERA para impor estas regras nos perímetros de emparcelamento, dado o actual enquadramento jurídico do ordenamento do território em Portugal. Face a essa situação, propunha-se um período de experimentação dos procedimentos (sem especificar o modo de agir durante este período) e colocava-se a possibilidade de, numa segunda fase, propor um enquadramento legal específico.

4.3 – Os Planos de Estruturação Agrária enquanto propostas de ordenamento do território

O objectivo de tornar o emparcelamento num instrumento de ordenamento do território, ao nível da freguesia, teve como corolário a criação dos Planos de Estruturação Agrária (PEA), com financiamento previsto na Portaria n.º 809-A/94 de 12 de Setembro (que

¹⁸ Informação n.º 11/DSHER/PEEDM/2000.

regulamentava, entre outras intervenções, o financiamento das operações de emparcelamento no PAMAF).

Nos termos dessa portaria, os PEA deveriam permitir “avaliar o interesse e prioridades de aplicação de investimentos estruturais através do emparcelamento e que promovam um adequado ordenamento agrário ao nível da freguesia, concelho ou agrupamentos de concelhos” (alínea b) do art.º 46º), enquanto as respectivas Normas Técnicas, publicadas pela DGHHERA em 1996, os definiam como “(...) instrumentos de orientação e ordenamento do território específicos das áreas rurais. Compatibilizam os diversos interesses nestes meios, perspectivam o seu desenvolvimento e priorizam acções e investimentos através da definição de programas e projectos específicos”.

O seu surgimento justificar-se-ia por uma evolução do espaço rural que teria provocado e generalizado conflitos e desajustamentos de vária ordem, acompanhando o processo de dispersão e crescimento de áreas urbanas e industriais e o conseqüente retrocesso das áreas agrícolas e florestais.

O ordenamento do território seria a resposta a este problema, considerando-se que “O espaço rural necessita urgentemente de ter perspectivas e instrumentos próprios de desenvolvimento (...) A existência de planos de ordenamento específicos para os meios rurais e de âmbito municipal contribuirá, decisivamente, para promover e concretizar o desenvolvimento destes meios, preservando as suas características próprias”¹⁹.

Resumindo, esperava-se dos PEA dois resultados: a definição de uma correcta afectação dos espaços rurais aos usos que permitam a melhor utilização dos recursos endógenos e uma proposta, com prioridades definidas, das intervenções consideradas como necessárias. Os dois objectivos deveriam ser conjugados, por forma a reflectirem as linhas de orientação para um desenvolvimento que se queria sustentado.

Pretendendo ser um Plano de Ordenamento do Território, as Normas Técnicas obrigavam à articulação com os Planos Directores Municipais, bem como com os Planos de Ordenamento Especiais e outros planos de nível superior.

Com base nestas orientações, bastante generalistas, foi aprovado, em 1995 e 1996, o financiamento de cinco PEA, totalizando um investimento de mais de meio milhão de contos (a preços de 1998). Com um prazo de execução (indicativo) de 3 anos, apenas se encontra actualmente concluído um, o das Caldas da Rainha, que continuava, no entanto, em apreciação no IHERA.

¹⁹ Preâmbulo das Normas Técnicas dos PEA, DGHHERA, 1996.

Independentemente da maior ou menor taxa de execução, o problema central dos PEA é que estes não são de facto aquilo que pretendiam ser, isto é, planos de ordenamento do território.

E isso porque estes Planos não se enquadram em aspectos fundamentais da Lei de Bases de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto). Por exemplo, todo o processo de discussão e aprovação destes planos não está regulamentado, não se aplicando nomeadamente o estabelecido em relação a aspectos como o direito de informação (art.º 7º) ou as garantias a particulares (art.º 8º), nem a todos os aspectos relativos ao seu regime (elaboração e aprovação, participação e concertação, publicidade, revisão, etc.), definidos pelo Capítulo IV da mesma Lei.

Simultaneamente, não é possível compatibilizar os objectivos definidos para os PEA, o ordenamento do uso do solo e a definição de prioridades de investimentos estruturais, com a iniciativa de particulares. Com efeito, de entre as possibilidades de intervenção definidas na Lei de Bases acima referida, a elaboração de planos de pormenor de âmbito municipal, que poderia responder ao primeiro objectivo, é definida como competência das Câmaras Municipais, enquanto os planos sectoriais com incidência territorial, que poderiam responder ao segundo, são elaborados pela Administração Central (art.º 20º da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto).

Do que se escreveu ao longo deste capítulo dever-se-á realçar a ideia que a relação entre emparcelamento e ordenamento do território é um aspecto que se queria distintivo das operações de "emparcelamento rural integrado", expressão que, embora nunca tenha recebido acolhimento na legislação, o teve na prática da Administração.

Uma vez que as operações de emparcelamento integral actuavam ao nível do direito de propriedade, defendia-se a utilização desta possibilidade como forma de obter um conjunto de resultados mais alargado, com impacte no uso do território, mas que passavam para além da actividade agrícola.

Tal relação, entre ordenamento e emparcelamento, é colocada a dois níveis distintos:

- por um lado, o da integração entre as operações de emparcelamento e os instrumentos existentes de ordenamento do território – estas operações seriam entendidas como instrumentos de aplicação dos Planos Directores Municipais (PDM), compatibilizando os diferentes tipos de uso, ao mesmo tempo que os resultados da operação de emparcelamento, em termos de definição pormenorizada do uso do solo, seriam objecto de um conjunto de restrições específicas a incluir no respectivo PDM.*

De reter que, até ao momento, as operações de emparcelamento apenas são referidas em quatro PDM: onde as operações se encontravam, à data da aprovação do respectivo PDM, na fase de estudo prévio (Rio Maior e Lamego), não foram definidas quaisquer restrições, prevendo-se no entanto a possibilidade de uma posterior aprovação de regulamentos específicos; onde as operações de emparcelamento se encontravam em fase de conclusão (Valença e Viana do Castelo), impuseram-se restrições ao uso do solo e o IHERA foi integrado no processo de decisão sobre a sua alteração.

- por outro lado, defendia-se a necessidade de novos instrumentos de ordenamento, específicos para o espaço rural, os quais transportariam esta visão de "intervenção integrada" para uma escala territorial mais vasta que a das operações de emparcelamento, a do município: a criação, no âmbito do PAMAF, dos Planos de Estruturação Agrária (PEA) pretendia responder a este objectivo. No entanto, e para além da regulamentação sobre o seu financiamento, tais planos não assentam em qualquer base legal que esclareça o seu funcionamento e garanta a validade dos seus resultados, aspectos que estão interligados.

5 - Criação de infra-estruturas nas operações de emparcelamento

Como se referiu no capítulo 3, a legislação portuguesa sempre considerou a necessidade de fazer acompanhar a alteração da estrutura da propriedade, a realizar no âmbito das operações de emparcelamento, pela melhoria das infra-estruturas: a legislação de 1962 refere a criação de "obras de valorização económica e social da zona respectiva, nomeadamente de melhoramentos rurais e fundiários de carácter colectivo" (Base VIII, nº1 da Lei 2116 de 14 de Agosto); na legislação actualmente em vigor "considera-se ainda no âmbito do emparcelamento a realização de melhoramentos fundiários e rurais de carácter colectivo que sejam indispensáveis à remodelação predial ou que, realizados simultaneamente, contribuam para a valorização económica da respectiva zona ou para a promoção das populações rurais" (artº1, nº 3, DL 384/88, de 25 de Outubro). Saliente-se, entretanto, que o que se entende por infra-estrutura, a incluir numa operação de emparcelamento, sempre foi definido de forma bastante lata, interpretação que aqui se manterá e que justifica a diversidade de resultados que serão analisados.

Assim, incluem-se aqui, sob esta designação, todos os investimentos que se traduzem numa melhoria do capital das explorações agrícolas que resultam da operação de

emparcelamento, bem como o conjunto de investimentos que se destinam à valorização da zona a emparcelar, nomeadamente:

- rede viária;
- rede de rega e de drenagem;
- melhoramentos fundiários (despedregas, regularização e nivelamento de terras, remoção de muros, desmatação, etc.), destinados a possibilitar a utilização agrícola de todos os terrenos e permitindo dessa forma a efectivação das trocas de terras;
- reconversão cultural, dirigida a alterações na tecnologia e na localização de culturas perenes;
- equipamentos colectivos, destinados à valorização económica da zona;
- obras de carácter recreativo, destinadas a incentivarem outros usos do espaço rural, designadamente o lazer;
- intervenções ao nível da protecção ambiental;
- investimento na alteração da estrutura da propriedade, incluindo a colocação de marcos nas extremas dos lotes.

A execução destas obras implica, geralmente, prejuízos temporários na actividade agrícola, que justificam o pagamento de indemnizações aos agricultores afectados, as quais também serão aqui consideradas como uma componente do custo de execução da operação de emparcelamento.

Não é demais referir, embora tal possa parecer óbvio, que a construção destas infra-estruturas constitui a concretização das expectativas, naturalmente diferenciadas, de muitos agricultores em relação aos resultados de uma operação de emparcelamento.

Não querendo adiantar a discussão relativa às consequências do emparcelamento sobre o funcionamento da exploração agrícola, tema que se reservará para o próximo capítulo, refira-se que na avaliação feita ao Projecto do Baixo Mondego, e considerando apenas a área com obra executada, os resultados considerados como mais positivos derivavam, directamente, da intervenção ao nível das infra-estruturas: maior facilidade na gestão da rega, melhoria das condições de drenagem e redução do tempo de acesso às terras. Estes eram também os resultados esperados da intervenção do Projecto nas áreas para as quais se previa a sua execução futura²⁰.

²⁰ Fernando Oliveira Baptista, Fernando Lourenço, Isabel Rodrigo, Joaquim Cabral Rolo e Maria de Deus Bettencourt Geadas, 1998, *Os Agricultores e o Projecto Hidroagrícola do Baixo Mondego*, Volume 1 – Relatório, Instituto Superior de Agronomia.

Acrescente-se ainda que, numa avaliação *ex-ante* feita à operação de emparcelamento de Valença, eram as restrições relacionadas com as redes de caminhos e de rega as referidas como mais importantes, bem como aquelas para cuja solução se esperava que a operação de emparcelamento pudesse contribuir²¹.

Como se referiu na primeira parte deste relatório e se pôde comprovar no capítulo anterior, a ligação do emparcelamento à política de regadio é o traço que caracteriza a maior parte dos resultados da política de emparcelamento (representando 82% da área emparcelada e 67% dos proprietários abrangidos), e aí a construção das infra-estruturas aparece como algo que é um dado no processo de elaboração e execução do emparcelamento, condicionando as suas características.

Nos anos 90, com o POERCAA e o PAMAF, e no seguimento da experiência iniciada com as operações do Projecto do Alto Minho (de que apenas Afife e Valença chegaram, até ao momento, à fase de obra), as operações de emparcelamento integral começaram a ser implementadas sem uma necessária ligação a este tipo de infra-estruturas e, como se referiu, com outro tipo de objectivos.

Perante esta realidade, optou-se por analisar os resultados das operações de emparcelamento, ao nível das infra-estruturas construídas, consoante estas se integram, ou não, em Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola

No primeiro caso, e face à informação disponível, a análise dos diferentes componentes dos custos basear-se-á na informação publicada sobre o Baixo Mondego²². No segundo caso, a análise centrar-se-á essencialmente na informação respeitante às operações de Valença e Afife.

5.1 – Emparcelamento em Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola

A avaliação da importância do emparcelamento para a execução do regadio assenta em dois argumentos, os quais podem ser exemplificados com o que se escreveu a propósito da primeira operação de emparcelamento executada no âmbito de um Aproveitamento Hidroagrícola: Odeceixe, no Aproveitamento Hidroagrícola do Mira.

²¹ José Paulo Pimentel de Castro Coelho, 1992, *Análise de projectos de emparcelamento rural. O caso de Valença do Minho*. Dissertação de Doutoramento, Instituto Superior de Agronomia, págs. 143-144.

²² Idílio Reis, 1992, "Redes secundárias num perímetro de emparcelamento no Baixo Mondego", *Recursos Hídricos*, vol. 11, págs. 45 – 63; *Idem*, 1998, "A obra de fomento hidroagrícola. A implicação da estrutura fundiária na concepção e planeamento das redes secundárias", *Sociedade e Território*, n.º 27, págs. 28 - 35

Assim, no "Inquérito prévio às possibilidades de emparcelamento – Rogil e Odeceixe", de 1962, transcrevia-se a seguinte parte do trabalho dos Serviços Hidráulicos sobre o "Aproveitamento Hidroagrícola do Rio Mira – Rega por aspersão das Várzeas de Odeceixe":

"A par das ideais condições topográficas existentes, sérias dificuldades se deparam quando se analisa a defeituosa estrutura da zona a beneficiar no que respeita à forma, grau de divisão da propriedade e dispersão.

O excessivo parcelamento e a irregularidade das formas geométricas da maioria dos prédios obrigam, pela necessidade de se colocar a água em condições de utilização individual, a um complexo e extenso sistema de rega.

Mantendo-se a estrutura predial existente verificar-se-ão problemas de exploração no que respeita à utilização de água pois, dadas as reduzidas dimensões da maioria dos prédios, a rega de um deles interferirá na rega do vizinho, o que poderá acarretar prejuízos se ambos não estiverem sob o mesmo afolhamento cultural.

Outro problema que assume importância primordial é o das servidões, o qual, longe de satisfazer as condições actuais de cultivo, terá que ser totalmente revisto de forma a servir convenientemente as exigências impostas pelo futuro regadio.

Só um estudo conveniente do emparcelamento da zona criando o tipo de exploração mais adequado (em área e forma) para o fim em vista virá a solucionar as questões referidas".

Mais tarde, no "Inquérito prévio às possibilidades de emparcelamento na Várzea de Odeceixe", de 1964, escrevia-se sobre o regadio no perímetro:

"A zona a emparcelar está abrangida no aproveitamento hidroagrícola do Mira e, como tal, beneficia do regadio aqui projectado e em vias de execução. Porque esta várzea se encontra a cota relativamente mais baixa que o local onde passam os canais distribuidores, os Serviços Hidráulicos aproveitando o desnível julgaram preferível, porque mais económico para este caso particular, empregar o sistema de rega por aspersão. Esta, que incidirá aproximadamente sobre 120 ha e delineada atendendo à divisão predial existente está orçada em cerca de 1200 contos. Porém, um emparcelamento prévio, segundo afirmaram os técnicos encarregados da obra, pode com segurança reduzir esta despesa em 1/3, em virtude da diminuição operada na extensão da rede e no número de tomadas de água. Faz-se referência à despesa deste melhoramento apenas para chamar a

atenção de como um prévio arranjo predial pode reduzir o custo deste benefício e permitir mais eficiente uso por parte dos proprietários”.

Nos anos 80, esta argumentação forneceria a justificação para o relançar das operações de emparcelamento no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas, nomeadamente no Baixo Mondego, Baixo Vouga e Algarve, em que o emparcelamento seria uma componente importante, ao determinar a base estrutural sobre as quais seriam projectadas as redes de infra-estruturas (rega, drenagem e caminhos).

A utilidade desta associação sempre foi considerada tão óbvia que, em 1992, na proposta de aprovação do projecto de emparcelamento de S. Silvestre e S. Martinho de Árvore e de Ribeira e Taveiro, se escrevia:

“O projecto do Baixo Mondego foi objecto de um estudo de viabilidade global, em 1983, em que foram estimados os custos de investimento de acordo com um traçado das redes de rega, drenagem e enxugo e caminhos, tendo em conta o emparcelamento. A taxa interna de rendibilidade obtida foi de 12%.

É evidente que esta taxa baixaria significativamente se o traçado das mencionadas redes tivesse de seguir a configuração dos prédios sem emparcelamento, estimando-se por tal facto uma economia de 30 a 50%.”²³

Esta evidência era considerada tão importante que justificou que algumas das operações de emparcelamento incluídas em Aproveitamentos Hidroagrícolas fossem dispensadas da fase de estudo prévio prevista na legislação, como aconteceu nos casos do Baixo Mondego e da Cova da Beira.

No caso do Baixo Mondego escrevia-se, em 1964, aquando do início das operações de emparcelamento, o seguinte²⁴:

“Nos termos da base XX da lei n.º 2116, de 14 de Agosto de 1962, deve esta Junta proceder, quando o julgue conveniente, aos estudos preliminares de emparcelamento a fim de poder ajuizar das vantagens de levar a cabo uma operação desta natureza e, em caso favorável, a solicitar a necessária autorização de V.Ex.^a para a elaboração do anteprojecto respectivo.

Sucede, porém, no caso vertente, ser absolutamente dispensável a realização de tais estudos, uma vez estar o próprio Governo empenhado na execução deste plano de desenvolvimento regional, no qual se faz expressa referência ao

²³ DGHEA, sem data, *Projectos de emparcelamento de S. Silvestre e S. Martinho de Árvore e de Ribeira e Taveiro*, nota que acompanhava a proposta de Resolução do Conselho de Ministros apresentada pelo Ministério da Agricultura.

²⁴ Junta de Colonização Interna, 03/06/64, *Informação referente ao "Cadastro dos Campos do Mondego"*. Esta informação teve, na mesma data, despacho favorável do Secretário de Estado da Agricultura.

emparcelamento de 15000 hectares de terreno. (...)

Assim, e caso V. Ex.^a [o Secretário de Estado da Agricultura] concorde, dispensar-se-ia a apresentação do estudo prévio relativo aos Campos do Mondego, obviamente desnecessário em face da evidência dos factos, passando, logo que possível, à fase de elaboração do anteprojecto de emparcelamento da zona referida.”

Este raciocínio seria ainda melhor explicitado no relatório elaborado pelo Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária (IGEF), em 1980, relativo à Cova da Beira²⁵:

“[A sequência normal deste estudo] seria passar à fase dos ‘estudos preliminares’, com o que se obteria, fundamentalmente, um maior detalhe e aprofundamento dos dados agora reunidos. Em efeitos práticos, no entanto, os resultados a esperar desta fase afiguram-se diminutos e de pouco alcance, pelo que melhor seria dispensá-la. Com efeito, há que ter em conta que a reestruturação agrária ou emparcelamento em causa constitui sub-projecto dum mais vasto, em função do qual sobretudo se justifica económica e socialmente. Ora, os aspectos que a lei determina para os ‘estudos preliminares’, do ‘conhecimento do ambiente económico e social da zona’, por um lado, encontram-se já tratados ao nível do projecto de Desenvolvimento Hidroagrícola da Cova da Beira e, por outro lado, tem de entender-se como dirigidos a projectos de emparcelamento originais, isto é, em que as operações se proponham por si, isoladamente e *ab initio*.

Por seu turno, ‘o grau de viabilidade técnica e económica’ foi abordado ao longo desta informação, quanto aos resultados previsíveis sobre a obra de rega, deduzindo-se que tudo o que a partir daí provenha – e os cálculos correspondentes não deixariam de ser artificiosos – redundará em seu abono, por acréscimo. Falta, por isso, apenas uma estimativa do custo das operações (...) e ‘o conhecimento das possíveis dificuldades e resistência das populações abrangidas’. A este respeito, há que confessar uma situação decepcionante, não pelas indicações que se obtiveram em si, mas precisamente pela dificuldade com que a equipa deparou em recolhê-las.

(...) Mas se a situação se apresenta desta forma quanto ao emparcelamento, também não será melhor em relação ao que a rega implica e esta não se hesitou em levar por diante. Daqui que pareça razoável deixar para mais tarde a opinião

²⁵ Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, 1980, *A Reestruturação Agrária no Aproveitamento Hidroagrícola da Cova da Beira. Estudo prévio do emparcelamento*, Lisboa

dos agricultores, para quando for possível confrontá-los já com as soluções sugeridas pelos seus casos particulares.”

Refira-se, no entanto, que em alguns casos e apesar destas perspectivas, o emparcelamento só viria a ser executado depois do projecto de regadio, tendo-se tornado necessário proceder a obras de adaptação das infra-estruturas já construídas à nova estrutura fundiária. Foram, nomeadamente, os casos de Odeceixe e da Cova da Beira.

Resumindo, os argumentos a favor da realização simultânea do emparcelamento e do regadio residiriam na possibilidade de uma redução dos custos de investimento em regadio e na criação de condições para uma utilização mais eficiente das infra-estruturas de rega. As sinergias que se criariam eram tão fortes e consideradas como tão seguras que justificariam que a fase de estudo prévio, destinada a avaliar a oportunidade da operação de emparcelamento, fosse considerada, em alguns casos, como desnecessária.

Como já se referiu, dadas as dificuldades na compatibilização da informação existente, não resolvidas até ao momento, a análise dos diferentes componentes dos custos basear-se-á na informação publicada sobre o Baixo Mondego, que se reproduz nos quadros 22 e 23.

Como se observa no quadro 22, os investimentos em “adaptação ao regadio” e em “indenizações” apenas foram realizados nos Blocos com emparcelamento, representando 31% do investimento total, percentagem essa que poderá, por isso, ser considerada como representando o investimento devido à realização da operação de emparcelamento.

Se exceptuarmos o Bloco 17, o primeiro em que os dois tipos de intervenção se executaram de forma simultânea, esta percentagem é relativamente constante para os Blocos identificados no quadro 22, variando entre os 30% e os 40%.

Nos projectos com obra a executar (quadro 23), a estimativa com os investimentos a afectar ao emparcelamento (“adaptação ao regadio”, “emparcelamento” e “indenizações”) é de 35%; semelhante, portanto, ao valor dos Blocos com obra executada.

Pode-se por isso concluir que o investimento afecto ao emparcelamento será sensivelmente metade do valor das infra-estruturas consideradas como redes secundárias.

Isto não significa, como é óbvio, que a execução do emparcelamento acarrete um acréscimo de custos na execução do regadio, dado que não se dispõe, de forma generalizada, de estimativas de investimento em redes secundárias na situação sem emparcelamento.

Na proposta de aprovação do projecto de emparcelamento de S. Silvestre e S. Martinho de Árvore e de Ribeira e Taveiro, acima referida, são porém referidos alguns valores que aqui se reproduzem (quadro 24):

Quadro 22 – Baixo Mondego: obra executada (unidade: contos)

Blocos Hidráulicos		Área (ha)	Redes secundárias	Adaptação ao regadio	Indemnizações	Investimento Total
4	Moinho do Almojarife	344	137 645	0	0	137 645
	Valor por ha		400,1 (100)	0	0	400,1 (100)
1	Quinta do Canal	347	151265	0	0	151 265
	Valor por ha		435,9 (100)	0	0	435,9 (100)
17	S. Martinho/S. João	696	685 444	35 132	24 069	744 645
	Valor por ha		984,3 (92)	50,5 (5)	34,6 (3)	1069,4 (100)
14	Tentúgal	700	566 050	292 194	25 656	883 900
	Valor por ha		808,6 (64)	417,4 (33)	36,7 (3)	1262,7 (100)
13A	Meãs do Campo	593	626 092	217 613	57 761	901 466
	Valor por ha		1055,8 (70)	367,0 (24)	97,4 (6)	1190,2 (100)
15	S. Silvestre e S. Martinho d' Árvore	726	833 174	435 496	129 153	1 397 823
	Valor por ha		1147,6 (60)	599,9 (31)	177,9 (9)	1925,4 (100)
13	Carapinheira	722	842 622	288 716	133 031	1 264 369
	Valor por ha		1167 (67)	399,9 (23)	184,3 (10)	1751,2 (100)
Total		4128	3 842 292	1 269 151	369 670	5 481 113
4 e 1	Blocos sem emparcelamento	691	418,1 (100)	0	0	418,1 (100)
17, 14, 13-A, 15 e 13	Blocos com emparcelamento	3437	1033,7 (69)	369,3 (24)	107,6 (7)	1510, 6 (100)

Fonte: Adaptado de Idálio Reis, 1998, "A obra de fomento hidroagrícola. A implicação da estrutura fundiária na concepção e planeamento das redes secundárias", *Sociedade e Território*, nº 27, pág.32.

Observações: os valores entre parêntesis são percentagens; nas duas últimas linhas, "Blocos sem emparcelamento" e "Blocos com emparcelamento", os valores médios apresentados foram ponderados pelas áreas dos respectivos Blocos.

Quadro 23 – Baixo Mondego: obra a executar

Blocos Hidráulicos		Área (ha)	Redes secundárias (contos/ha)	Adaptação ao regadio (contos/ha)	Emparcelamento (contos/ha)	Indemnizações (contos/ha)	Investimento Total (contos)
8	Montemor – Ereira	868	950 (57)	465 (28)	45 (3)	205 (12)	1665 (100)
10	Alfarelos	515	1155 (60)	495 (26)	55 (3)	205 (11)	1910 (100)
18	Bolão	340	1640 (69)	475 (20)	45 (2)	205 (9)	2365 (100)
16	Margem esquerda	570	1710 (69)	520 (21)	50 (2)	205 (8)	2485 (100)
6	Maiorca	460	1685 (69)	510 (21)	45 (2)	205 (8)	2445 (100)
Total		2753	1354 (65)	491 (23)	48 (2)	205 (10)	2097 (100)

Fonte: Adaptado de Idálio Reis, 1998, "A obra de fomento hidroagrícola. A implicação da estrutura fundiária na concepção e planeamento das redes secundárias", *Sociedade e Território*, nº 27, pág.33.

Observações: os valores entre parêntesis são percentagens; na última linha, os valores médios apresentados foram ponderados pelas áreas dos respectivos Blocos.

Quadro 24 - Custos com infra-estruturas em S. Silvestre e S. Martinho de Árvore e Ribeira e Taveiro (un: contos/ha)

Infra-estrutura	Com emparcelamento	Sem emparcelamento	Diferença (na situação sem emparcelamento)	
			Valor	%
Rega	553	740	+ 187	+ 34
Drenagem	76	120	+ 44	+ 58
Caminhos	364	490	+ 126	+ 35
Total	993	1350	+ 357	+ 36

Fonte: elaboração própria a partir do documento que acompanha a proposta de aprovação do projecto de emparcelamento de S. Silvestre e S. Martinho de Árvore e de Ribeira e Taveiro (IHERA).

Da análise desse quadro é possível concluir que seriam realizadas poupanças importantes ao nível de cada uma das infra-estruturas (rega, drenagem e caminhos), originando um investimento de 993 contos/ha contra os 1350 contos/ha que seriam necessários caso não existisse previamente uma operação de emparcelamento. A poupança de 357 contos/ha representa 26% do total do investimento em infra-estruturas em situação sem emparcelamento.

Há porém que ter em consideração que a execução de um projecto de emparcelamento acarreta custos, os quais no projecto em apreciação, são estimados em 143 contos/ha. Daí que a poupança não seja igual aos 357 contos/ha, mas sim de 214 contos/ha, valor que corresponde a cerca de 16% do investimento necessário na situação sem emparcelamento.

Como se referiu, esta avaliação *ex-ante* surge a acompanhar uma proposta de aprovação do projecto de emparcelamento de duas operações no Baixo Mondego. Para uma delas (S. Silvestre e S. Martinho d'Árvore), dispõe-se de informação sobre os custos da obra que permitem o confronto entre estas estimativas de investimento em redes secundárias e na execução do emparcelamento: resumidamente, e como se apresenta no quadro 22, foram gastos 1148 contos/ha em redes secundárias (um acréscimo de 16% em relação à estimativa apresentada no quadro 24 mas, ainda assim, menos que a estimativa do custo destas redes caso não existisse qualquer alteração da estrutura da propriedade, que também se apresenta nesse quadro) e 778 contos/ha nos investimentos que antes se atribuíram à execução do emparcelamento (uma variação de 444% em relação aos referidos 143 contos/ha).

Estes valores apontam, portanto, no sentido de uma menor importância do argumento da "viabilização de infra-estruturas pela execução de operações de

emparcelamento”, que tem justificado a execução destas operações em Aproveitamentos Hidroagrícolas. A diferente natureza dos dados, no entanto, não permite uma conclusão inequívoca deste aspecto.

Um comentário final sobre a relação entre regadio e emparcelamento, concretamente a propósito dos Estudos de Impacte Ambiental (EIA). Até à publicação do DL n.º 69/2000, de 3 de Maio, a elaboração de estudos de impacte ambiental apenas era obrigatória para projectos de emparcelamento com área superior a 350 ha e com regadio²⁶, tendo-se concluído até ao momento os EIA das operações de emparcelamento em Montemor-Ereira, na Margem Esquerda e em Alfarelos, os três no Baixo Mondego: todos consideraram o impacte da operação conjunta “regadio+emparcelamento” como globalmente positiva, e apenas em um deles o impacte negativo sobre a paisagem foi identificado como importante. É de referir, no entanto, que tal resultado traduz a profunda humanização dessa mesma paisagem, prévia à execução do Projecto do Baixo Mondego, pelo que a questão dos impactes ambientais destas operações não está encerrada. Para a sua discussão poderá contribuir, certamente, a conclusão de alguns dos Estudos de Impacte Ambiental actualmente em curso.

5.2 – Emparcelamento integral, reconversão cultural e iniciativas de desenvolvimento rural

A promoção de alterações de uso do solo no âmbito de operações de emparcelamento integral tem sido apresentada como um dos resultados mais positivos destas operações. Não sendo exemplo único²⁷, a reconversão da vinha em Valença é certamente um exemplo marcante: pela sua proximidade temporal, mas também pelo carácter piloto que esta operação pretendia ter, influenciando um conjunto importante de operações em curso no Entre Douro e Minho, que visam a reconversão da área de vinha, e em que este objectivo tomou um papel central na justificação para a execução do emparcelamento.

Interessa por isso rever, seguindo um trabalho elaborado no âmbito do Projecto do Alto Minho²⁸ (onde se incluía a operação de Valença), as exigências de um processo com estas características, bem como as suas vantagens.

²⁶ Actualmente a sua realização tornou-se obrigatória quando, não existindo regadio, a área de intervenção ultrapassa os 1000 ha, mantendo-se o limite de intervenção para as operações de emparcelamento com regadio.

²⁷ Em Cabanelas, durante a década de 60, a Junta de Colonização Interna promoveu a transformação de áreas de mato e de pinhal em terra agrícola, na zona onde seriam executadas as obras de regadio.

²⁸ Maria Helena Anselmo Paixão e Orlando Manuel Valinho Figueiredo, 1991, *A reconversão vitícola no âmbito de uma operação de emparcelamento integral no Alto Minho*, DGHEA.

"O novo conceito de emparcelamento integral é hoje reforçado pela recente legislação, que o considera um instrumento fundamental da implementação de projectos de desenvolvimento rural (...).

Este objectivo será atingido se, entre outros resultados, a reconversão das culturas com maior importância no rendimento dos agricultores for efectuada. (...)

A reconversão vitícola [no Alto Minho] apresenta-se assim como uma componente de uma operação de emparcelamento integral, que ao articular-se com esta permite a concentração da vinha dispersa de cada proprietário em parcelas localizadas nas zonas de maior aptidão vitícola e dotadas das infra-estruturas que se mostrem necessárias. Nesta situação, a qualidade será significativamente melhorada e os custos de instalação e produção grandemente reduzidos²⁹.

Como é natural, os objectivos de um processo de reconversão cultural não se alteram por este ser integrado numa operação de emparcelamento. A realização desta, no entanto, ofereceria vantagens específicas que aconselhariam a realização simultânea da reconversão de culturas:

"A reconversão da vinha pode ser inviável em muitos casos pelo facto dos agricultores não poderem dispor de terrenos com aptidão vitícola para a transferência de vinhas actualmente instaladas em locais inadequados.

Este problema não se coloca quando a reconversão se processa no âmbito de uma operação de emparcelamento integral, uma vez que esta constitui um instrumento legal que permite ajustar o direito de propriedade a uma racional utilização do solo³⁰.

Não interessando apresentar toda a sequência do processo, refira-se apenas que se atribuiu à Comissão de Trabalho um extenso papel em todo o processo de reconversão, na qualidade de representante dos viticultores, papel esse que chegava à concessão a esta Comissão, pelo Instituto da Vinha e do Vinho, da licença de plantação (única) para todos os viticultores bem como a atribuição da responsabilidade pela declaração de concordância com o projecto de reconversão.

Além da missão cometida à Comissão de Trabalho, interessa aqui focar a importância atribuída à actuação da Câmara Municipal, a qual intervém em virtude das suas competências na definição do ordenamento do uso do solo:

²⁹ *Idem*, pág. 1.

³⁰ *Idem*, pág. 3.

“Os elevados custos de instalação da vinha nesta região exigem que a reestruturação vitícola seja cuidadosamente planeada, de forma a obter bons resultados com a sua execução.

Quando se efectua a plantação da nova vinha, é necessário ter garantias de que a zona a ocupar tem potencialidades para produzir vinhos de qualidade e simultaneamente saber que a aplicação dos Planos Directores Municipais impedirá a utilização dessas zonas para outros fins, como sejam a expansão urbana ou industrial.

Esta preocupação surge uma vez que os solos previstos na legislação como constituintes da Reserva Agrícola Nacional (RAN) podem em muitas situações não ser os de maior aptidão vitícola.

Desta forma, a zona de aptidão vitícola será definida pela autarquia, que a incluirá no Plano de Ocupação do Solo (integrada na Reserva Agrícola Nacional) devendo para isso ter o apoio das instituições responsáveis pelo sector vitivinícola (...) e do organismo responsável pela acção de emparcelamento (DGHEA), que deverão indicar os parâmetros técnicos que definem zonas de VQPRD. Com base nos parâmetros que lhe são fornecidos e em articulação com as necessidades do POS [Plano de Ocupação do Solo], a Câmara Municipal terá que promover a aprovação das zonas de aptidão vitícola pela Assembleia Municipal, através do estabelecimento de medidas preventivas, antes do início dos trabalhos de emparcelamento integral³¹.

Esta longa citação tem a vantagem de explicitar que a reconversão de culturas, no caso a vinha, é um caso específico na tentativa de vincular usos específicos a espaços específicos, isto é, de promover o ordenamento do território, neste caso entre diferentes usos agrícolas, usando para tal a integração na Reserva Agrícola Nacional, com as restrições legalmente definidas, dos locais de maior aptidão vitícola.

A vantagem apresentada para a simultaneidade entre reconversão vitícola e emparcelamento integral (que advém de este ser “um instrumento legal que permite ajustar o direito de propriedade a uma racional utilização do solo”) é aprofundada em outro documento de trabalho, já referido³², também elaborado no âmbito do Projecto do Alto Minho, sobre as relações entre emparcelamento integral e ordenamento do uso do solo.

³¹ *Idem*, págs. 7-8.

³² António Elísio Marques Godinho, Carlos Miguel Sotto-Mayor de Andrade Santos e Rosa Maria Moreira dos Santos Bernardino, 1990, *Importância do ordenamento do uso do solo para as operações de emparcelamento integral*, DGHEA.

Como aí se referia, a ambição de aplicar o emparcelamento integral como instrumento de ordenamento do território, conduz estas operações para além da promoção do desenvolvimento agrícola, abandonando por isso o seu carácter de instrumento de intervenção sectorial.

Na prática, o carácter "integrado" traduzir-se-ia por um conjunto alargado de intervenções em áreas que tradicionalmente não eram consideradas e que, em princípio, actuariam sobre o bem-estar da população rural. São exemplos dessas actuações as que visam a preservação do património cultural ou natural (intervenção essas que, nos seus propósitos iniciais, pretendiam incluir o conjunto de intervenções genericamente designado como "melhoramento de aldeias"), ou a promoção de equipamentos colectivos com fins sociais. Em resumo, um conjunto de intervenções dirigidas à diversificação de actividades não agrícolas em meio rural (com frequentes referências à promoção do turismo) e que são geralmente referidas sob o apelativo de "Desenvolvimento Rural"³³.

Concretizando, naquelas operações de emparcelamento que foram referidas como experiências de implementação de uma perspectiva de "emparcelamento rural integrado" executaram-se, em Valença, áreas de lazer (um parque de merendas e uma praia fluvial) e a arborização de cerca de 9 ha (com o objectivo de protecção da Natureza e a ocupação dos tempos livres) e projectou-se, para Afife, a construção de um parque de merendas e de uma infra-estrutura de apoio à pesca, que não viriam a ser autorizadas por estarem implantadas em áreas da Reserva Ecológica Nacional.

O quadro 25 sintetiza a informação disponível sobre o investimento nestas duas operações de emparcelamento.

A primeira constatação respeita aos valores de investimento por hectare: cerca de 1500 contos/ha, a preços de 1998.

Embora não sejam directamente comparáveis com os valores apresentados no quadro 23 (que são apresentados a preços correntes, enquanto os do quadro 25 foram actualizados para preços de 1998), é de registar que são valores da mesma ordem de grandeza, o que é tanto mais significativo quanto em Valença e Afife não se executaram as obras de rega que chegaram a ser propostas.

Um segundo aspecto a reter respeita à distribuição do investimento pelos diferentes tipos de componentes considerados: o peso das redes secundárias é dominante e aproximadamente o dobro do que é dedicado a melhoramentos fundiários. Recordando a

³³ Refira-se, no entanto, que esta preocupação com o desenvolvimento de outras actividades económicas em meio rural, para além da agricultura, não é exclusiva destas operações de emparcelamento mais recentes: em Odeceixe, por exemplo, sugeriu-se que a utilidade de alguns dos caminhos a construir ou melhorar residiria na promoção do turismo, por facilitarem o acesso à praia.

ressalva feita acima, trata-se de uma distribuição do investimento que não é significativamente diferente da que se registou nas operações de emparcelamento integradas em Aproveitamentos Hidroagrícolas.

Quadro 25 – Emparcelamento integral no Alto Minho : investimento executado (unidade: contos)

Operação	Área (ha)	Redes secundárias	Melhoramentos fundiários	Reconversão cultural	Obras de carácter recreativo	Indemnizações	Alteração da estrutura da propriedade	Total
Valença		245221	153641	66958	5307	31782	3136	506046
Valor por ha	300	817 (48)	512 (30)	223 (13)	18 (1)	105 (6)	11 (1)	1689 (100)
Afife		499990	204 742	0	0	3025	20 061	727817
Valor por ha	550	909 (69)	372 (28)	0 (0)	0 (0)	6 (0)	37 (3)	1323 (100)
Total		745211	358383	66958	5307	34806	23197	1233863
Valor por ha	850	877 (60)	422 (29)	79 (5)	6 (0)	41 (3)	26 (2)	1452 (100)

Fonte: elaboração própria a partir da informação fornecida pelo IHERA.

Observações: valores a preços constantes de 1998; o investimento em "alteração da estrutura da propriedade" inclui a colocação de marcos e a titulação da propriedade; o investimento em "reconversão cultural" é o valor de subsídio concedido à reconversão da vinha e baseia-se na estimativa de investimentos indicada no Relatório de Projecto.

Como se tem repetido, as duas operações referidas gozaram do estatuto de experiências-piloto de uma interpretação do emparcelamento integral que, a partir do início da década de 90, a Administração activamente defendeu e procurou impôr. A excepcionalidade e a reduzida dimensão desta amostra não autorizam, por isso, grandes conclusões, nomeadamente sobre o tipo de resultados que diferenciariam esta abordagem da anterior: refira-se que, em Afife, a reconversão de culturas permanentes nunca esteve prevista e a promoção de iniciativas de desenvolvimento rural previstas não viriam a ser incluídas uma vez chegada à fase de obra.

Embora este seja um reduzido conjunto de realizações, é de referir que muitas das operações em curso prevêm, nos respectivos estudos prévios, intervenções ao nível não só da recuperação do património construído, mas também na preservação de espaços naturais. É por isso ao nível das propostas contidas em estudos prévios que é possível analisar o impacte desta abordagem no conjunto de operações de emparcelamento (quadro 26).

Quadro 26 - Estimativa do investimento na execução das operações de emparcelamento não integrados em Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola (Un.: contos)

Operação	Área (ha)	Redes Secundárias	Melhor. Fundiários	Reconversão cultural	Equipamentos colectivos	Alteração estrutura propriedade	Intervenção sobre o património	Total	
								contos	Por ha
Aljezur *	321	525575	12788	0	0	0	0	538363	1677
(%)		98	2	0	0	0	0	100	
Vila verde	195	31074	47375	0	25031	0	213309	316789	1625
(%)		10	15	0	8	0	67	100	
Samodães	305	391678	0	372892	9838	6377	567	781353	2562
(%)		50	0	48	1	1	0	100	
Carrapatos *	396	245580	220994	0	0	2807	12155	481536	1216
(%)		51	46	0	0	1	3	100	
Fráguas e Outeiro da Cortiçada *	2552	657972	0	182646	552486	5896	5581	1404582	550
(%)		47	0	13	39	0	0	100	
Moita	493	281768	137901	262320	0	919	2065	684973	1389
(%)		41	20	38	0	0	0	100	
Zambujal	379	225414	124199	249171	0	751	1696	601232	1586
(%)		37	21	41	0	0	0	100	
Alvorninha	628	286188	150718	254917	0	924	2082	694829	1106
(%)		41	22	37	0	0	0	100	
Pinheiro Grande e Carregueira *	1815	1583159	167364	377824	0	11506	0	2139854	1179
(%)		74	8	18	0	1	0	100	
Cerva/Basto *	1414	893862	319693	0	0	10230	35166	1258951	890
(%)		71	25	0	0	1	3	100	
Correlhã e Vitorino das Donas *	816	997442	129795	434783	0	1535	255754	1819309	2230
(%)		55	7	24	0	0	14	100	
Fontão e Bertandos *	511	732601	129426	122100	0	3437	67155	1054719	2064
(%)		69	12	12	0	0	6	100	
Moreira, Barroças e Talas *	530	222210	97790	260773	1326	17845	24309	624254	1178
(%)		36	16	42	0	3	4	100	
Pinheiros e Pias *	1252	422210	206243	552486	1326	31215	44199	1257680	1005
(%)		34	16	44	0	2	4	100	
Lagoa	1453	305450	75000	0	8000	16450	0	404900	279
(%)		75	19	0	2	4	0	100	
Vilarelho da Raia e Vilela Seca *	800	206177	271514	0	0	29613	5525	512829	641
(%)		40	53	0	0	6	1	100	
Lanheses e Moreira de Geraz do Lima *	811	960648	184606	150463	0	4647	5787	1306152	1611
(%)		74	14	12	0	0	0	100	
Baixas de Óbidos *	1656	820151	150862	429892	0	12931	0	1413836	854
(%)		58	11	30	0	1	0	100	
S. João de Loure	275	121802	52083	0	0	8333	0	182219	663
(%)		67	29	0	0	5	0	100	
Canelas	500	331307	223785	0	0	831	0	555923	1112
(%)		60	40	0	0	0	0	100	
Total	17 102	10242270	2702473	3650627	598057	166274	675454	18035156	1055
(%)		57	15	20	3	1	4	100	
Total com reconversão culturas	11 748	7581442	1478905	3650627	564976	97985	409196	13782773	1173
(%)		55	11	26	4	1	3	100	
Total sem reconversão culturas	5354	2660828	1223568	0	33081	68290	266258	4252382	794
(%)		63	29	0	1	2	6	100	

Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Estudos Prévios (IHERA).

Observações: Valores a preços de 1998. Nas operações assinaladas * estavam previstos investimentos em redes de rega.

Quando comparadas com as operações de emparcelamento executadas ou projectadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas, verifica-se agora uma maior variabilidade na estrutura de custos: por exemplo, a importância do investimento nas redes secundárias de caminhos, rega e drenagem varia entre um máximo de 98% (Aljezur) e um mínimo de 10% (Vila Verde), com um valor médio de 57% do investimento total projectado, um pouco abaixo dos valores registados nas operações analisadas no ponto anterior.

Esta diminuição da importância do investimento em redes secundárias deve-se, antes de mais, à inclusão do investimento na reconversão de culturas (incluindo-se aqui, maioritariamente, a vinha, pomares e olival, mas também a floresta), que representa 20% do investimento total previsto, o que é reflexo da grande importância que passa a assumir este tipo de resultado: a sua importância é agora maior que a realização de melhoramentos fundiários, que representam apenas 15% do investimento. Nas operações sem reconversão cultural prevista, no entanto, a estrutura do investimento é muito semelhante à das operações antes analisadas.

Por fim, as intervenções ao nível do património, natural ou construído, incluindo aí as obras de carácter recreativo, representam apenas 4% do investimento previsto, sendo que um terço deste valor se deve a um tipo de acção que não se viria a realizar no âmbito do emparcelamento, o melhoramento de aldeias previsto no Estudo Prévio de Vila Verde.

Duas observações finais. A primeira, sobre os custos por hectare previstos (1055 contos/ha, em média): representando, ainda na fase de estudo prévio (sem estarem orçamentadas algumas intervenções e não se fazendo referência, em qualquer dos estudos prévios consultados, ao pagamento de indemnizações durante a fase de obra), cerca de 75% do valor médio gasto em Valença e Afife, traduzem bem a ambição da intervenção que estas operações de emparcelamento transportam.

A segunda, sobre a utilidade desta interpretação do emparcelamento: importa perguntar até que ponto a concretização destas intervenções depende ou, pelo menos, é potenciada pela execução do emparcelamento. Face à múltipla evidência de intervenções deste tipo que não têm sido acompanhadas pelas alterações da estrutura da propriedade possibilitadas pelo emparcelamento, ou mesmo de intervenções propostas no âmbito de vários estudos prévios e que são executadas sem que essa alteração se dê (de que um exemplo seria o melhoramento da aldeia de Vila Verde, entretanto concluído), a que acresce a longa duração destas operações, as dúvidas são múltiplas e a execução de dois programas de financiamento, ao longo de uma dezena de anos, não permite conclusões positivas.

Como conclusão, é possível escrever que, em consequência da história recente da política de emparcelamento em Portugal e da importância atribuída ao emparcelamento na viabilização dos investimentos em regadio, as infra-estruturas às quais surge associada a alteração da estrutura da propriedade são essencialmente obras executadas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas.

Aí, a parte do investimento atribuível, de forma directa e indirecta, ao emparcelamento estima-se como sendo sensivelmente metade do montante gasto em redes secundárias de caminhos, drenagem e rega.

Sem estarem integradas em Aproveitamentos Hidroagrícolas, apenas duas operações chegaram, até ao momento, à fase de obra.

Embora o tipo de resultados que estas operações propõem seja bastante diversificado, o investimento mais importante continua a ser na construção de redes secundárias de caminhos, drenagem e rega. A possibilidade de intervenções ao nível da reconversão de culturas perenes surge como a diferença mais relevante, nomeadamente em termos de investimento previsto.

Verifica-se ainda que não existem diferenças muito significativas em função de as operações de emparcelamento estarem, ou não, integradas em Aproveitamentos Hidroagrícolas, no que respeita à estrutura de custos ou aos custos de investimento por hectare.

6 – Emparcelamento e exploração agrícola

Na primeira parte do relatório apresentaram-se os objectivos das operações de emparcelamento que, num primeiro momento, se centravam sobre o funcionamento das explorações agrícolas.

Nesta segunda parte referiram-se os resultados obtidos com as operações de emparcelamento, tanto ao nível da alteração da estrutura da propriedade como ao nível das infra-estruturas construídas ou projectadas as quais foram definidas, recorda-se, de forma bastante lata por forma a incluir, quer as intervenções ao nível do património natural ou construído, quer a construção de equipamentos sociais e a reconversão de culturas.

Referiram-se ainda efeitos diferidos no tempo e de quantificação mais difícil, como a dinamização do mercado fundiário resultante da legalização da propriedade ou a alteração do comportamento dos agricultores em função das alterações introduzidas com o emparcelamento.

O objectivo deste capítulo é o de analisar as relações entre o emparcelamento, enquanto instrumento de intervenção sobre a estrutura agrária centrado em alterações na

propriedade da terra, e a exploração agrícola, enquanto destinatário final das transformações promovidas.

Essa análise assentará em três vertentes. A primeira, no ponto 6.1, relativa à maior ou menor coincidência entre propriedade e exploração, bem como as consequências das diferenças encontradas para a eficácia das operações de emparcelamento integral.

A segunda, no ponto 6.2, tomando por base a avaliação *ex-post* do Projecto Hidroagrícola do Baixo Mondego, resume a avaliação das transformações operadas, feita pelos seus beneficiários directos.

Por fim, em 6.3, analisa-se o funcionamento do emparcelamento de exploração, quer no que respeita à sua definição legal, quer na sua aplicação prática; assim como algumas experiências de alteração da exploração que são, do ponto de vista dos objectivos, comparáveis às operações de emparcelamento.

Embora as consequências sobre a exploração agrícola tenham já sido referidas, a propósito do debate que precedeu a aprovação da legislação de 1962, convém aqui recordar, de forma sistematizada, os efeitos que são esperados de uma operação de emparcelamento, nomeadamente:

- uma redução do tempo de trabalho e das condições em que é efectuado, devido a alterações na estrutura predial e a melhorias na rede viária;
- pelas mesmas razões, garantir-se-ia o acesso directo a todos os prédios, evitando a necessidade de impor servidões sobre prédios vizinhos;
- aumento potencial da superfície cultivada, devido a alterações da estrutura predial e a uma eventual redução da densidade de infra-estruturas;
- alterações tecnológicas, resultantes da reconversão cultural e/ou de melhorias nas redes de rega ou de drenagem.

A estas vantagens do emparcelamento, duas observações devem ser feitas.

A primeira respeita à necessidade de precisar o tipo de resultados a esperar de uma operação de emparcelamento: se se entender como emparcelamento apenas a concentração de parcelas, apenas se deve avaliar as consequências dessa redução e não o impacte de outras alterações, que podem ser alcançadas sem a intervenção do processo de emparcelamento³⁴.

A resposta a esta crítica tem sido dada com base no argumento da criação de sinergias devidas à realização simultânea dos vários investimentos³⁵ ou, em casos extremos, na inviabilização desses mesmos investimentos, na ausência de alterações na estrutura da

³⁴ Dennis Cory, Eric Monke and João Jesus, "Land Markets and Policy", Capítulo 7 de Eric Monke, *et al.*, *Structural change and small-farm agriculture in Northwest Portugal*, págs 137-138.

³⁵ José Pimentel Castro Coelho, *op.cit.*, pág. 155.

propriedade, argumentação que foi revista no capítulo anterior, a propósito das operações de emparcelamento integradas em Aproveitamentos Hidroagrícolas.

A segunda observação respeita aos efeitos esperados do emparcelamento sobre o processo de produção enquanto factor de modernização da agricultura: na generalidade dos casos espera-se de uma operação deste tipo o aumento da produtividade do trabalho, algo que só terá um real impacte sobre a competitividade das explorações se for este o seu factor limitante, e não, por exemplo, a dimensão da exploração, sobre a qual o emparcelamento não intervém de forma generalizada³⁶.

Naturalmente, a validade desta crítica à utilidade do emparcelamento dependerá das dinâmicas locais, das tecnologias usadas e de um conjunto variado de factores que podem influenciar a competitividade das explorações agrícolas as quais não têm, em todo o caso, que estar ligadas às mudanças operadas com o emparcelamento.

6.1 – Propriedade e exploração em alguns perímetros de emparcelamento

O interesse potencial da realização de uma operação de emparcelamento é geralmente avaliado com base na estrutura da propriedade, considerando-se os valores médios dos seguintes indicadores: a área por proprietário; o número de prédios por proprietário e a área de cada prédio.

A legislação, para além de uma breve referência ao emparcelamento de exploração, concentra-se nos aspectos que tocam com o direito de propriedade.

Porém, a justificação do emparcelamento é, na generalidade dos casos, feita com base no seu impacte sobre o funcionamento da exploração, assumindo-se implicitamente que as alterações a um nível serão transferíveis para o outro, o que só será garantido caso haja um peso bastante elevado da exploração por conta própria.

Os elementos do quadro 27 permitem demonstrar, a partir essencialmente de informação constante dos relatórios de estudos prévios, que tal não se passa em algumas das operações de emparcelamento.

Como se observa, em todas as operações a área da exploração, antes da execução da operação de emparcelamento, é bastante superior à da propriedade, o que demonstra uma importância do mercado de arrendamento de terras que permite solucionar, ou pelo menos

³⁶ Eric Monke, Francisco Avillez, Manuela Ferro, 1992, "Consolidation policies and small-farm agriculture in Northwest Portugal", *European Review of Agricultural Economics*, págs. 67-83.

minorar, o problema da dimensão da exploração, como aliás é reconhecido por vários autores³⁷, os quais enfatizam o seu papel face ao mitigado mercado de compra e venda.

Quadro 27 – Exploração e propriedade em algumas operações de emparcelamento

Operação	Área por exploração (ha)	Área por proprietário (ha)	Número de parcelas por exploração	Número de prédios por proprietário	Área da parcela (ha)	Área do prédio (ha)
Valença	1,92	0,45	13	4,4	0,18	0,10
Samodães	2,16	1,16	6,4	2,8	0,27	0,42
Fráguas e Outeiro da Cortiçada	7,50	2,89	6,9	3	1,20	1,11
Óbidos	9,10	1,39	5,9	2	1,54	0,79
Pinheiro Grande e Carregueira	8,30	3,15	5,8	2	1,44	1,66
Lagoa	7,98	4,95	14	8,7	0,58	0,57
Telões	3,31	1,11	8	3,2	0,41	0,35

Fonte: elaboração própria a partir de José Pimentel Coelho, 1992, *op. cit.*, pág 121, para o caso de Valença e dos Relatórios de Estudo Prévio nas restantes operações.

Esta dimensão da exploração não é no entanto retratada na generalidade dos Estudos Prévios, certamente por se tratarem de modalidades de arrendamento que não cumprem todas as formalidades legais.

6.2 – Avaliação *ex-post* das operações de emparcelamento: o Projecto do Baixo Mondego

Como se referiu no início deste capítulo, a avaliação das consequências da execução do emparcelamento sobre as explorações agrícolas será aqui feita com base numa avaliação efectuada para o Projecto do Baixo Mondego, de que o emparcelamento é uma componente³⁸.

³⁷ Repitam-se aqui as referências feitas sobre o mercado de compra e venda de terras: para o Minho veja-se: Dennis Cory, Eric Monke and João Jesus, "Land Markets and Policy", Capítulo 7 de Eric Monke, *et al.*, *Structural change and small-farm agriculture in Northwest Portugal*; para a Galiza, veja-se Edelmiro López Iglesias, 1999, *Os déficits estruturais do sector agrário galego e o problema da mobilidade da terra*, I Encontro Galiza-Portugal de Estudos Rurais, Bragança.

³⁸ Fernando Oliveira Baptista, Fernando Lourenço, Isabel Rodrigo, Joaquim Cabral Rolo e Maria de Deus Geadas, 1998, *Os Agricultores e o Projecto Hidroagrícola do Baixo Mondego*, Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural, Instituto Superior de Agronomia.

Dado o objectivo mais lato desta avaliação, também aqui se coloca o problema, já referido, de identificação, de entre as diferentes intervenções incluídas no Projecto Hidroagrícola, da causa das mudanças.

Não apresentando solução para este problema, interessa reter duas conclusões:

- primeira, os aspectos que podem inequivocamente ser atribuídos à alteração da estrutura da propriedade são avaliados, de forma claramente positiva, pela generalidade dos chefes de exploração inquiridos, no que respeita: às condições de trabalho, às condições de acesso aos campos e conseqüentemente na sua gestão e na redução do tempo que lhe é dedicado, com a decorrente melhoria nas condições de vida, que se traduz na percepção de mais tempo livre ou na possibilidade de trabalhar menos horas ao fim de semana. Cumprem-se, assim, as expectativas de aumentar a produtividade do trabalho geralmente associadas à execução do emparcelamento;
- segunda, outras conseqüências por vezes associadas ao emparcelamento, como a realização de investimentos ou a introdução de novas culturas, bem como as perspectivas face ao problema da sucessão agrícola, embora positivas, são claramente influenciadas pela disponibilidade de maior área de exploração. Essa relação entre a dimensão da exploração e o aproveitar das novas condições criadas pelo Projecto Hidroagrícola, traduz-se num interesse pela possibilidade de aumentar a área de cultivo, preferencialmente pela compra (não se notando uma preferência clara sobre a localização da futura área a juntar à actualmente cultivada, o que indicia que os benefícios do aumento de dimensão compensariam largamente as desvantagens de um aumento da dispersão), embora o mercado de arrendamento seja bastante activo.

6.3 – Emparcelamento de exploração e emparcelamento cultural

Como se referiu na primeira parte do relatório, aquando da análise da evolução do conceito de emparcelamento e respectiva legislação, desde 1962 que se previa a possibilidade de se implementarem operações de emparcelamento dirigidas à exploração.

Porém, e simultaneamente, a legislação sempre subordinou as preocupações com a exploração às conveniências e aos objectivos da intervenção sobre a propriedade. De facto, embora haja referência à prática do emparcelamento de exploração no âmbito de algumas operações de emparcelamento integral, nomeadamente no Vouga e no Baixo Mondego, não

existe, no IHERA, qualquer referência independente destas, sintoma também da pouca importância que lhe é atribuída.

No entanto, a sua aplicação prática tem sido constatada em vários casos, associada a processos de reconversão cultural, com a expansão da área de determinadas culturas.

Esta realidade, que se pode referir como "emparcelamento cultural", é apresentada da seguinte forma por Alberto Moreira Baptista, um autor que estudou de forma aprofundada este processo e que aqui se seguirá:

"mantém[-se] a estrutura da propriedade e nalguns casos pode-se alterar a forma de exploração através, por exemplo, de contratos de arrendamento de longa duração. Noutras situações o interesse do emparcelamento cultural limita-se à fase de candidatura e plantação conjunta. A gestão desta áreas pode ser única, por exemplo, realizada por uma empresa, ou, noutros casos, entregue aos proprietários das parcelas."³⁹

O autor refere, tão só para a região de Trás-os-Montes, exemplos desta realidade: o caso do lúpulo em Quintanilha, concelho de Bragança, e o emparcelamento cultural promovido pela cooperativa de Alfândega da Fé no perímetro de rega da Esteveíinha⁴⁰.

Da análise destas experiências é possível detectar alguns traços comuns: o carácter local; a reduzida dimensão; a elevada participação e consenso entre os agricultores a que obriga; a dependência de processos de transformação económica, ligados a determinadas culturas (que lhe dão, aliás, o nome) e a agentes económicos específicos, que dinamizam o processo.

Embora a base de análise seja, também aqui, limitada, foi possível no entanto concluir que "(...) Se o principal objectivo for criar uma unidade de intervenção de maior dimensão, o emparcelamento cultural surge como mais expedito, mais rápido e com custos mais baixos, relativamente ao emparcelamento da propriedade"⁴¹. No entanto, e no âmbito dos apoios financeiros às operações de emparcelamento, estas iniciativas não têm sido consideradas como elegíveis, o que limita o seu potencial impacte.

De realçar, também, e num contexto regional mais alargado, a importância crescente da acção dos Agrupamentos de Produtores Florestais no âmbito das recentes medidas de florestação de terras agrícolas (Reg. 2080/92) e do PAMAF.

³⁹ Alberto Moreira Baptista, 1999, *Política agrícola, propostas técnicas e desenvolvimento agrário e rural em Trás-os-Montes – dos anos trinta aos anos noventa*. Dissertação de Doutoramento, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, pág. 282.

⁴⁰ *Idem*, págs. 293-298.

⁴¹ *Idem*, pág. 282.

A partir da avaliação ex-post das operações de emparcelamento, nomeadamente a realizada para o Projecto do Baixo Mondego, é possível confirmar a expectativa de que esta intervenção proporcione aumentos significativos na produtividade do trabalho bem como melhorias nas condições em que este é realizado. Esta alteração terá um impacte económico significativo se este for o factor limitante de acréscimos de competitividade das explorações agrícolas.

A dimensão da exploração, e o seu aumento, têm consistentemente aparecido como condições para um comportamento inovador, para a capacidade de investir e de assegurar a sucessão da exploração, revelando-se a disponibilidade de mais terra como o factor limitante para o processo de mudança nas áreas de intervenção.

Na prática, tem sido esse o caminho seguido pelos agricultores: as explorações agrícolas, em todos os perímetros de emparcelamento, são maiores (nalguns casos, bastante maiores) que a propriedade, o que coloca alguns limites à eficácia de uma intervenção que se baseia quase exclusivamente sobre alterações do direito de propriedade.

Paralelamente, algumas iniciativas dos agricultores e de outros agentes económicos ligados ao sector agrícola, têm procurado ultrapassar as limitações colocadas pela reduzida dimensão da exploração através do emparcelamento cultural.

Esta modalidade de emparcelamento, no entanto, nunca foi considerada como muito relevante, quer no âmbito dos dois quadros legais analisados, quer no âmbito da regulamentação dos Programas de Financiamento em vigor durante os dois primeiros Quadros Comunitários de Apoio.

7 – A eficácia do emparcelamento: custos e prazos de elaboração de estudos e projectos

Feita a apresentação dos principais resultados das operações de emparcelamento, tanto sobre a estrutura da propriedade como sobre um conjunto variado de infra-estruturas, apresenta-se agora a análise de dois aspectos que condicionam o interesse e a aplicabilidade do emparcelamento: o custo destas operações e a sua duração.

O quadro 28 revela o custo médio (a preços de 1998) e a duração média para as fases de estudo prévio e elaboração de projecto.

A análise dos custos com a elaboração de estudos prévios e projectos foi realizada para a totalidade dos estudos prévios com financiamento no âmbito do Plano Operacional de Emparcelamento Rural e Cessação da Actividade Agrícola (POERCAA) e no Programa de Apoio e

Modernização da Agricultura e Florestas (PAMAF), e para os projectos financiados no âmbito do PAMAF⁴². Apresenta-se nos quadros 29 e 30 a informação relativa a cada operação/fase.

Quadro 28 – Custo e duração da elaboração de estudos e projectos

	Custo (contos/ha)	Duração (meses)
Estudo Prévio	28	32
Elaboração do Projecto	98	98
Sub – total: estudos e projectos	126	130
Elaboração do Cadastro	11	
Total	137	

Fonte: elaboração própria a partir da informação fornecida pelo IHERA.

Observações: custos a preços de 1998.

Constata-se, pois, que as fases de estudo prévio e projecto custaram, em média e a preços constantes de 1998, aproximadamente 126 contos/ha. Se a estes custos se acrescentar o financiamento da elaboração de cadastro, que, no âmbito do PAMAF, foi objecto de um financiamento com o valor (médio) de 11 contos/ha (a preços de 1998) conclui-se que toda a “cadeia” até chegar à fase de obra orçará, em média, 137 contos/ha, ainda sem incluir quaisquer despesas por parte da Administração Pública.

Refira-se que estes “custos” devem ser entendidos como o valor dos financiamentos a fundo perdido atribuídos no âmbito dos dois Programas considerados. Dada a forma como o financiamento foi definido, aspecto que será analisado em maior pormenor na terceira parte do relatório, não é possível estabelecer uma relação entre o valor indicado e o custo real dessas mesmas fases ou operações, nomeadamente os que se poderiam estimar com base nos estudos prévios e projectos elaborados durante o período anterior.

Um aspecto que é interessante calcular é o valor com “estudos e projectos”, expresso como percentagem do custo da execução de projecto, diferenciando as operações de emparcelamento elaboradas no âmbito de Aproveitamentos Hidroagrícolas (com um custo de 125 contos/ha) das restantes operações (em que esse valor é de 132 contos/ha).

⁴² A exclusão dos projectos que se concluíram durante o POERCAA deve-se a estes se encontrarem, na generalidade dos casos, já em fase adiantada de elaboração aquando do início do Programa, pelo que o financiamento aprovado não tinha, assumidamente, qualquer correspondência com os custos de elaboração de um projecto, destinando-se a suportar apenas parte do investimento. Considerou-se, no entanto, o financiamento aprovado neste Programa para os projectos que transitaram para o PAMAF.

Quadro 29 – Financiamento atribuído à elaboração de estudos prévios (POERCAA e PAMAF)

Operação	Área (ha)	Financiamento (contos)	Financiamento (contos/ha)
Aljezur	321	13 806	43
Fontão/Bertiandos	519	20 155	39
Correlhã/Vitorino das Donas	816	31 689	39
Cerva/Basto	4783	38 835	8
Vila Verde	195	4 74	23
Alvor	2124	73 648	35
Barlavento (Alcantarilha I e II, Vale da Vila)	3761	138 696	37
S. João de Loure (campo)	275	8792	32
Baixo Vouga II - Unidade 6	500	16 644	33
Lanheses/Moreira de Geraz do Lima	811	29 038	36
Carrapatos	396	14 770	37
Moreira/Barroças e Taias	530	16 624	31
Pinheiros e Pias	1252	31 969	26
Alvorninha	3750	92 072	25
Cértima	520	9674	19
Samodães	305	10 368	34
Fráguas e Outeiro da Cortiçada	2552	88 523	35
Vilarelho da Raia	800	23 148	29
Lagoa	3450	85 972	25
Mortágua	800	27 072	34
Fermelã	550	30 387	55
Eixo	590	21 713	37
S. João de Loure (monte)	250	12 569	50
Óis da Ribeira	90	5138	57
Travassô	110	5912	54
Requeixo	100	4586	46
Eirol	45	2431	54
Segadães	140	5691	41
Frossos	245	15 967	65
Alquerubim	170	17 072	100
Murtosa	300	15 746	52
Angeja	87	7 67	90
Pinheiro Grande e Carregueira	1161	27 530	24
Azambujeira, S. João da Ribeira e Ribeira de S. João	2145	61 919	29
Baixas de Óbidos e Amoreira	1290	51 740	40
Alcobertas e Gançaria	490	20 221	41
Santa Maria	600	8978	15
Telões	2500	64 615	26
Palaçoulo	5014	67 500	13
Vale da Vila de Cima	475	21 988	46
Beduído	190	12 735	67
Salreu	712	38 799	54
Várzea de Calde	133	5554	42
Vale da Vilarça	3000	76 250	25
Lamas Vouga e Macinhata do Vouga	346	33 075	96
Águeda, Borralha, Espinhel, Recardães	507	48 588	96
Moinho de Almoxarife e Quinta do Canal	476	11 040	23
Azinhaga, Golegã e Riachos	4110	56 100	14
Carril	400	14 500	36
Ilha Nova	160	8700	54
Total	54846	1 550 980	28

Fonte: elaboração própria a partir da informação fornecida pelo IHERA.

Observações: valores a preços constantes de 1998; na actualização dos valores de financiamento atribuído utilizou-se o Índice de Preços Implícitos do PIB.

Quadro 30 – Financiamento atribuído à elaboração de projectos (PAMAF)

Operação	Área (ha)	Financiamento (Contos)	Financiamento (Contos/ha)
Vale do Lis *	903	80 772	89
Alfarelos *	506	60 989	121
Montemor *	868	70 434	81
Aljezur *	250	14 116	56
Vila Verde *	195	7056	36
Veiga da Mira	365	49 474	136
Cerva/Basto	1414	160 720	114
Correlhã e Vitorino das Donas	279	47 950	172
Fontão e Bertandos	511	65 748	129
Vale da Vila	995	88 901	89
Samodães	305	35 769	117
Bolão	400	35 790	89
Alcantarilha	2000	144 612	72
Carrapatas	670	62 405	93
Canelas	500	36 222	72
Courelas Campo Coruche	508	46 835	92
Fráguas e Outeiro da Cortiçada	2552	225 310	88
Vale do Pranto	337	30 819	91
Maiorca	513	37 617	73
Margem Esquerda	520	39 345	76
Baixas de Óbidos	1656	207 372	125
S. João de Loure (campo)	200	23 997	120
Rio de Mós	420	49 872	119
Moita	493	68 389	139
Zambujal	379	56 924	150
Pinheiro Grande e Carregueira	1815	164 969	91
Moreira, Barroças e Taias	530	84 670	160
Pinheiros e Pias	1252	169 300	135
Lagoa	1453	108 443	75
Vilarelho da Raia	800	84 926	106
Alvorninha	628	65 254	104
Vale do Arunca	1000	47 414	47
Total	25217	2 472 414	98

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA

Observações: valores a preços constantes de 1998; na actualização de preços utilizou-se o Índice de Preços Implícitos do PIB. Nas operações assinaladas com * incluiu-se o financiamento aprovado no âmbito do POERCAA.

Embora as estimativas de custo de execução de projecto de que se dispõe tenham várias limitações, já referidas no capítulo 5, é possível apontar para a existência de diferenças importantes consoante as operações de emparcelamento se integram ou não em Aproveitamentos Hidroagrícolas.

No primeiro caso, e tomando o valor de investimento de 2097 contos/ha, indicado para o Baixo Mondego, a verba gasta em "estudos e projectos" representa 6% do investimento a efectuar na fase de obra.

Nas restantes operações, o investimento em "estudos e projectos" tem um peso em relação à estimativa de investimento na fase de execução de obra (com o valor de 1055 contos/ha) que é mais do dobro do que se verifica no primeiro caso: cerca de 13,5%, um valor que é claramente superior aos valores considerados como indicativos para projectos de engenharia, que variam entre os 3% e os 6%.

A outra variável analisada para aferir da eficácia da política de emparcelamento é a duração das diferentes fases. Como se viu, uma hipotética operação "média" demoraria, até chegar à fase de execução de obra, 130 meses (isto é, aproximadamente 11 anos): 32 meses para o estudo prévio e 98 meses para a fase de projecto, não considerando a duração do processo de candidatura a financiamentos públicos, que pode demorar ainda mais este já longo processo, aspecto presente no funcionamento do PAMAF.

O quadro 31 sistematiza os vários momentos em que se pode dividir as fases de estudo prévio e projecto, com base em limites cuja datação se revelava como possível, os quais são também referidos.

Quadro 31 – Esquema de análise da duração da elaboração de estudos e projectos

	Início	Final
Estudo Prévio		
Elaboração	Assinatura da convenção de financiamento ou adjudicação do Estudo Prévio a terceiros	Apreciação do estudo prévio pelo IHERA
Aprovação	Apreciação do Estudo Prévio pelo IHERA	Autorização para elaboração do projecto
Projecto		
Primeira reclamação	Publicação do edital de início de projecto	Publicação do edital expondo os elementos à reclamação para a fixação das bases do projecto
Fixação das bases	Publicação do edital expondo os elementos à reclamação para a fixação das bases do projecto	Publicação da portaria que fixa as bases do projecto
Segunda Reclamação	Publicação da portaria que fixa as bases do projecto	Publicação do edital expondo o projecto à reclamação
Conclusão	Publicação do edital expondo o projecto à reclamação	Data do relatório de projecto
Apreciação	Data do relatório de projecto	Apreciação do projecto pelo IHERA
Resolução do Conselho de Ministros	Apreciação do Projecto pelo IHERA	Publicação em Diário da República da Resolução do Conselho de Ministros que autoriza a execução do projecto

Estes valores revelam uma duração das operações de emparcelamento que, claramente, compromete os objectivos que esta política possa pretender ter e pouco suportável face às limitações impostas pela legislação em vigor. Com efeito, a partir do início da elaboração de projecto a legislação determina um conjunto de restrições, nomeadamente sobre decisões de investimento e de compra e venda de terras, as quais passam a necessitar de autorização expressa do IHERA para que possam ser consideradas para fins de avaliação ou não seja declarada a sua nulidade (artº 9º do DL 103/90, de 22 de Março e artº 13º do DL 384/88, de 25 de Outubro, respectivamente), o que tem, naturalmente, um efeito de adiamento em muitas dessas decisões.

No quadro 32 apresenta-se, para as diferentes fases das várias operações de emparcelamento, a duração, em meses, de cada um dos momentos acima delimitados.

Os resultados da análise dessa informação são apresentados no quadro 33, onde se indica, para cada um desses momentos, a respectiva duração média bem como a duração máxima e mínima. Na análise para a fase de projecto, distinguiram-se os dois quadros legais, dada a introdução, na actual legislação, da fixação das bases do projecto.

Por fim, refira-se que estes aspectos (custos e duração demasiado elevados) são aspectos que, de forma recorrente, são referidos a propósito das operações de emparcelamento, ainda que não de forma quantificada.

A principal conclusão a propósito dos dois aspectos analisados neste capítulo é a de que as operações de emparcelamento são demoradas e relativamente caras.

Quando comparados com outros projectos de engenharia, os estudos prévios e os projectos, principalmente no caso de operações de emparcelamento não integradas em Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola, representam uma percentagem anormalmente elevada em relação ao investimento na execução de obra.

A sua longa duração é apresentada como um aspecto estrutural deste tipo de intervenção: em Portugal, a média é de cerca de 11 anos, sem grandes sinais de qualquer tendência para uma redução significativa.

Quadro 32 – Duração das fases de uma Operação de Emparelamento (em meses)

Operação	Estudo Prévio			Projecto							Total
	Candidatura	Elaboração	Aprovação	Candidatura	1ª reclamação	Fixação Bases	2ª reclamação	Conclusão	Apreciação	Resolução Conselho Ministros	
DRAEDM											
Estorãos	-	-	-	-	12	-	?	?	?	?	?
Cabanelas	-	-	-	-	21	-	59	8	?	?	?
Afife	-	-	-	-	23	28	25	27	?	6	109
Valença	-	-	-	-	?	?	12	?	?	?	115
Veiga da Mira	-	-	-	-	82						
Correlhã e Vitorino das Donas		34	4	5	48	18					
Fontão e Bertlandos	-	34	4	3	48	18					
Cerva /Basto	-	35	3	3	61						
Pinheiros e Pias	-	47	4	38							
Moreira, Barroças e Talas	-	44	4	38							
Lanheses e Moreira de Geraz do Lima	-	28	8	25							
DRATM											
Vila Verde	-	10	2	-	31	20	30				
Carrapatas	-	23	2	4	43						
Samodães	-	15	9	33	24						
Vilarelho da Raia e Vilela Seca	-	22	3	28	10						
Lagoa	16	23	5	23							
Teiões	21	23	17								
Palaçoulo	11	36									
Vale da Vilarça	24	15									

DRAEDM – Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho.

DRATM – Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes.

Quadro 32 – Duração das fases de uma Operação de Emparcelamento (em meses) (cont.)

Operação	Estudo Prévio			Projecto							Total
	Candidatura	Elaboração	Aprovação	Candidatura	1ª reclamação	Fixação Bases	2ª reclamação	Conclusão	Apreciação	Resolução Conselho Ministros	
DRABL											
Tentúgal	-	-	-	-	28	-	42	20	?	?	118
S. Silvestre e S. Martinho de Árvore	-	-	-	-	41	-	49	16	11	6	123
Pereira	-	-	-	-	62	-	26	27	?	30	55
S. Martinho do Bispo	-	-	-	-	15	-	15	7	?	?	40
S. João do Campo	-	-	-	-	15	-	15	6	?	?	39
Montemor	-	-	-	-	54	53	17	8	32		
Polder Piloto		2	<1		9	-	7	24	0	9	49
Meãs	-	-	-	-	40	22	<1	8	11	39	120
Carapinheira	-	-	-	-	40	35	11	29	3	6	124
Ribeira e Taveiro	-	-	-	-	14	-	26	17	10	6	73
Alfarelos	-	-	-	-	85	53	60				
Vale do Lis	-	-	1	-	47	18	50				
Canelas	-	36	3	12	?						
S. João de Loure (Campo)	-	31	8	34	26						
Cértima	-	35	50								
Angeja	8	50									
Fermelã	12	46									
S. João de Loure (Monte)	41	17									
Murtosa	19	39									
Mortágua	34	24									
Segadães	29	17									
Travassô	29	17									
Alquerubim	29	17									
Eirol	29	17									
Eixo	29	17									
Frossos	29	17									
Óis da Ribeira	29	17									
Requeixo	29	17									
Beduído	25	25									
Salreu	24	24									
Rio das Mós	-	-	-	8	20						
Vale do Pranto	-	-	-	12	34						
Vale do Arunca	-	-	-	12	34						
Bolão	-	-	-	12	?						
Maiorca	-	-	-	9	34						
Margem Esquerda	-	-	-	9	34						
Águeda, Borralha, Espinhel	13	14									
Lamas do Vouga e Macinhata do Vouga	11	14									
Várzea do Calde	27										
Moinho Almojarife	18										

DRABL – Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral.

Quadro 32 – Duração das fases de uma Operação de Emparelamento (em meses) (cont.)

Operação	Estudo Prévio			Projecto							Total
	Candidatura	Elaboração	Aprovação	Candidatura	1ª reclamação	Fixação Bases	2ª reclamação	Conclusão	Apreciação	Resolução Conselho Ministros	
DRABI											
Meimoa	-	-	-	-	50	-	43	?	?	3	134
Benquerença	-	-	-	-	80	-	47	31	11	11	180
Salgueiro	-	-	-	-	62	-	81	25	12	43	
DRARO											
Alvorninha	-	47	5	?	10						
Zambujal	-	47	5	?	13						
Moita	-	47	5	?	13						
Fráguas e Outeiro da Cortiçada	-	15	9	19	34	7					
Baixas de Óbidos e Amoreira	10	12	5	5	18						
Azambujeira, S. João da Ribeira e Rib. De S. João	20	16									
Pinheiro Grande e Carregueira	-	12	?	14	18	5					
Courelas Campo de Coruche	-	-	-	32	45						
Alcobertas e Gançaria	?	41									
Azinhaga, Golegã e Riachos	37										
Carril	38										
DRAALG											
Odeceixe					13	-	9	?	?	?	?
Benaciate		?	?		25	-	42	?	?	?	?
Aljezur	-	29	1	-	23	16	50				
Alvor	-	23	95								
Sta Maria	12	46									
Vale da Vila	-	27	4	6	33	32					
Alcantarilha	-	29	6	?	48						
Alcantarilha 2	-	64	4	17							
Vale da Vila de Cima	5	37									

- : informação inexistente;

? : informação não disponível;

A duração de cada fase, quando em *Itálico*, refere-se à situação em *Dezembro de 1999*.

DRABI – Direcção Regional de Agricultura da Beira Interior.

DRARO – Direcção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste.

DRAALG – Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Quadro 33 – Duração dos estudos e projectos de emparcelamento

	Duração média (meses)	Duração mínima (meses)	Duração máxima (meses)
Estudo Prévio ^{a)}	32		
Elaboração	28	2 (Polder Piloto) 10 (Vila Verde)	64 (Alcantarilha 2)
Aprovação	4	< 1 (Polder Piloto) 1 (Vale do Lis)	9 (Samodães e Fráguas e Outeiro da Cortiçada)
Projecto ^{b)}	91		
(Quadro legal de 1962)			
Primeira Reclamação	29	9 (Polder Piloto)	80 (Benquerença)
Segunda Reclamação	34	7 (Polder Piloto)	81 (Salgueiro)
Conclusão	16	6 (S. João Campo)	31 (Benquerença)
Apreciação	9	< 1 (Polder Piloto)	12 (Salgueiro)
Resolução do Conselho de Ministros	11	3 (Meimoa)	30 (Pereira)
Projecto ^{c)}	117		
(Quadro legal de 1988/90)			
Primeira Reclamação	40	18 (Pinheiro Grande e Carregueira)	85 (Alfarelos)
Fixação Bases	40	16 (Aljezur)	53 (Montemor, Alfarelos)
Segunda Reclamação	13	< 1 (Meãs)	25 (Afife)
Conclusão	18	8 (Meãs, Montemor)	29 (Carapinheira)
Apreciação	7	3 (Carapinheira)	11 (Meãs)
Resolução do Conselho de Ministros	17	6 (Afife, Carapinheira)	39 (Meãs)

Fonte: elaboração própria a partir da informação fornecida pelo IHERA.

Observações: a) duração total média estimada com base na informação referente aos seguintes estudos prévios: Correlhã e Vitorino das Donas; Fontão e Bertlandos; Cerva/Basto; Pinheiros e Pias; Moreira, Barroças e Taias; Lanheses e Moreira de Geraz do Lima; Vila Verde; Carrapatas; Samodães; Vilarelho da Raia e Vilela Seca; Lagoa; Polder Piloto; Vale do Lis; Canelas; S. João de Loure (campo); Alvorninha; Fráguas e Outeiro da Cortiçada; Baixas de Óbidos e Amoreira; Aljezur; Vale da Vila; Alcantarilha; Alcantarilha 2.

b) duração total média estimada com base na informação referente aos seguintes projectos: Tentúgal; S. Silvestre e S. Martinho d'Árvore; Pereira; S. Martinho do Bispo; S. João do Campo; Polder Piloto; Ribeira e Taveiro; Meimoa; Benquerença.

c) duração total média estimada com base na informação referente aos seguintes projectos: Afife; Valença; Meãs; Carapinheira.

As diferenças quanto aos projetos considerados em cada uma das estimativas apresentadas explicam as diferenças entre a duração total média e a soma das médias de cada uma das fases identificadas

III - ASPECTOS INSTITUCIONAIS E FASES DAS OPERAÇÕES DE EMPARCELAMENTO

Nesta terceira e última parte do relatório analisa-se a forma como a política de emparcelamento tem sido executada e apresentam-se algumas propostas no sentido de melhorar a eficácia e transparência de todo o processo.

Esta análise centra-se em dois aspectos essenciais: a estrutura das operações de emparcelamento e o seu financiamento.

Assim, nos primeiros três capítulos são discutidos os diferentes momentos que conduzem até à fase de execução do projecto ou obra, a saber: candidatura (capítulo 1), estudo prévio (capítulo 2) e elaboração do projecto (capítulo 3), incluindo neste último uma referência à realização do cadastro e do Estudo de Impacte Ambiental. No capítulo 4 analisam-se as regras que têm orientado o financiamento destas operações e no capítulo 5, final, discute-se o funcionamento do mercado criado em torno da elaboração de estudos prévios e projectos.

1 – A candidatura a operações de emparcelamento

O processo de candidatura a operações de emparcelamento foi, por diversas vezes, referido ao longo deste relatório, ainda que de forma pontual.

No capítulo 3 da primeira parte, referiu-se que uma das inovações introduzidas pelo quadro legal que actualmente regulamenta o emparcelamento foi a de “conferir às autarquias locais e à iniciativa privada a faculdade de elaborar e executar projectos de emparcelamento, reservando ao Estado apenas a sua aprovação”, face ao reconhecimento da impossibilidade de o Estado, por si só, realizar os objectivos da lei¹.

Como se concluía nesse mesmo capítulo e se analisou, com mais detalhe, no capítulo 2 da segunda parte, a existência, durante a década de 90, de financiamento específico para as operações de emparcelamento integral, obrigou à definição de regras de acesso a esses recursos financeiros. A “candidatura” aqui referida é, bem entendido, a candidatura ao financiamento de operações de emparcelamento e a aprovação destes programas tornou-se, como se concluiu antes, o momento de definição de aspectos como iniciativa e âmbito das operações de emparcelamento, os quais foram regulados de forma totalmente distinta entre o POERCAA e o PAMAF.

¹ Do preâmbulo do Decreto Lei 384/88, de 25 de Outubro

Assim, o POERCAA, executado entre 1991 e 1995 e que representou a expressão de uma vontade política de relançar a política de emparcelamento em Portugal, definia desde o início quais as zonas de intervenção e estabelecia como beneficiário do financiamento previsto a Direcção Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola (DGHEA), enquanto organismo da Administração Central com responsabilidades na política de emparcelamento.

Refira-se, no entanto, que a generalidade das operações iniciadas no POERCAA resultaram de pedidos de proprietários nas áreas a emparcelar, apresentados sob a forma de abaixo-assinados enviados ao Ministério da Agricultura, os quais eram promovidos e/ou apoiados pelas Juntas de Freguesia ou por Associações de Agricultores, não sendo no entanto excluída a iniciativa do Estado². No entanto, e de acordo com os contactos tidos durante a preparação deste relatório, há que referir o papel que os técnicos da Administração Pública desempenharam na divulgação e enquadramento destas candidaturas, substituindo-se por vezes aos proponentes formais no que respeita à promoção destas operações.

O PAMAF, executado entre 1995 e 1999, previa o financiamento de operações de emparcelamento em dois tipos de Medidas: as relacionadas com os Grandes Regadios (Medidas 1.1 e 1.3), em que se definia como beneficiário a Administração Central, e uma medida específica para operações de emparcelamento (Medida 1.5) em que a possibilidade de candidatura era reservada a particulares (agricultores, através das suas associações, e autarquias locais), no que constituiu uma clara ruptura com a tradição da política de emparcelamento e com a experiência do programa anterior.

Esta alteração foi então justificada pela utilidade que teria uma maior responsabilização dos beneficiários, esperando-se que daí pudessem resultar reduções no tempo gasto nas várias fases da operação.

Como se escreveu atrás³, na generalidade dos casos, a apresentação de uma candidatura por uma entidade local não correspondia ao conhecimento das características de uma operação de emparcelamento junto daqueles que nelas seriam directamente implicados, os agricultores e proprietários da área abrangida.

Decorrente desta ausência de qualquer indicação de vontade na elaboração e execução destas operações, expressa pelos agricultores e proprietários abrangidos, a Administração Pública demonstrou alguma dificuldade em decidir sobre as diferenças de representatividade no caso de múltiplas candidaturas a uma mesma operação de

² De que um exemplo seria o de Samodães: pretendendo encontrar um caso piloto para a aplicação do emparcelamento à reconversão da vinha na Região do Douro, foi decidido, por acordo entre as instituições regionais ligadas à vitivinicultura duriense, o início desta operação.

³ Ver página 73 deste relatório

emparcelamento (questão que está também na origem de alguns impasses, como nas operações de emparcelamento de Correlhã e Vitorino das Donas, Fontão e Bertandos e Cerva/Basto, a que já se fez referência no capítulo 2 da segunda parte).

Refira-se, por fim, que foi possível concluir dos contactos tidos no âmbito da preparação deste relatório, que a apresentação de uma candidatura não representou um empenhamento do proponente na concretização dessa operação, limitando-se muitas vezes a entregar a sua responsabilidade a Organismos da Administração Central, não acompanhando posteriormente o seu trabalho: tal é especialmente notório no caso das candidaturas apresentadas pelas Juntas de Freguesia da zona do Baixo Vouga, ainda que aqui este processo tenha tido a vantagem de entregar a uma única instituição, responsável pelo Projecto Hidroagrícola, a intervenção sobre o conjunto da área, num contexto em que a Administração Central se tinha excluído da candidatura à Medida 1.5.

Sobre a eficácia desta alteração, refira-se apenas que não é perceptível qualquer redução significativa na duração das operações devido ao facto de estas terem partido de iniciativa de particulares, quando se compara a execução material do PAMAF com o POERCAA: considerando apenas os estudos prévios⁴, das trinta operações iniciadas no âmbito da Medida 1.5, apenas três estavam concluídas e aprovadas em Dezembro de 1999.

No entanto, e apesar das limitações quanto aos resultados destas mudanças, a alteração da regulamentação da Medida 1.5 do PAMAF, através da Portaria 192/98, de 23 de Março, que abriu a possibilidade de o Estado se candidatar ao financiamento disponível para operações de emparcelamento, destinou-se apenas a solucionar problemas pontuais, criados na transição entre POERCAA e PAMAF, e não ao retomar de uma política com as características anteriores.

A legislação actualmente em vigor contribui para a discussão quanto à iniciativa das operações de emparcelamento de uma forma que tem sido pouco explorada.

Assim, ao definir o âmbito das operações que o Estado pode promover, restringe-o a situações em que constituem "base indispensável para: a) execução de programas integrados de desenvolvimento agrícola regional; b) o ordenamento do espaço agrícola e a reconversão cultural; c) a reestruturação da propriedade rústica e da empresa agrícola afectados pela realização de grandes obras públicas (...)" (DL 103/90, art.º 1º).

A legislação não define, e portanto não restringe, o âmbito em que as particulares promoveriam operações de emparcelamento, não estando definido como, nos termos do

⁴ Como se referiu, o POERCAA financiou, quase exclusivamente, a conclusão de projectos iniciados anteriormente; em relação às duas excepções (Aljezur e Vila Verde), não era suposto serem concluídas durante a vigência deste Programa. Não é por isso possível qualquer comparação entre os dois Programas quanto à duração desta fase.

art.º 24º do mesmo Decreto-Lei, se adapta o artigo acima referido às operações de iniciativa particular.

O objectivo das operações de emparcelamento e a sua integração com outras políticas, para cuja eficácia contribui, surge portanto como outro aspecto que deveria orientar o processo de candidatura.

Se não parece ter sido garantida uma resposta efectiva ao primeiro dos aspectos antes referido (o da garantia da motivação e empenhamento dos beneficiários finais), a concepção de emparcelamento subjacente à aplicação da Medida 1.5 do PAMAF (entendido como um instrumento vocacionado para o ordenamento de todo o território e para a promoção do desenvolvimento rural), invalidou a necessidade de garantir a resposta a este: não se parte de uma justificação para o emparcelamento (uma iniciativa de reconversão cultural, a construção de uma infraestrutura, ...), antes se concebe um conjunto de intervenções que se pretendem ajustadas ao potencial de um território.

As candidaturas apresentadas são, por isso, extremamente vagas sobre os seus objectivos, nada adiantando que permita avaliar a sua indispensabilidade como base para a aplicação de qualquer outra política, apenas se avançando com uma avaliação, necessariamente subjectiva, sobre as condições de infraestruturas e sobre a estrutura da propriedade.

Retomando a discussão anteriormente feita sobre o impacte regional das operações de emparcelamento e os problemas de "economia de escala" que não são suficientemente solucionados com uma intervenção local⁵, confiava-se que a "disseminação" deste tipo de intervenções resolveria estes problemas, sendo porém certo que, a manter-se o actual entendimento quanto à responsabilidade pelas candidaturas, tal estaria dependente da congregação da vontade de um conjunto diversificado de actores locais.

Para além da maior complexidade, é de referir que a utilização das operações de emparcelamento integral como um instrumento de desenvolvimento regional obrigaria ainda ao assumir de um compromisso importante, tanto no que respeita à garantia do financiamento e dos recursos humanos necessários como à sua concentração regional.

Concluindo, duas questões aparecem como determinantes da iniciativa de operações de emparcelamento, condicionando o processo de candidatura:

- os objectivos da operação e a sua relação/integração com outras políticas;
- a vontade dos beneficiários.

⁵ Como o exemplo, várias vezes referido, de infraestruturas que terminam nos limites do perímetro, que coincidem, como regra, com os limites administrativos das freguesias, ou de iniciativas ligadas à diversificação de actividades em meio rural ou à recuperação do património, muitas vezes desligadas de qualquer concepção territorial mais vasta que a da área de intervenção da operação.

Em relação à primeira questão, parece necessário aprofundar a orientação da actual legislação, relacionando a capacidade de iniciativa com o objectivo da operação, o que, eventualmente, torna necessário uma maior desagregação dos seus objectivos.

O quadro 34 relaciona os diferentes objectivos de uma operação de emparcelamento, desagregados a partir da discussão feita na segunda parte deste relatório e da actual legislação, e a possibilidade de iniciativa dessa mesma operação.

Quadro 34 – Objectivos e iniciativa das operações de emparcelamento

Objectivo	Proponente
Viabilização de Aproveitamentos Hidroagrícolas	Administração Central Associações de Agricultores
Minimização do impacte negativo de infraestruturas sobre a exploração agrícola	Associações de Agricultores
"Ordenamento do território"	Câmaras Municipais
"Desenvolvimento agrícola"	Associações de Agricultores

Na correspondência que aqui se traça entre objectivo das operações e proponente, procura-se acima de tudo, garantir a eficácia dos resultados futuros, aspecto este que está claramente dependente da legislação existente e que não se restringe à regulamentação sobre emparcelamento: é aqui relevante, nomeadamente, a legislação sobre ordenamento do território e sobre aproveitamentos hidroagrícolas.

Assim, a possibilidade de candidatura a operações de emparcelamento com o objectivo de "Viabilização de Aproveitamentos Hidroagrícolas" depende do tipo de Aproveitamento Hidroagrícola, tal como definido no Decreto-Lei 269/82, e portanto e em última análise, da classificação do seu interesse numa escala que vai de nacional a particular.

Em relação aos impactes negativos sobre a exploração agrícola causados pela construção de infraestruturas (como estradas, vias férreas, barragens, ...), a sua minimização é claramente de importância particular, ainda que a infraestrutura possa ser de interesse nacional, pelo que a sua iniciativa deve ser deixada às Associações de Agricultores.

Como é claro, desenvolvimento agrícola e ordenamento do território não são objectivos mutuamente exclusivos, razão por que são aqui referidos entre aspas.

A sua distinção, em termos de objectivo principal de uma operação de emparcelamento, por difícil que seja, deve-se basear acima de tudo na existência de conflitos sobre o uso do solo (com base em preocupações ambientais ou de crescimento da urbanização, para apenas citar dois exemplos), que tornem relevante a possibilidade de harmonizar o direito individual de propriedade com os restantes direitos, mais gerais, da comunidade.

Em conformidade com o enquadramento jurídico português sobre ordenamento do território, tais operações deveriam ser reservadas às Câmaras Municipais.

Em relação à segunda questão, ela torna-se relevante apenas nos casos em que as operações são promovidas pelas Associações de Agricultores, pois só aí se pretendem promover interesses que são, essencialmente, particulares: haverá, por isso, que garantir que existe uma vontade em que se execute uma intervenção deste tipo.

Considerando a experiência passada, nem a apresentação de abaixo-assinados a acompanhar o pedido de início de uma operação, nem a apresentação de uma candidatura por uma entidade local, parecem condições suficientes para garantir a concordância prévia com o início dos estudos por parte dos beneficiários finais de uma operação de emparcelamento.

Parece necessário, antes, uma declaração individual de concordância com o início dos estudos prévios, a qual necessariamente derivará de um conhecimento sobre as diferentes características de uma operação de emparcelamento, incluindo os aspectos relativos à alteração da propriedade.

Resumindo, a candidatura a operações de emparcelamento integral deve ser entendida como uma forma de assegurar dois resultados, que aparecem como essenciais para o sucesso da operação: garantir o conhecimento e a vontade dos beneficiários na sua execução bem como a sua integração com outras políticas.

Quanto ao primeiro aspecto sugere-se que tal seja conseguido através da apresentação de um conjunto de declarações individuais de concordância com o início das fases de estudo prévio e de elaboração do projecto.

No segundo aspecto, parece necessário regulamentar a relação entre os objectivos da operação e o tipo de beneficiários. Parece ainda necessário discutir a relação entre os objectivos destas operações e a escala territorial da candidatura, por forma a assegurar a eficácia das intervenções previstas.

2 – O Estudo Prévio

O objectivo deste capítulo é o de analisar a forma como tem sido definida a primeira fase de uma operação de emparcelamento, a de Estudo Prévio.

Ao contrário da fase seguinte, a de elaboração do projecto, que se encontra regulamentada em bastante detalhe pela actual legislação, o DL 103/90 de 22 de Março, ocupa-se do Estudo Prévio em apenas dois artigos: um que define os seus objectivos e outro que respeita à sua aprovação.

Em relação aos objectivos, o art.º 2º do referido Decreto-Lei aponta, no essencial, para que esta fase sirva de suporte à decisão sobre a continuação ou não da operação de emparcelamento. Assim, a sua realização visa:

“a) o levantamento da estrutura fundiária, das características ambientais, económicas e sociais da zona e das vantagens da realização de um projecto de emparcelamento;

(...)

d) o conhecimento de possíveis dificuldades, do respectivo fundamento e do modo de as superar;

e) a estimativa dos meios humanos e materiais necessários à execução do projecto;

f) a determinação dos prazos para a realização das várias fases da remodelação predial e dos melhoramentos a incluir no projecto;

g) a determinação do grau de viabilidade técnica e económica do projecto em função dos resultados previsíveis e dos custos”

O Estudo Prévio deve ainda apresentar, nos termos do mesmo artigo, “b) a delimitação aproximada da zona a emparcelar; c) a provisão de melhoramentos fundiários e rurais a incluir no projecto”, informação que poderia contribuir para que a decisão se baseasse em resultados mais concretos. Como se discutirá de seguida, a própria legislação limita de forma significativa o interesse desta informação adicional.

Face a este vazio na legislação, esta primeira fase tem sido regulada pelas Normas Técnicas elaboradas pelo IHERA as quais, embora nunca tenham sido publicadas em portaria do Ministério da Agricultura, como determina o art.º 58º do DL 103/90, têm sido apresentadas como o modelo a seguir na elaboração do Estudo Prévio.

O alcance dessas Normas tem que ser avaliado tendo em consideração a redefinição do papel do Estado, nomeadamente o facto de, no âmbito da Medida 1.5 do PAMAF, se ter limitado a uma intervenção ao nível do acompanhamento das candidaturas aprovadas⁶, para além da manutenção da sua intervenção no processo de aprovação, previsto na legislação.

As Normas definiriam, por isso, o que se considerava necessário para poder decidir se um Estudo Prévio tinha sido correctamente elaborado (tanto em termos de conteúdo, como de

⁶ Para além das excepções de Cerva/Basto, Correlhã e Vitorino das Donas e Fontão e Bertandos, as quais, pelo que se expôs no capítulo 2 da segunda parte, não alteram o sentido do que aqui se escreveu.

processo) e, de caminho, garantiram a continuidade de um “modo de fazer” iniciado com o POERCAA e legitimaram a intervenção do IHERA na elaboração dos Estudos Prévios⁷.

Sinteticamente, um Estudo Prévio compreende duas partes, a de caracterização e a de concepção, cujo conteúdo, tanto em termos de peças escritas como de cartografia, é discriminado⁸.

Na primeira para além de informações genéricas sobre a zona⁹, pretende-se ainda a sua caracterização física¹⁰, do meio rural¹¹, da ocupação cultural e dos valores ambientais, das infraestruturas e benfeitorias¹² e da estrutura da propriedade¹³.

Discrimina-se ainda toda a cartografia a apresentar: cartas de localização, uso actual do solo, ocupação cultural, coberto vegetal e zonas com valor paisagístico e ambiental, rede viária, linhas de água, áreas regadas, zonas sujeitas a encharcamento, afectadas por cheias e/ou erosionadas, benfeitorias e situações notáveis e estrutura da propriedade.

No momento da concepção do projecto, pretende-se a definição dos objectivos do projecto e a construção de várias alternativas, quantificando as intervenções ao nível das infraestruturas, equipamentos, melhoramentos fundiários, plantações e intervenções previstas no âmbito da conservação da natureza e paisagem, bem como uma descrição e justificação do planeamento do uso do solo, acompanhada das cartas necessárias (áreas de reconversão das culturas perenes e de intervenção na floresta, planeamento físico das infraestruturas, localização de equipamentos e das intervenções no âmbito da conservação da natureza e da paisagem).

Para além desta informação, a concepção do projecto reporta ainda informação relativa à sua execução (cronograma de elaboração do projecto e da sua execução, estimativa orçamental, entidades a envolver no projecto e tipo de participação, análise de viabilidade

⁷ Como exemplo do alcance e do pormenor dessa intervenção, e da formatação a que deu origem, refira-se a (re)definição de um aspecto que se poderia considerar como de menor importância, porque com menos consequências no futuro, o da estimativa do custo de elaboração do projecto.

Assim, na acta da reunião da Comissão de Acompanhamento do Estudo Prévio de Alcobertas e Gançaria, escrevia-se “[A Hidroprojecto] quanto à análise de viabilidade do EPE [Estudo Prévio de Emparcelamento], referiu que os custos relativos à elaboração do projecto foram determinados com base nos custos de uma equipa pluridisciplinar: engenheiros agrónomo, civil, geógrafo; jurista, etc. Posteriormente, recebeu um exemplar do EPE das Baixas de Óbidos, onde verificou que aqueles custos eram determinados através da fórmula constante de despacho interno do Sr. Ministro da Agricultura. Assim, pediu à APARRM [Associação dos Produtores Agrícolas da Região de Rio Maior] que solicitasse ao IHERA a indicação da dita fórmula, pedido que já foi satisfeito, assumindo pois que os custos de elaboração do Projecto devam ser calculados pela fórmula e não por outro processo”.

⁸ Nesta descrição, recorreu-se à versão de 1997 das Normas Técnicas, as mais recentes, as quais não são, no entanto, significativamente diferentes das anteriores.

⁹ Nomeadamente localização, área e beneficiários.

¹⁰ Discriminando: clima, solos, geomorfologia, zonagem física.

¹¹ Discriminando: demografia, actividades não agrícolas, formas e tipos de exploração, uso actual do solo.

¹² Discriminando: rede viária, drenagem e rega, melhoramentos fundiários e plantações.

¹³ Analisada através do cálculo dos seguintes indicadores: área média/prédio, nº prédios/proprietário, área média/proprietário, prédios encravados; nesta parte da caracterização deverá ser usado o programa SIGEF, propriedade do IHERA.

socio-económica, estudo de impacte ambiental), bem como à forma como foi elaborado o próprio Estudo Prévio (levantamento das expectativas dos interessados e dos contactos efectuados com as várias entidades durante a execução do Estudo Prévio).

Este modelo de Estudo Prévio, muito pesado, parece adequado para responder a uma estratégia em que se concebe o emparcelamento como um processo que tem como objectivo o ordenamento do espaço rural.

No entanto, essa estratégia esbarra, depois, na incapacidade institucional de garantir a posterior aplicação do conjunto de intervenções propostas, na medida em que a legislação que regula o emparcelamento limita as competências do futuro responsável pela elaboração e execução do projecto a um conjunto restrito de intervenções, centradas na actividade agrícola no território.

Tal é especialmente evidente nas propostas que se prendem com a recuperação do património, construído ou natural, cuja justificação se baseia nos seus efeitos de promoção do turismo em espaço rural.

Embora tal corresponda à generalização de um discurso sobre o papel da agricultura no desenvolvimento rural¹⁴, e permita uma actualização da utilidade deste instrumento, nunca se apresenta qualquer suporte para esta pretensa vocação do território (a qual não é, aliás, sujeita a qualquer tipo de avaliação) nem são perceptíveis os limites que uma estratégia puramente local, a uma escala reduzida, coloca¹⁵, aspecto já referido no capítulo anterior.

Em consequência destas limitações à ambição do emparcelamento, é possível concluir, da análise dos Estudos Prévios elaborados durante o POERCAA e o PAMAF (neste caso, os concluídos até Dezembro de 1999), que muita da informação recolhida durante a caracterização da zona não tem qualquer utilidade posterior, como é o caso da caracterização física e do meio rural.

¹⁴ Refira-se, por exemplo, que o Estudo Prévio de Vila Verde, elaborado em 1992, defendia, no âmbito do Plano de Ordenamento Ambiental e Paisagístico, que "(...) seria muito interessante preservar a aldeia através da recuperação das casas tradicionais, muitas vezes em ruínas, desenvolvendo a actividade turística em meio rural. Esta aldeia, além das casas, tem muitos locais típicos dignos de despertarem a atenção dos turistas que procurem o sossego do ambiente rural para passar as suas férias. Associado a isto, poderia manter-se em actividade alguns dos agricultores que, ainda hoje, trabalham a terra através de métodos artesanais como o arado puxado através de uma junta de vacas, constituindo um exemplo vivo das nossas ancestrais técnicas de trabalhar a terra. Esta solução aliada ao desenvolvimento do artesanato constituiria um pólo de atracção turística com inegáveis benefícios para a população rural."

Este Estudo Prévio mereceria o seguinte despacho do Director Geral da Hidráulica e Engenharia Agrícola: "Concordo com este parecer [de apreciação do Estudo Prévio], nomeadamente no que respeita à necessidade evidenciada (...) de promover acções tendentes à fixação de população rural no âmbito da execução de um projecto integrado de emparcelamento. Aliás, o projecto de emparcelamento de Vila Verde poderia criar as condições fundiárias favoráveis para a aplicação de algumas medidas agro-ambientais previstas na nova PAC e servir assim de zona piloto para a região. Assim, concordo com a proposta de elaborar o projecto de emparcelamento integral de Vila Verde/Alijó. À consideração superior."

¹⁵ Uma excepção a esta crítica será, por exemplo, o Estudo Prévio de Samodães, que se subordina a um Plano de Ordenamento de carácter superior, o PROZED (Plano Regional de Ordenamento da Zona Envolvente do Douro), que pretende integrar este tipo de intervenções.

O facto de muita desta informação não poder ser considerada como indispensável à elaboração do Estudo Prévio, ressalta ainda das grandes diferenças de conteúdo em alguns dos aspectos considerados, de que um exemplo claro é o da caracterização da estrutura predial.

Considerada como informação essencial num processo que pretende intervir sobre o direito de propriedade, é possível constatar as diferenças quanto ao tipo de informação a que se recorreu em diferentes estudos prévios: desde a elaboração do cadastro no âmbito da elaboração do Estudo Prévio (uma operação morosa e cara, objecto de um financiamento que representa aproximadamente 1/3 do financiamento atribuído ao Estudo Prévio), a situações em que se recorreu a informação de cadastro não actualizado até ao caso limite do Estudo Prévio de Cerva/Basto em que se recorreu ao Recenseamento Geral da Agricultura de 1989, com informação referente à estrutura da exploração e não da propriedade.

A acrescentar à limitação da capacidade institucional, atrás referida, surge a questão da oportunidade de, face à actual legislação, o Estudo Prévio propor soluções muito detalhadas, que configuram um "pré-projecto".

De facto, sendo o emparcelamento apresentado como um processo participado e consensual, a fase em que se pode considerar que estas características estão garantidas é a de elaboração de projecto, em que os beneficiários são membros da Comissão de Trabalho, à qual cabem importantes funções para o decorrer da operação de emparcelamento, nomeadamente a definição do respectivo perímetro, bem como dos melhoramentos de carácter individual ou colectivo indispensáveis à remodelação predial e os que contribuam para a valorização da zona (DL 103/90, art.º 31º, alíneas a) e c)).

Deste potencial conflito entre a proposta de soluções no âmbito do Estudo Prévio e as competências das Comissões de Trabalho, tem resultado, em alguns casos, a alteração das soluções tanto ao nível de algumas infraestruturas, como da própria área de intervenção¹⁶, por vezes de forma assinalável, uma vez iniciada a fase de projecto.

Ao fazer-se este comentário, não foi esquecido que as Normas Técnicas indicam a obrigação de consultar os interessados nem que, em alguns casos, se constituíram Comissões de Apoio à Elaboração do Estudo Prévio¹⁷, que pretenderam integrar os beneficiários, nem ainda que o início da elaboração dos Estudos Prévios mais recentes tem sido anunciada por edital e nos jornais.

¹⁶ Refira-se, como exemplo, a operação de emparcelamento em Correlhã e Vitorino das Donas, em que as propostas do Estudo Prévio respeitavam a uma área de 816 ha e a elaboração do projecto foi restrita a 279 ha, devido a questões levantadas quanto a possíveis alterações do uso do solo no respectivo Plano Director Municipal.

¹⁷ A existência destas Comissões é referida nos relatórios de Estudo Prévio de Lagoa e Telões.

No entanto, é preciso também ter em conta: que as Normas Técnicas (independentemente das restrições à sua eficácia que acima se referiram), não indicam como tal consulta se deve processar e que esta, muitas das vezes, se resume a uma consulta à opinião das Juntas de Freguesia e das Organizações de Agricultores; que as Comissões de Apoio resultam da iniciativa dos responsáveis pelo Estudo Prévio e não estão, de todo, generalizadas; que a publicidade ao início da elaboração dos Estudos Prévios é, como se disse, recente; e, finalmente, que não está prevista qualquer intervenção dos beneficiários no processo de aprovação dos Estudos Prévios.

Do que se escreveu, é possível concluir que o maior rigor que o aprofundamento da concepção de projecto transporta para a tomada de decisão sobre a continuação da operação de emparcelamento é apenas aparente, na medida em que não é possível garantir a aplicação futura, na fase de elaboração de projecto, das intervenções propostas.

Naturalmente, e é este o último comentário sobre o conteúdo desta fase, tal situação limita a utilidade dos estudos de avaliação económica que, no seguimento das conclusões da "Jornada de Reflexão sobre Emparcelamento Rural", se generalizaram aos Estudos Prévios elaborados durante o PAMAF¹⁸.

Nos sete Estudos Prévios¹⁹ para os quais se realizou a análise de viabilidade económica do conjunto de intervenções propostas, foi utilizado um modelo²⁰ através do qual se estimam os efeitos, sobre o funcionamento e resultados económicos de uma amostra de explorações do perímetro, da execução da operação de emparcelamento.

Esses efeitos, já referidos no capítulo 6 da segunda parte deste relatório, são quantificados com base em hipóteses quanto aos resultados ao nível da alteração da estrutura da exploração (número, dimensão e forma das parcelas, distância ao assento de lavoura), das infraestruturas construídas no perímetro (nomeadamente redes de caminhos, drenagem e rega, reconversão cultural,...), bem como da dinâmica que seria induzida por este tipo de operação, nomeadamente ao nível da inovação tecnológica.

¹⁸ Nas conclusões dessa Jornada escrevia-se: "Foi apresentado um modelo para análise da rentabilidade dos investimentos [nas operações de emparcelamento rural integrado] (...). O modelo utilizado é adequado à análise de investimentos no âmbito dos PERI. Deve-se, no entanto, continuar a melhorar os métodos de avaliação sócio-económica e generalizá-los a todos os Estudos Prévios".

¹⁹ Os Estudos Prévios de Samodães e de Fráguas e Outeiro da Cortiçada, financiados pelo POERCAA e adjudicados, através de Concurso Público, a uma empresa privada, foram os primeiros a apresentar, no seu relatório, uma avaliação económica dos efeitos do emparcelamento.

No âmbito dos Estudos Prévios financiados pelo PAMAF, foi realizada a avaliação das operações de emparcelamento de Lagoa, Telões, Pinheiro Grande e Carregueira, Baixas de Óbidos e Amoreira, bem como para o conjunto de perímetros do Baixo Vouga Lagunar.

²⁰ Este modelo foi desenvolvido no Instituto Superior de Agronomia, no âmbito de uma Dissertação de Doutoramento (José Paulo Pimentel de Castro Coelho, 1992, "Análise de projectos de emparcelamento rural. O caso de Valença do Minho"), na qual se podem encontrar os pormenores relativos à respectiva estrutura.

Como se conclui facilmente, os resultados de uma análise deste tipo têm a consistência das suas hipóteses de partida a qual, no momento do Estudo Prévio, é bastante discutível²¹.

Face a esta situação, que se pode descrever como de não conformidade entre, por um lado, o conteúdo dos Estudos Prévios realizados e das Normas Técnicas que lhes servem de modelo e, por outro lado, a legislação em vigor, dois caminhos parecem possíveis.

Por um lado, a regulamentação da participação dos beneficiários na elaboração e aprovação do Estudo Prévio (caso em que poderia, eventualmente, ser considerada como dispensável a apresentação de um número definido de declarações individuais de interesse na candidatura à fase de projecto, que se propôs no capítulo anterior), com o consequente reforço do carácter vinculativo das suas propostas em relação ao projecto.

Por outro, a simplificação do seu conteúdo, tanto em favor do processo de candidatura, nomeadamente no que respeita a uma definição prévia dos objectivos da operação de emparcelamento, como da fase de elaboração do projecto, com uma consequente redução da importância da caracterização da zona como do pormenor das soluções de concepção do projecto.

Estas duas vias de promoção da eficácia dos Estudos Prévios não são, como se compreende, mutuamente exclusivos e a simplificação da caracterização da zona surge, em qualquer caso, como uma necessidade, que se revelou aliás consensual nos contactos tidos durante a preparação deste relatório.

No entanto, há que reconhecer que a simplificação que é aqui desejável dependerá necessariamente das características da área de intervenção e, portanto, do tipo de operação de emparcelamento integral: quando se vise o ordenamento do território, o tipo de informação a considerar será necessariamente mais amplo que em outro tipo de operação, de objectivos também mais limitados.

No limite, e levando em consideração a experiência portuguesa, a fase de Estudo Prévio poderia mesmo ser minimizada, como aconteceu no caso das operações incluídas em Aproveitamentos Hidroagrícolas, nomeadamente no Baixo Mondego e na Cova da Beira, e mais recentemente, nas Courelas de Coruche.

²¹ Refira-se a este propósito que a validação do modelo utilizado, referido na nota de pé de página anterior, utilizou informação relativa à operação de emparcelamento de Valença quando esta se encontrava num ponto adiantado da elaboração de projecto e, mesmo neste caso, integrou na sua avaliação investimentos que não se viriam a concretizar, como a rede de rega.

Sobre a questão do momento de realização do estudo de viabilidade económica, refira-se ainda que, nas operações executadas pela Junta de Colonização Interna (nomeadamente Cabanelas e Odeceixe), este só se realizou após a sua aprovação pelos beneficiários, isto é, no momento de conclusão do projecto.

Resumindo, mais do que a defesa de um modelo único de Estudo Prévio, os Organismos da Administração Pública com responsabilidade nesta política deveriam definir, no início da sua elaboração, quais os elementos que consideravam necessários para que pudessem fundamentar a decisão sobre a utilidade da continuação da operação.

Este caminho coloca também a questão da definição de quais os Organismos a incluir na apreciação do Estudo Prévio, bem como a utilidade da sua participação desde o início do Estudo Prévio.

Actualmente essa definição é função do tipo de iniciativa: se esta parte do Estado, apenas é necessária a apreciação do IHERA, antes da autorização a conceder pelo Ministro da Agricultura; se a iniciativa é particular, é necessário o parecer da respectiva Comissão de Coordenação Regional (organismo com responsabilidade na coordenação das várias políticas públicas e no ordenamento do território), antes da autorização a dar pelo IHERA²².

Mais uma vez, o que parece aqui determinante na definição das instituições a incluir no processo de apreciação e aprovação não é a iniciativa da operação, mas sim o seu objectivo, e aquelas serão mais diversificadas no caso de "operações com o objectivo de ordenamento do território", caso em que a sua participação bem como a dos seus beneficiários deveria seguir, tanto quanto possível, o definido pela legislação que regulamenta o ordenamento do território.

Uma decisão segundo este critério poderia ainda facilitar a definição do tipo de apreciação que se solicita a organismos que, tradicionalmente, se encontram afastados da aplicação deste tipo de intervenção, questão que foi aliás já levantada aquando da apreciação de um Estudo Prévio²³ e que não foi, até hoje, esclarecida.

Face à diversidade de objectivos das operações de emparcelamento integral, parece aconselhável a definição de vários modelos de Estudo Prévio, os quais seriam regulamentados por Normas Técnicas que deveriam agora assumir a forma legalmente prevista, a de portaria ministerial.

²² Refira-se no entanto que nem sempre se seguiu este procedimento. Assim, alguns Estudos Prévios elaborados durante o POERCAA foram submetidos à apreciação pela respectiva CCR, sendo no entanto iguais no que respeita à iniciativa.

²³ A propósito da apreciação do Estudo Prévio de Lagoa, a Comissão de Coordenação da Região Norte escreveria, no seu ofício de 12/08/98, o seguinte:

"Pensamos que, tendo em conta que existe uma certa indefinição no DL n.º 103/90 quanto ao conteúdo dos pareceres das CCR's, o MADRP poderia definir os termos e os critérios em que se deveriam basear os pareceres desta Comissão de Coordenação, dadas as suas competências e atribuições. Desta forma, não correríamos o risco de emitir pareceres com algum nível de generalidade e com sobreposição, em certos assuntos, em relação aos pareceres do IHERA. Por outro lado, as posições técnicas desta Comissão terão um sentido mais útil se forem emitidas durante a fase de acompanhamento da elaboração dos Estudos Prévios."

Tal solicitação teve despacho favorável do Presidente do IHERA, embora não se conheça qualquer resposta.

Em qualquer caso, parece aconselhável a simplificação da caracterização que é feita durante a sua elaboração.

Parece ainda aconselhável a definição do modo de integrar os beneficiários na aprovação do Estudo Prévio, o que reforçaria a sua importância para a fase de elaboração do projecto.

3 – A elaboração do Projecto

A definição de uma nova estrutura da propriedade, nos vários aspectos que foram analisados no capítulo 3 da segunda parte do relatório, é um resultado central das operações de emparcelamento integral.

A necessidade de garantir a legitimidade dessa alteração, tanto aos olhos dos beneficiários como aos da lei, levou a que, ao contrário da fase de Estudo Prévio, a elaboração do Projecto tenha sido regulada com muito maior pormenor: tanto ao nível dos resultados possíveis²⁴, como do próprio processo da sua obtenção, definindo-se dessa forma a estrutura desta fase da operação.

Tendo o conteúdo da legislação em vigor sido analisado na primeira parte deste relatório, a exposição que aqui se faz da fase de elaboração de projecto será, por isso, sintética.

Em traços gerais, a elaboração de um Projecto compreende duas partes: uma primeira que visa a caracterização da situação existente, seguida por uma outra em que se definem as alterações a introduzir, tanto sobre a estrutura da propriedade como sobre as infraestruturas da área a emparcelar.

A conclusão de cada um destes momentos é marcada por um período de apreciação dos seus resultados e, eventualmente, de apresentação de reclamações: a caracterização da situação existente levará à fixação das bases do projecto e a definição dos resultados da operação levará à aprovação do projecto. Refira-se que é em torno da definição destes dois momentos que a legislação concretiza as actividades a desenvolver durante a elaboração do projecto.

Assim, para a caracterização da situação existente é necessário:

- a classificação de terras e benfeitorias, que possibilita a valorização, para efeitos de troca (no caso das terras, em pontos, e no das benfeitorias, geralmente em dinheiro), do património de cada proprietário;

²⁴ Nomeadamente a obrigatoriedade de equivalência de valor entre os novos prédios e os anteriores, a transferência de todos os direitos e ónus entre as duas estruturas de propriedade, a salvaguarda dos direitos dos rendeiros.

- o esclarecimento da situação jurídica da propriedade, o que implica a definição, para todos os prédios abrangidos, do conjunto de direitos e encargos que sobre eles impendem.

Após reclamação pelos beneficiários, e feitas as correcções a que houver lugar, será sobre esta informação²⁵ que será concluído o projecto de emparcelamento que inclui, como já se referiu, dois resultados centrais: a nova estrutura da propriedade e o projecto de execução das infraestruturas.

Tudo o que se escreveu até aqui refere-se à forma como a legislação pretende assegurar a legitimidade dos resultados da operação de emparcelamento perante os seus beneficiários. Referiu-se, porém, no início que também era necessário assegurar a legitimidade dos resultados, nomeadamente da nova estrutura da propriedade, perante a lei.

Na legislação sobre emparcelamento, este aspecto é regulado através da definição dos autos, que serão emitidos pelo IHERA, em relação a cada proprietário e no qual se fará a descrição dos bens que lhe pertenciam e dos que lhe passam a pertencer, bem como da transferência de direitos, ónus e encargos (DL 103/90, art.º 18º): a sua passagem supõe, portanto, a determinação e comprovação da situação jurídica de cada prédio resultante da operação de emparcelamento e dos prédios que lhe deram origem, com vista à sua utilização posterior como documento bastante para o registo dos novos prédios e para a sua transacção ou para o registo de quaisquer outros direitos, ónus ou encargos (DL 103/90, art.º 19º).

O processo de passagem de autos tem sido, na prática, extremamente demorado, o que se prende com a justificação da situação jurídica de cada prédio, a realizar no momento de emissão de cada auto, o que tem obrigado à manutenção de uma estrutura de suporte jurídico a operações que, fisicamente, se encontram já concluídas, situação que se traduz num acréscimo de custos com estas operações, ainda que de difícil contabilização.

Tal acontece apesar de anteriormente ter já decorrido, em alguns casos, a elaboração do cadastro ou a sua actualização e, em todos os casos a que se aplicou a actual legislação, o processo de determinação da situação jurídica de cada prédio ter sido seguido por um processo de exposição e reclamação pública que conduziu à fixação das bases do projecto, definindo a situação sobre a qual a alteração da estrutura da propriedade será decidida.

Face às garantias que um processo com as características do emparcelamento deveria assegurar, seria talvez de ponderar quais as alterações legais necessárias para tornar mais efectivos os resultados do cadastro sobre a determinação da situação jurídica da propriedade,

²⁵ Bem como outros aspectos, aqui menos relevantes, como a definição dos limites da área a emparcelar, as regras de funcionamento da Reserva de Terras ou a definição dos melhoramentos colectivos a efectuar.

reduzindo assim a duração da fixação das bases do projecto, bem como para assegurar a validade jurídica deste primeiro momento da elaboração do projecto sobre os resultados finais, tornando mais expedito o processo de elaboração dos autos²⁶.

Feita esta apresentação sobre a estrutura da elaboração de um projecto, muito semelhante, na legislação portuguesa, ao que está regulamentado na legislação de outros países europeus, torna-se necessário referir três aspectos que se prendem com a aplicação da legislação em vigor: o primeiro respeita ao momento de elaboração do cadastro e do Estudo de Impacte Ambiental; os restantes, mais centrados na fase de elaboração do projecto, prendem-se com a difusão de responsabilidades que se tem verificado durante esta fase e à análise das reclamações apresentadas durante a elaboração do projecto e, posteriormente, a oposição à sua aprovação.

Como se referiu no capítulo anterior, a caracterização da estrutura da propriedade, na fase de Estudo Prévio, tem sido feita com base num conjunto diverso de informação, o que só tem sido possível porque a determinação da situação jurídica da propriedade apenas é exigida, como se escreveu acima, aquando da elaboração das bases do projecto.

No entanto, o que se verifica é que a realização ou a actualização do cadastro da propriedade tem sido objecto de financiamento, no âmbito do POERCAA e PAMAF, logo na fase de Estudo Prévio, quando ainda não se decidiu, por definição, sobre o interesse da continuidade da operação.

A questão que aqui se põe é, como é fácil de entender, a do momento de realização do cadastro, uma operação que é morosa e cara, como também já se referiu.

Se a sua execução na fase de Estudo Prévio se pode justificar pelo facto de se poder dispor, no início da fase de projecto, de um conjunto de informação que é aí indispensável, contribuindo dessa forma para a redução da duração de uma fase em que há uma maior

²⁶ Refira-se a este propósito, e com um sentido semelhante ao que se escreveu, ainda que restrito ao problema da validade jurídica do cadastro:

"Quando da elaboração do Cadastro atende-se apenas a situações de facto, isto é, sem recurso a prova documental, embora com reserva de todos os direitos. (...) É evidente que o Cadastro assim elaborado não é um cadastro jurídico, embora já constitua uma presunção de direito, dada a publicidade de que é rodeado.

Contudo, todas as alterações posteriores, no âmbito da sua conservação, têm que ser obrigatoriamente baseadas em escrituras notariais ou outros actos com valor jurídico.

Os cuidados postos na elaboração do cadastro, nomeadamente a convocação dos proprietários e a sua pública reclamação, embora este seja baseado inicialmente em situações de facto, e as regras seguidas na sua conservação, permitem que os registos cadastrais adquiram no decorrer do tempo valor jurídico, constituindo uma forte presunção de direito, como tem sido reconhecido pelos tribunais na resolução de casos litigiosos.

Por isso, no Registo Predial, que é fundamentado em provas documentais, no caso de um proprietário não possuir documentos sobre a posse de um prédio, é permitido que o possa registar em seu nome, desde que esteja inscrito no Cadastro como seu proprietário e que prove, por simples testemunho, que está na posse pacífica e pública há mais de 10 anos no caso de ser de boa-fé e de 15 anos sendo de má-fé." (Rui Galiano Barata Pinto, 1990, "O Cadastro da propriedade rústica e o seu papel no desenvolvimento do território", DGHEA-GTZ, Programa modular – Projectos de emparcelamento rural integrado).

participação dos proprietários e uma maior exposição pública de toda a operação, também é verdade que acarreta o alongamento do Estudo Prévio e que, em casos em que essa avaliação seja negativa, terá representado um investimento com efeitos nulos para a política de emparcelamento. A isto acresce que, nos casos em que o intervalo de tempo entre a realização do Estudo Prévio e a elaboração do projecto seja dilatado, os resultados do cadastro estarão, inevitavelmente e em maior ou menor grau, desactualizados.

O momento de realização do cadastro, entre Estudo Prévio ou elaboração do projecto, deve por isso ser equacionada em função da definição das próprias características da fase de Estudo Prévio, aspecto já referido no capítulo anterior.

O momento de realização do Estudo de Impacte Ambiental (EIA) levanta questões semelhantes. Se a sua realização aquando do Estudo Prévio pode permitir avançar numa selecção de alternativas que tenha em conta a dimensão ambiental do conjunto de intervenções propostas, também é verdade que a quantificação de impactes e a proposta de medidas minimizadoras se refere a intervenções sobre as quais não existe qualquer certeza de concretização, o que diminui a utilidade de qualquer proposta resultante do EIA e, no limite, poderia aconselhar um novo Estudo caso as soluções de projecto diferissem das propostas apresentadas aquando do Estudo Prévio.

Por outro lado, é importante reconhecer que a realização do EIA após a aprovação do projecto pelos interessados, momento em que se pode saber, com segurança, os seus resultados, diminui consideravelmente o seu interesse, na medida em que qualquer proposta de alteração que daí resultasse poderia conflitar com os pressupostos que conduziram à sua aprovação.

Face a este quadro, parece aconselhável que a realização do Estudo de Impacte Ambiental se faça durante a fase de projecto, para que qualquer proposta de intervenção que daí resulte possa ser incorporada antes da aprovação pelos interessados.

Feito este comentário, e recentrando a discussão na fase de elaboração do projecto, importa dizer que, com excepção da Reserva de Terras (que é sempre da responsabilidade do Estado), a regulamentação existente não é completamente clara no que respeita à organização das operações de emparcelamento integral, e concretamente desta fase, quando são de iniciativa particular (autarquia ou associações de agricultores), o que tem especial relevância para a discussão da sua aplicação no período mais recente, concretamente na vigência do PAMAF: tanto pela importância assumida pela fase de elaboração do projecto como pela importância atribuída às candidaturas particulares na execução da Medida 1.5 deste Programa.

De facto, o Decreto-Lei n.º 103/90 descreve em capítulos diferentes e com diferente detalhe, o funcionamento das operações de emparcelamento em função da iniciativa: no

Capítulo I organiza-se, com bastante pormenor, o funcionamento das operações de emparcelamento de iniciativa do Estado (especialmente na sua Secção I, que trata das operações de emparcelamento integral), enquanto no Capítulo II, que respeita às operações de iniciativa particular, se remete para o Capítulo anterior, escrevendo-se que deverão ser feitas "(...) as necessárias alterações" (art.º 24º), regulamentando apenas, no que aqui nos interessa, o processo de aprovação do projecto (art.º 26º).

O que se entende por "necessárias alterações" não é, no entanto, perfeitamente claro, não permitindo perceber quais as responsabilidades dos particulares que promovem estas operações. Dois exemplos ajudam a tornar mais clara a necessidade desta clarificação.

O primeiro prende-se com a publicidade das decisões tomadas no âmbito das operações de emparcelamento, nomeadamente o início dos trabalhos e dos períodos de reclamação: como regra, os editais que dão publicidade dessas decisões têm sido publicados pelo IHERA, o que naturalmente traduz, publicamente, uma responsabilização do Estado numa operação que é de iniciativa e responsabilidade de uma Autarquia ou de uma Associação de Agricultores.

Escreveu-se acima que tal se passava "como regra" pois, em pelo menos uma operação²⁷, o edital anunciando o início do processo de reclamação conducente à fixação das bases do Projecto foi publicado pela Associação de Agricultores que apresentou a candidatura e assumiu a responsabilidade pela elaboração do projecto.

Outro exemplo, que ultrapassa o aspecto formal, respeita à constituição da Comissão de Trabalho nas operações de iniciativa particular.

Como se escreveu na primeira parte deste relatório, esta Comissão tem amplas competências na elaboração do projecto (DL 103/90, artº 31º, nº1), nomeadamente a delimitação do perímetro de emparcelamento, a classificação e avaliação de terrenos e benfeitorias, a definição dos melhoramentos de carácter individual ou colectivo indispensáveis à remodelação predial, bem como os que contribuam para a valorização da zona, para além da colaboração no processo de constituição da Reserva de Terras.

A constituição desta Comissão incluiria os proprietários e os rendeiros no perímetro, para além dos presidentes das juntas de freguesia em cujas áreas se situam os terrenos a emparcelar e ainda de um técnico agrícola designado pelo IHERA, que preside, e de um funcionário deste Instituto com funções de secretário e sem direito a voto (DL 103/90, artº 30º): a Comissão de Trabalho é, portanto, essencial ao funcionamento da operação,

²⁷ Em Pinheiro Grande e Carregueira

nomeadamente porque garante a participação dos seus beneficiários (proprietários e rendeiros).

No entanto, a legislação apenas obriga à constituição desta Comissão nas operações de emparcelamento integral cuja iniciativa tenha pertencido ao Estado (DL 384/88, artº 9º). Não se conhecendo as intenções de quem legislou neste sentido, esta diferença poderá derivar da também diferente representatividade dos proponentes particulares, de natureza local, sobre o Estado: dada a diferença na origem, não teria parecido necessário salvaguardar a participação dos beneficiários num processo que, por hipótese, teriam dado início.

Já atrás se referiu que não é forçoso que tal se passe e que não existe correspondência entre o início de uma operação e o seu conhecimento por parte dos seus beneficiários finais. A prática da elaboração de projecto reforça esta conclusão e traduz-se no facto de em todas as operações nesta fase se ter constituído uma Comissão de Trabalho, promovida pelo IHERA a pedido do proponente e presidida por um funcionário deste Instituto.

Ainda que os proponentes destas operações façam parte da Comissão de Trabalho (ao abrigo do n.º 4 do art.º 30º do DL 103/90, que permite o seu alargamento em função da natureza da operação), a sua constituição não deixa de representar uma menor responsabilização das associações de agricultores e autarquias em operações que são da sua iniciativa, com a conseqüente responsabilização do Estado num momento que é central para a elaboração do projecto.

Esta situação não deixa aliás de ser contraditória com a justificação subjacente à estratégia de privilegiar as candidaturas de particulares à Medida 1.5 do PAMAF (que era, recorde-se, encurtar prazos através da garantia de um maior envolvimento dos beneficiários) na medida em que ao conjunto de competências da Comissão de Trabalho corresponde uma parte essencial da informação que é exposta à reclamação dos beneficiários com vista à fixação das bases do projecto, aspecto que é especialmente relevante quando se sabe que é à fixação das bases do projecto que cabe os maiores estrangulamentos na fase de elaboração de projecto.

De facto, e recorrendo apenas aos projectos já concluídos e para os quais a actual legislação foi aplicada (isto é, com fixação das bases do projecto através de portaria do Ministério da Agricultura) ²⁸, todo o processo que vai até à fixação das bases do projecto demorou cerca de 63 meses, enquanto que a conclusão do projecto demorou pouco mais de 36 meses.

²⁸ Afife, Valença, Meãs e Carapinheira.

Estas conclusões são confirmadas tanto por estes valores médios, como pelo conjunto de opiniões recolhidas durante a preparação deste relatório e que apontam para a inexistência de cadastro e para as dificuldades no esclarecimento da situação jurídica dos prédios como os principais estrangulamentos à elaboração do projecto.

A situação actual pode, portanto, ser caracterizada por uma divisão das responsabilidades entre uma Comissão de Trabalho, promovida pelo IHERA e presidida por um seu funcionário e cujas competências estão legalmente definidas, e o proponente da operação, responsável pelas restantes acções necessárias à conclusão desta fase, nomeadamente a determinação da situação jurídica da propriedade aquando do processo de fixação das bases e os projectos de infraestruturas e o traçado dos novos lotes, informação que constitui o projecto e que é portanto necessária para a sua reclamação e posterior aprovação.

É de referir que a falta de meios próprios levou, na Medida 1.5 do PAMAF, os promotores das candidaturas a entregar a responsabilidade pela elaboração do projecto ao Estado ou à adjudicação das tarefas que desejaram manter como sua responsabilidade a empresas privadas introduzindo, neste caso, um terceiro actor, cuja actividade se desenvolve num quadro legal que, sem o excluir, não o previa.

Criou-se assim um quadro em que a entidade que presta serviços técnicos necessários à elaboração do projecto é potencialmente irresponsável por partes que lhe são essenciais, ao mesmo tempo que a Administração Pública participa nessa mesma definição e controla todo o processo, na medida em que também lhe competem as funções de acompanhamento e fiscalização das operações de emparcelamento. Tal situação só poderá funcionar sem excessivas dificuldades se existir uma grande comunhão de perspectivas sobre a natureza do processo de emparcelamento, os seus objectivos e características, entre a empresa a quem a elaboração do Estudo Prévio ou Projecto é contratada e a Administração Pública que o financia e controla.

Como se torna claro, e apesar de este aspecto só neste capítulo ser referido, dada a maior visibilidade e o carácter mais directo da participação do IHERA, esta observação é igualmente válida para a elaboração de Estudos Prévios, com a eventual agravante de a sua definição ser menos precisa, nos termos da lei, e portanto maior o espaço de decisão da Administração Pública.

Não se pretendendo aprofundar aqui os aspectos relativos ao financiamento das operações de emparcelamento e ao funcionamento do mercado de empresas de projecto, discussão que se reserva para os próximos capítulos, é no entanto de referir que os valores de adjudicação, em muitos casos bastante próximos do valor de financiamento aprovado pela

Unidade de Gestão da Medida, não eram de molde a permitir que os proponentes pudessem desempenhar um papel activo nesta fase.

O terceiro aspecto, antes referido e que se pretende aprofundar, respeita às reclamações apresentadas nos dois períodos de reclamação a que se fez já referência.

O quadro 35 apresenta uma análise das reclamações apresentadas no processo de fixação das bases do projecto e que constam dos relatórios de progresso de quatro projectos que transitaram do POERCAA para o PAMAF²⁹.

Quadro 35 – Número de reclamações: fixação das bases do projecto

Operação	Limites do perímetro	Classificação de terras	Benfeitorias	Cadastro			Total
				Área	Propriedade da terra	Outros direitos	
Vila Verde	2	2	18	4	35	6	67
Aljezur	3	17					20
Vale do Lis		5		5			10
Alfarelos				17	1		18
Total	5	24	18	26	36	6	115

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios de progresso dos projectos (IHERA).

Essas reclamações agrupam-se em quatro categorias: limites do perímetro (reclamação pela não integração de uma parcela no perímetro de emparcelamento), classificação de terras, avaliação de benfeitorias e cadastro, separando neste caso as que se prendem com diferenças de área, com a propriedade da terra ou com outros direitos de propriedade (no caso, direitos de água).

Como se conclui, as reclamações em relação ao cadastro são as mais importantes, representando quase 60% do total (68 reclamações em 115) e se não se contabilizar a única destas operações que se situa a Sul do Tejo (Aljezur), onde não existe qualquer reclamação por este motivo, então as insuficiências de cadastro estão na origem de mais de 70% das reclamações.

²⁹ Vila Verde, Aljezur, Alfarelos e Vale do Lis. Embora Montemor também tenha transitado de Programa, o seu relatório de progresso não apresenta esta informação.

O quadro 36 revela uma análise das reclamações apresentadas sobre o novo lote e da razão para a sua apresentação³⁰, a qual, com raras excepções, se pode classificar em uma de três categorias: 1) situar-se num local não desejado, 2) atribuir-se à nova terra uma qualidade inferior à do lote inicial, 3) a menor área do lote final. Não se verificou nenhuma devido a direitos de arrendamento não respeitados.

Quadro 36 – Número de reclamações: elaboração do projecto

Projecto	Localização lotes	Qualidade da terra	Área	Outros motivos	Total	
					n.º	%
Cabanelas	2			1 ^{a)}	3	1,3
S. Martinho do Bispo	15	5	1	2 ^{b)}	23	5,8
S. João do Campo	1				1	1,4
Polder Piloto				1 ^{c)}	1	2,1
Benaciate				1 ^{d)}	1	0,3
Tentúgal		1	5		6	0,8
Valença	17	6	5	3 ^{e)}	31	4,7
Afife	111	25	5	21 ^{f)}	162	11,7
Meimoa	9	10	4	1 ^{g)}	24	2,1
Benquerença	48	79	11	23 ^{h)}	161	22,2
S. Silvestre e S. Martinho	1		1		2	0,4
Montemor	1				1	0,2
Carapinheira	2		5	2 ⁱ⁾	9	1,3
Meãs	2	5			7	2,2
Total	207	131	37	57	432	

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios de projecto (IHERA).

- a) pretende a transformação de mato existente;
- b) pretende a divisão do lote (1) e a manutenção de benfeitorias (1);
- c) classificação da terra e da área do lote inicial;
- d) área do lote inicial;
- e) manutenção do lote inicial (1), alteração do nome do lote (1) e retirada de terras da Reserva (1);
- f) pedido de informação (5), prestação de informações (3), pedido de terras da Reserva (3), correcção de área original (2), correcção de classificação de terras (2);
- g) recusa de pagamento pelo aumento de área;
- h) não apresenta motivos (12), forma do lote (4), recusa de pagamento pelo aumento de área (1), pretende divisão do lote (3), pretensão de venda (1), acesso (1), propriedade da terra (1);
- i) classificação de terras (1) e pedido de reserva de terras (1).

Naturalmente a distinção entre estes motivos é discutível: por exemplo, o local pode não ser desejado porque a qualidade da terra é considerada inferior, caso em que só se

³⁰ Esta análise baseou-se nas reclamações que constam dos relatórios de projectos de 14 operações de emparcelamento, cujo projecto se encontra concluído (Cabanelas, S. João do Campo, S. Martinho do Bispo, Tentúgal, Benaciate, Polder Piloto, Valença, Afife, Meimoa, Benquerença, S. Silvestre e S. Martinho de Árvore, Montemor, Carapinheira e Meãs).

Refira-se que em duas operações, Pereira e Ribeira e Taveiro, não houve reclamações e que nos perímetros de Estorãos, Odeceixe e Salgueiro não foi possível determinar as suas razões por não constarem dos relatórios existentes no IHERA.

considerou como incluído no segundo motivo se tal fosse explicitamente declarado. Por outro lado, inclui-se no motivo de “qualidade da terra” diferenças no uso futuro, que podem resultar de diferenças em benfeitorias (especialmente importante no caso de Benquerença).

A principal conclusão que se pode retirar da análise deste quadro é a da reduzida contestação às soluções encontradas: apenas em três casos, Benquerença, Afife e S. Martinho do Bispo, o número de reclamações ultrapassa os 5% do número de proprietários.

A este processo de reclamação segue-se, após as correcções a que houver lugar, a aprovação do projecto pelos beneficiários, determinando a legislação que a não apresentação de uma declaração de rejeição do projecto funciona, tacitamente, como aprovação. Tais declarações devem ser apresentadas até 15 dias após a publicação do edital que dê conhecimento público das rectificações do projecto (DL 103/90, artº 14º, nº 2), não se esclarecendo, no entanto, o que acontece caso não existam quaisquer alterações ao projecto.

A esta dúvida acresce que as condições de aprovação não são perfeitamente claras. Assim, o DL 384/88 de 25 de Outubro determina que o projecto “(...) carece da aprovação maioritária dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos” (artº 16º), enquanto no DL 103/90 se escreve que “(...) o projecto considera-se aprovado no caso de ter obtido a aceitação da maioria dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores abrangidos *ou* a aceitação de proprietários que, em conjunto, detenham mais de metade da área a emparcelar” (artº 14º, nº1; *itálico acrescentado*).

Após a publicação da actual legislação apenas foram submetidos à aprovação pelos beneficiários 9 projectos³¹, dos quais apenas se refere os resultados desta consulta em 5 relatórios de projecto³² (quadro 37).

Como se conclui, também aqui a contestação é bastante reduzida, com excepção do caso de Salgueiro: embora aí as declarações de rejeição não atinjam os níveis que a legislação define como inviabilizadores da execução do projecto, os seus responsáveis (Comissão de Trabalho e Comissão de Acompanhamento, nomeadamente) pronunciaram-se pela sua não

³¹ S. Silvestre e S. Martinho, Ribeira e Taveiro, Meimoa, Benquerença, Salgueiro, Afife, Valença, Carapinheira e Meãs.

³² Esta informação não consta dos relatórios de projecto das operações incluídas no Projecto do Baixo Mondego (S. Silvestre e S. Martinho, Ribeira e Taveiro, Carapinheira e Meãs).

continuação³³, o que indica que o nível de aceitação de uma operação de emparcelamento, por parte dos seus beneficiários, que a Administração Pública considera necessária para que estejam criadas condições para a sua execução, poderá ser bastante superior ao legalmente definido.

Quadro 37 – Declarações de rejeição do projecto

Operação	Número	Percentagem do total de beneficiários	Percentagem da área do perímetro
Meimoa	n.d.	6	n.d.
Benquerença	40	6	n.d.
Salgueiro	118	35,5	36,7
Afife	16	1,2	3
Valença	0	0	0

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios de projecto (IHERA).

Observações: n.d. – Informação não disponível

³³ Na Informação n.º 25/DSOEA/DEF/96, em que se aprecia o projecto de emparcelamento de Salgueiro, e após se fazer o historial de todo o processo de exposição e reclamação do 1º projecto e da sua reformulação até à aprovação deste último, refere-se que:

“Torna-se importante realçar que os 35,5% de votos discordantes não significam que os restantes 64,5% estejam interessados na realização deste projecto. Efectivamente, a sua aparente concordância poderá, nalguns casos, corresponder a uma ausência de manifestação que se prende com motivos de ordem diversa, tais como: emigrantes que nem através de procuradores tomam conhecimento do processo; proprietários que consideram que tendo reclamado uma vez, terão afirmado definitivamente a sua posição; (...).

Cada vez mais se tem vindo a comprovar a importância fundamental que tem o empenhamento activo dos agricultores em processos de reestruturação predial. A iniciativa de levar adiante este tipo de acções deve, efectivamente, partir dos interessados. A situação que se verifica neste perímetro confirma a alteração a que se tem assistido no procedimento da administração pública: numa primeira fase, tratava-se de um processo de carácter obrigatório; posteriormente passou a ser necessária a inscrição a pedido dos interessados e, actualmente, o mecanismo desencadeia-se por iniciativa dos próprios agricultores e titulares dos prédios, através das suas associações locais ou das autarquias. No entanto, sendo o Projecto da Cova da Beira um dos primeiros Projectos de Aproveitamento Hidroagrícola deste país, o Emparcelamento foi incluído como uma componente obrigatória do projecto, tendo-se iniciado os trabalhos sem que esta vertente social fosse eficazmente gerida face à importância que tem. A crescer a isto, existe o facto de a equipa de trabalho deste perímetro, composta por técnicos da DRABI e do IEADR, não estar, desde o início, especificamente preparada para o efeito, revelando-se não ser suficiente o empenho demonstrado pela mesma. Consequentemente, caso se opte por fazer um novo projecto de emparcelamento ou por desenvolver qualquer outro tipo de acção neste perímetro, ter-se-á de renovar a actual equipa de trabalho.

Com esta preocupação e em face dos resultados obtidos nos períodos de reclamação atrás expostos, foram realizadas reuniões com a Comissão de Trabalho deste perímetro, com o representante do presidente da Câmara Municipal do Fundão, com o presidente da Junta de Freguesia do Salgueiro, com o notário do Cartório Notarial e com a conservadora do Registo Predial do Fundão. Todos se mostraram unânimes na manifestação da consciência de que a implantação deste projecto, nestas condições, é um processo não consensual, de negativas implicações sociais e de, no mínimo, complicada e morosa resolução.

Realizou-se, também, uma reunião preparatória, de discussão e reflexão, com a Comissão de Apreciação e, posteriormente, uma outra com esta mesma entidade, de carácter mais conclusivo (...).

Em resultado são de salientar as recomendações da Comissão de Apreciação, nomeadamente no seguinte aspecto: “Embora o projecto de emparcelamento do Salgueiro esteja aprovado de acordo com a legislação que vigora, existe um número excessivamente elevado de proprietários que não concorda com este projecto, pelo que, nestas condições, não deverá ser implantado;...”

A legislação referente ao emparcelamento, no art.º 14º do DL n.º 103/90 de 22 de Março, define sobre este assunto que um projecto considera-se aprovado no caso de ter obtido a aceitação da maioria dos proprietários ou a dos que, em conjunto, detenham mais de metade da área a emparcelar. No entanto, a proximidade do limite dos opositores a este projecto levanta questões de ordem social que podem ser determinantes face às jurídicas.”

Esta é uma questão que se prende também com as lacunas da actual legislação no que respeita a todos os procedimentos após a alteração da estrutura da propriedade, nomeadamente os que respeitam ao processo de aceitação dos novos lotes: de facto, verifica-se que um pequeno número de proprietários que se recuse a aceitar os novos lotes tem, na prática, uma grande capacidade de bloqueio da efectivação da nova estrutura de propriedade, dado estar implicado num número potencialmente elevado de trocas de terras que, em consequência, poderão ser comprometidas.

Como se escreveu no início deste capítulo, a elaboração do projecto está regulada em bastante detalhe pela actual legislação. No entanto, da análise da sua aplicação prática, surge a utilidade de precisar o sentido de algumas das suas disposições:

- *no que se refere às operações de emparcelamento integral de iniciativa das autarquias ou de associações de agricultores, parece necessário definir quais são as alterações necessárias a um articulado legal que está definido para regular a intervenção do Estado; dito de outra forma, há que esclarecer o que permanece responsabilidade do Estado nestas operações, não só por forma a definir os limites da sua intervenção como também para, no âmbito da política de financiamento destas operações, poder definir a que conjunto de tarefas se candidatam os seus promotores;*
- *em relação à aprovação do projecto pelos beneficiários, há não só que compatibilizar a aparente divergência, já referida, entre os DL 384/88 e DL 103/90, como eventualmente alterar o valor limite de declarações de rejeição, ajustando-o a aquilo que é a percepção, nomeadamente da Administração Pública, de quais são os valores de rejeição do projecto que não comprometem a sua execução*
- *por fim, e por forma a tornar mais eficaz a elaboração dos projectos de emparcelamento, haverá que ponderar a oportunidade de uma alteração das normas que regulam a validade jurídica dos trabalhos de cadastro bem como dos de determinação da situação jurídica dos prédios que decorram de operações de emparcelamento, aspectos que poderão ser reforçados se for garantida, previamente à elaboração do projecto (nomeadamente nos momentos de candidatura e na fase de Estudo Prévio), a participação dos proprietários e rendeiros no futuro perímetro.*

4 – O financiamento das operações de emparcelamento integral

O financiamento das operações de emparcelamento integral no âmbito do POERCAA e do PAMAF foi garantido através da atribuição de financiamento público, cujo valor foi calculado através da aplicação de uma fórmula definida pela Administração Pública. O objectivo deste capítulo é, por isso, o de analisar as várias fórmulas de cálculo que têm sido aprovadas.

No âmbito do POERCAA, a forma de cálculo do financiamento a atribuir à elaboração de estudos prévios e projectos seguiu os termos dos números 5 e 6 do Regulamento do Sub Programa de Emparcelamento Rural, aprovado em 25/02/92 pelo Secretário de Estado da Agricultura:

“5. O valor dos estudos prévios é calculado em função do tipo e da área envolvida, de acordo com a tabela a fixar pela Unidade de Gestão do POERCAA.

6. O valor dos projectos é calculado em função da área abrangida, de acordo com tabela a fixar pela Unidade de Gestão”.

O quadro 38 apresenta os valores unitários das ajudas concedidas, as quais, nos termos do número 13 do referido Regulamento, seriam pagas à DGHEA. Estes valores, fixados em 1992, não foram actualizados ao longo do período de vigência do Programa.

Quadro 38 – Financiamento à elaboração de Estudos Prévios e Projectos (contos/ha)

Tipo projecto	Estudos Prévios	Projectos
A - S/ rega, s/reconversão cultural	17	
B - C/ rega, s/reconversão cultural	25	
C - C/ rega, c/reconversão cultural	28	36
D - S/ rega, c/reconversão cultural	24	
E - Florestal	17	

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA

Não se encontrou qualquer documento que, de forma oficial, indicasse a origem destes valores. Porém, a partir da consulta de alguns elementos dispersos existentes no IHERA, é possível avançar com uma hipótese quanto a essa origem.

Assim, a ajuda à elaboração dos Estudos Prévios foi estimada, para os do tipo A, a partir de uma análise prévia dos meios necessários à sua elaboração (incluindo caracterização da zona, estudo da estrutura fundiária, rede de caminhos e de drenagem). A partir desse valor base, a ajuda aos restantes foi obtida através do acréscimo de uma percentagem do valor da

rede de rega e/ou do projecto de reconversão de culturas permanentes. Não foi, no entanto, possível determinar qual ou quais os critérios que fixam essa percentagem.

Quando da preparação do PAMAF, propuseram-se algumas alterações na forma de calcular o financiamento a atribuir à elaboração de Estudos Prévios e Projectos. Nesse sentido, defendia-se que "Os estudos prévios e projectos apresentam graus de dificuldade variáveis de acordo com o número de proprietários envolvidos e complexidade da zona onde os mesmos se situam. Essa complexidade varia essencialmente com necessidade de reconversão de culturas perenes, com o tipo de morfologia do terreno e com a existência ou necessidade de regadio"³⁴.

A fórmula sugerida, e adoptada, tomou então a forma:

$$V = [N + (A \cdot F)] \cdot L$$

onde V é o valor a pagar pelo Estudo Prévio ou pelo Projecto, N é o número de proprietários, A a área abrangida, F o factor de complexidade da zona e L o custo base de estudos prévios ou projectos.

O valor de F é obtido pela soma de 3 sub-factores que pretendem representar a influência sobre o custo do Estudo Prévio ou Projecto das diferenças quanto à importância das culturas perenes, à morfologia do terreno e à existência ou necessidade de regadio³⁵.

Quanto a L, toma o valor de 25 contos para a elaboração de Estudos Prévios e de 41 contos para a elaboração de projectos, valores obtidos por actualização, para preços de 1994, do valor médio do financiamento atribuído pelo POERCAA à elaboração de Estudos Prévios e Projectos, o que traduz uma actualização diferente consoante o tipo de estudo. Assim, registou-se um aumento no valor de custo base de 19% para os Estudos Prévios e de 14% para os Projectos³⁶. Para além desse facto, refira-se que no caso dos Estudos Prévios, o valor médio de que se parte reflectia já considerações sobre a complexidade desses mesmos estudos, as quais seriam assim duplamente quantificadas: pelo custo base (L) e pelo factor de complexidade (F).

³⁴ Informação 2/DSOEA/DEF/95, de 03/01/1995, aprovada por despacho do Ministro da Agricultura em 15/09/1995.

³⁵ Estes factores de complexidade tomam os valores que se apresentam no quadro seguinte:

Factores	Definição	Valores	
		Estudo Prévio	Projecto
f1	sem culturas perenes	0,1	0,2
	com culturas perenes sem necessidade de reconversão	0,2	0,4
	com culturas perenes a necessitar de reconversão	0,3	0,5 - 0,8
f2	zona de várzea	0,1	0,2
	zona de relevo ondulado	0,2	0,4
	zona de relevo dobrado	0,3	0,8
f3	zona sem regadio ou tendo regadio sem necessidade de recuperação	0,1	0,2
	zona com regadio a necessitar de recuperação	0,2	0,4
	zona onde é necessário instalar um novo regadio	0,3	0,8

Fonte: Informação 2/DSOEA/DEF/95, de 03/01/1995.

³⁶ O valor médio do financiamento atribuído à elaboração de Estudos Prévios e de Projectos no POERCAA foi, respectivamente, de 21 contos/ha e de 30 contos/ha. No caso da elaboração de projecto considerou-se, no entanto, o valor definido no quadro 38 (36 contos/ha), que foi atribuído aos projectos que se concluíram durante este Programa (como se referiu no capítulo 7 da segunda parte).

A aplicação desta fórmula viria a ser alterada em 1998, propondo-se ajustamentos que "(...) assentam na individualização dos montantes associados aos projectos de infra-estruturas, melhoramentos e equipamentos, na alteração dos valores do factor de complexidade f1 [referente à importância das culturas perenes] e na introdução de um novo factor – f4 – que traduz as diferenças do coberto vegetal (espécies arbóreas e arbustivas) nos vários perímetros"³⁷.

A nova fórmula que, nos termos do despacho do Vice-Presidente do IHERA, se aplica apenas ao cálculo da ajuda a atribuir à elaboração de projectos, passou a ser:

$$Vr = V + I$$

onde Vr é o valor da ajuda a atribuir no âmbito dos projectos de ordenamento fundiário, I é igual a 5% do valor estimado para a execução de infra-estruturas, melhoramentos e equipamentos cujo financiamento se preveja venha a ser financiado no âmbito da operação e V é estimado pela fórmula:

$$V = \{N + [(A.F) + (a1.f1)]\}.L$$

onde a1 é a área afectada pelo factor de complexidade f1, o qual indica a representatividade das áreas de culturas perenes e F resulta da soma dos restantes três sub-factores³⁸.

Por fim, o parâmetro L passou a tomar o valor de 30 contos, uma redução de aproximadamente 27% em relação ao valor aprovado em 1994.

A proposta de alteração desta fórmula baseou-se numa análise, realizada na Divisão de Estruturação Fundiária do IHERA, dos custos de elaboração de quatro projectos (Fráguas e Outeiro da Cortiçada, Pinheiro Grande e Carregueira, Samodães e Vale da Vila). O teste da nova fórmula, por aplicação aos projectos em curso, permitiu concluir que esta viria a fornecer valores menores para o financiamento a atribuir, sendo a diferença de aproximadamente 13%.

Porém, esta redução resulta, em grande medida, da redução do custo base a que já se fez referência: de facto, caso esta não existisse, o valor total do financiamento aprovado

³⁷ Informação 17/DSHER/DEA/98, de 30/04/98, aprovada por despacho do Secretário de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural de 05/06/98.

³⁸ Estes factores de complexidade tomam os valores que se apresentam no quadro seguinte:

Factores	Definição	Valores
f1	< 25% da área do perímetro	0,5
	25%-50% da área do perímetro	1
	51%-75% da área do perímetro	1,5
	> 75% da área do perímetro	2
f2	zona de várzea	0,2
	zona de relevo ondulado	0,4
	zona de relevo dobrado	0,8
f3	zona sem regadio ou tendo regadio sem necessidade de recuperação	0,2
	zona com regadio a necessitar de recuperação	0,4
	zona onde é necessário instalar um novo regadio	0,8
f4	< 30% da área do perímetro	0,2
	30% - 50% da área do perímetro	0,4
	51%-70% da área do perímetro	0,6
	> 70% da área do perímetro	0,8

Fonte: Informação 17/DSHER/DEA/98, de 30/04/98

para o conjunto de projectos que serviu de teste ter-se-ia reduzido em apenas 4,6%. Refira-se que, sobre a justificação desta redução, nada é avançado na informação referida.

Estas alterações não traduziram, porém, uma alteração substancial da forma como estes financiamentos foram definidos, pelo que se podem resumir as alterações introduzidas pela passagem do POERCAA para o PAMAF da seguinte forma:

- introdução do número de beneficiários na fórmula de cálculo e a sua valorização da mesma forma que a área;
- aplicação dos factores de complexidade ao financiamento a atribuir à elaboração de projectos;
- possibilidade de introdução de maiores diferenças no financiamento atribuído à realização do Estudo Prévio, em função da sua complexidade, do que as possíveis no POERCAA;
- a actualização do custo base, já referida.

Os efeitos destas alterações são resumidos no quadro seguinte, que apresenta os valores de financiamento atribuído à elaboração de Estudos Prévios e Projectos em ambos os programas, em contos/ha e a preços constantes de 1998.

Como se conclui, o financiamento atribuído à elaboração de estudos prévios pelo PAMAF é muito semelhante ao atribuído pelo POERCAA. No entanto, a comparação destes valores médios perde algum significado se se atender ao facto de que no seu cálculo se entra em consideração com os já referidos factores de complexidade, pelo que há que anular este efeito, estimando quais seriam as ajudas a atribuir pelo PAMAF caso se tivesse mantido a fórmula de cálculo do POERCAA³⁹, após actualização dos valores atribuídos por este último programa⁴⁰, o que permite concluir que:

- o financiamento aprovado quando se recorre à fórmula adoptada pelo PAMAF é maior em 21 casos (num total de 29) do que a que seria atribuída caso se recorresse aos valores (actualizados) da fórmula adoptada no POERCAA;

³⁹ A correspondência entre os factores de complexidade definidos para o PAMAF com os tipos de Estudo Prévio definidos para o POERCAA, apresenta-se no quadro seguinte

		PAMAF				F	POERCAA
f1	f2	f3					
		0,1	0,2	0,3			
		Valores de F= f1+f2+f3				min - max	
0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,3-0,5	A	
	0,2	0,4	0,5	0,6	0,4-0,6	B	
	0,3	0,5	0,6	0,7	0,5-0,7	B	
0,2	0,1	0,4	0,5	0,6	0,4-0,6	A	
	0,2	0,5	0,6	0,7	0,5-0,7	B	
	0,3	0,6	0,7	0,8	0,6-0,8	B	
0,3	0,1	0,5	0,6	0,7	0,5-0,7	D	
	0,2	0,6	0,7	0,8	0,6-0,8	C	
	0,3	0,7	0,8	0,9	0,7-0,9	C	

⁴⁰ Os valores atribuídos pelo POERCAA foram acrescidos de 19%, valor da actualização do custo base quando se passou para o PAMAF, como se referiu anteriormente.

- a adopção desta última fórmula de cálculo levaria, no entanto, a uma pequena redução no valor das verbas afectadas à elaboração de estudos prévios, durante o PAMAF, que se estimou ser de 4,6%.

Quanto ao financiamento atribuído à elaboração de projectos, o quadro 39 indica que os valores aprovados durante o PAMAF são aproximadamente o triplo dos aprovados durante o POERCAA. Não é, porém, possível retirar conclusões sobre o significado desta alteração dado que, como já se referiu anteriormente, o POERCAA financiou projectos que já tinham sido iniciados ou que viriam a transitar para o Programa seguinte, o PAMAF.

**Quadro 39- Financiamento atribuído à elaboração de Estudos Prévios e Projectos
(POERCAA e PAMAF)**

	POERCAA (contos/ha)	PAMAF (contos/ha)	Variação	
			(contos/ha)	(%)
Estudo Prévio	28	29	1	3,6
Projecto	38	107	69	181,6

Fonte: elaboração própria a partir da informação fornecida pelo IHERA

Observação: valores a preços constantes de 1998

É no entanto possível avaliar a razoabilidade do financiamento aprovado para a elaboração de projectos a partir da informação existente nos respectivos estudos prévios, nos casos em que a estimativa de custo de projecto não foi calculada através da aplicação da fórmula de cálculo aprovada em 1994, para o PAMAF, e que acima se apresentou. Essa informação é apresentada no quadro 40.

Refira-se que em dois casos (em Correlhã e Vitorino das Donas e em Carrapatas), os valores do quadro 40 não são directamente comparáveis, por existirem diferenças entre a área a que respeita a estimativa apresentada no Estudo Prévio e aquela que foi candidatada a projecto.

Considerando apenas as restantes oito operações, o financiamento atribuído é o dobro da estimativa de custo apresentada, como se conclui dos valores totais que constam do quadro.

Refira-se que, caso não se tivesse adoptado como regra de afectação do financiamento a estas operações a fórmula a que acima se fez referência, este teria sido

decidido de acordo com a informação constante do respectivo Estudo Prévio, os quais foram aprovados⁴¹.

Quadro 40 – Financiamento atribuído à elaboração de Projecto em algumas operações (PAMAF)

Operação	Estimativa Custo Projecto		Financiamento aprovado		Variação	
	preços correntes	preços 1998	preços correntes	preços 1998	preços 1998	%
Cerva/Basto	42720	52111	160720	160720	108609	208
Correlhã e Vitorino das Donas	49840	60797	47950	47950	-12847	-21
Fontão e Bertianos	40320	54917	65748	65748	10831	20
Moreira, Barroças e Taias	36480	39249	84670	84670	45421	116
Pinheiros e Pias	45680	49215	169300	169300	120085	244
Samodães	20086	23246	32390	35769	12523	54
Carrapatas	18065	20907	75229	83078	62171	297
S. João de Loure (campo)	24710	28598	21730	23997	-4601	-16
Canelas	25681	31327	32800	36222	4895	16
Fráguas e Outeiro Cortiçada	105717	122350	204024	225310	102960	84
Total	-	401013	-	801736	400723	100

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios de Estudo Prévio e de informação fornecida pelo IHERA

Observações: em Correlhã e Vitorino das Donas, a estimativa de custo do projecto respeita a 816 ha e o financiamento respeita a 279 ha; em Carrapatas, a estimativa respeita a 500 ha e o financiamento a 670 ha; por essa razão, no cálculo do "Total" não se tomaram em consideração estas duas operações.

Embora as estimativas sejam bastante heterogéneas quanto ao tipo de despesas que consideram, o que poderá reflectir também as diferentes características dos projectos a elaborar, é de referir que todas consideram os custos com o funcionamento da Comissão de Trabalho, em que assumem especial importância recursos humanos envolvidos que, como se referiu no capítulo anterior, foram e são suportados pelo IHERA, pelo que se pode concluir que para além de ultrapassarem largamente as estimativas apresentadas nos respectivos estudos prévios, os financiamentos para a elaboração de projecto aprovados no âmbito do PAMAF custeiam um conjunto de actividades que é significativamente menor do que o que se contemplava nessas mesmas estimativas.

⁴¹ Como aconteceu, por exemplo, em Alcantarilha em que, na sequência do parecer de apreciação elaborado pelo Vice-Presidente do IEADR, se cabimentou o valor de estimativa de custo de projecto no PAMAF, vindo a candidatura a ser aprovada por esse valor e não se recorrendo à fórmula de cálculo aprovada.

Ainda sobre a estimativa de custo de elaboração do projecto, refira-se que os relatórios de Estudo Prévio mais recentes remetem, no capítulo dos custos de elaboração do projecto, para a aplicação da fórmula de cálculo que se tem vindo a analisar. Esta é, aliás, a orientação para a determinação deste ponto, como se pode concluir da acta da reunião da Comissão de Acompanhamento do Estudo Prévio de Alcobertas e Gançaria, anteriormente referida⁴², ou da apreciação do IHERA ao Estudo Prévio de Pinheiros e Pias, em que se escreve:

"O custo da elaboração do projecto apresentado no cronograma incluído em anexo ao Estudo Prévio, refere-se a uma estimativa efectuada considerando a realização do mesmo pela administração pública. O valor a financiar dependerá do montante apresentado na candidatura mas não poderá ultrapassar 186.558.000\$00 o que corresponde ao valor máximo de financiamento calculado através da aplicação da fórmula aprovada por despacho de 15/09/95 do Ministro da Agricultura"⁴³.

O valor aprovado viria a ser diferente, por entretanto ter mudado a fórmula de cálculo, mas seria também diferente da estimativa apresentada no Estudo Prévio e apesar de ser o valor que constava da ficha de candidatura apresentada pelo proponente (a Câmara Municipal de Monção).

Por fim, e ainda a partir da informação do quadro 40, foi possível estimar a relação entre a estimativa de custo apresentada (a preços de 1998) e as variáveis área, número de beneficiários e os factores de complexidade utilizados no cálculo da ajuda, tendo a melhor estimativa obtida tomado a forma⁴⁴

$$\text{custo} = 15848,65 + 37,88 \text{ área}$$

(2,42) (5,9)

Dito de outra forma, apenas a variável "área" é significativa na explicação do custo do projecto. Relembre-se que a introdução das variáveis "número de beneficiários" e "factores de complexidade" foram inovações na fórmula de cálculo do financiamento a atribuir à elaboração de projectos adoptada no PAMAF.

⁴² Veja-se o capítulo relativo ao Estudo Prévio

⁴³ Informação n.º 33/DSOEA/ DEF/96, de 14/06/96

⁴⁴ A regressão é globalmente significativa ($F = 40$) e apresenta um elevado ajustamento ($R^2 = 0,83$). Os valores entre parêntesis são t-rácios, pelo que as variáveis são significativamente diferentes de 0.

Refira-se que esta equação foi obtida a partir de 10 estimativas de custo do projecto, num total de 19 projectos em elaboração, representando aproximadamente metade da área em trabalho e aproximadamente 60% do total de ajudas concedidas.

A inclusão de qualquer das outras variáveis ("número de beneficiários" e "factores de complexidades") não permite melhorar de forma significativa as estatísticas de aderência global, a que acresce que não se revelavam como significativas ou produziam resultados contra-intuitivos (por exemplo, o sinal da variável f3 é negativo, significando que a maior importância do regadio faria diminuir o custo do projecto).

Se se quiser resumir o que se escreveu até aqui, fácil é concluir sobre a falta de rigor, e por conseguinte, de transparência na forma de financiar a elaboração de Estudos Prévios e Projectos, de que resulta a necessidade de a mesma ser alterada.

Para além das diferenças, não totalmente explicadas, entre as várias fórmulas de cálculo dos financiamentos a afectar, registam-se ainda, no caso da elaboração de projectos, importantes diferenças entre as respectivas estimativas de custo apresentadas em Estudo Prévio e os montantes de financiamento aprovados. Como se verá em mais detalhe no próximo capítulo, os valores de financiamento aprovados são ainda, em alguns casos, bastante superiores aos valores pelos quais as empresas contratam a elaboração desses estudos e projecto.

Face a esta situação, parece necessário que, no momento de apresentação da candidatura à elaboração de Estudo Prévio ou projecto seja apresentada uma estimativa do seu custo, justificada por uma identificação do conjunto das tarefas que o candidato se propõe executar.

De acordo com o que se escreveu nos capítulos anteriores, deveria existir aqui a possibilidade de discutir quais as tarefas consideradas como necessárias, atendendo à diversidade de operações de emparcelamento e ao disposto na legislação sobre o conteúdo destas duas fases. Nesse sentido, a definição rígida de Normas Técnicas, mesmo que passem a assumir a forma legalmente estabelecida, embora possa facilitar a tarefa da Administração Pública e tornar a sua decisão aparentemente mais objectiva, contribuirá antes para a perpetuação de um modelo único de "fazer" o emparcelamento, com as deficiências e desajustamentos que lhe foram apontadas em capítulos anteriores.

Da análise que se fez ao processo de fixação administrativa do financiamento das operações de emparcelamento integral é possível concluir sobre o desajustamento da actual forma de financiar estas operações o qual se traduz em valores de financiamento aprovado que são, nalguns casos, bastante superiores a estimativas de custo do projecto apresentadas no respectivo Estudo Prévio.

Face a este quadro, parece necessário alterar a forma de atribuição das verbas afectas à política de emparcelamento, nomeadamente através da exigência de apresentação, no momento de candidatura, da estimativa do custo de elaboração de estudos prévios e projectos, bem como dos planos de trabalho que lhes estão subjacentes (definidos em função das características da operação, nomeadamente dos seus objectivos) evitando dessa forma o recurso a uma nova fórmula de cálculo do financiamento a atribuir.

5 – O mercado de elaboração de estudos e projectos

Como se referiu no capítulo 3 desta terceira parte, a falta de meios próprios levou a que os promotores das candidaturas se decidissem por um de dois caminhos: entregar a responsabilidade pela operação ao Estado ou assumir essa responsabilidade adjudicando a elaboração dos estudos prévios e projectos, total ou parcialmente, a empresas privadas.

Pretende-se aqui analisar o funcionamento deste mercado, criado em torno da elaboração dos estudos e projectos previstos nas operações de emparcelamento integral, considerando tanto a sua dimensão como a forma como se estruturou.

O quadro 41 traduz a dimensão deste mercado criado, essencialmente, durante o período de vigência do PAMAF e, mais concretamente, em torno do financiamento aprovado no âmbito da sua Medida 1.5.

Quadro 41 - Elaboração de estudos prévios e projectos: responsabilidade e execução no âmbito do POERCAA e do PAMAF (valor do financiamento e número)

Responsabilidade	Execução	POERCAA				PAMAF			
		Estudo Prévio		Projecto		Estudo Prévio		Projecto	
		valor	n.º	valor	n.º	valor	n.º	valor	n.º
Estado	Directa	564135 (85)	15	297707 (100)	13	123210 (14)	7	456219 (28)	8
	Concurso Público	98890 (15)	2			118149 (14)	10	24011 (1)	1
Particular	Convite					556271 (65)	11	781972 (47)	7
	Concurso Público							394723 (24)	5
	Outra forma					62780 (7)	2		
Total		663025 (100)	17	297707 (100)	13	860432 (100)	30	1656925 (100)	21

Quadro 41 - Elaboração de estudos prévios e projectos: responsabilidade e execução no âmbito do POERCAA e do PAMAF (valor do financiamento e número) (cont.)

Responsabilidade	Execução	PAMAF								Total			
		PAMAF 1.1 e 1.3				Total				Estudo Prévio		Projecto	
		Estudo Prévio		Projecto		Estudo Prévio		Projecto		valor	n.º	valor	n.º
		valor	n.º	valor	n.º	valor	n.º	valor	n.º	valor	n.º	valor	n.º
Estado	Directa	21988 (80)	1	907384 (100)	12	145198 (16)	8	1363603 (54)	20	709354 (46)	23	1661310 (59)	29
	Concurso Público	5554 (20)	1			123703 (14)	11	24011 (1)	1	222595 (14)	13	24011 (1)	1
Particular	Convite					556271 (63)	11	781971 (30)	7	556270 (36)	11	781971 (27)	7
	Concurso Público							395084 (15)	5			395085 (14)	5
	Outra forma					62780 (7)	2			62780 (4)	2		
Total		27542 (100)	2	907384 (100)	12	887952 (100)	32	2564669 (100)	33	1550999 (100)	49	2862377 (100)	42

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA.

Observações: valores de financiamento atribuído, em contos, a preços constantes de 1998; os valores entre parêntesis são percentagens; o número total de projectos difere da soma dos valores de POERCAA e PAMAF por 4 projectos terem transitado entre programas; particular/outra forma: protocolo com o IHERA (Baixas de Óbidos e Quinta do Canal e Moinho do Almocharife).

Da sua análise é possível concluir que as empresas privadas participam, no âmbito desta Medida, na elaboração de 21 estudos prévios, que representam 79% do financiamento concedido, e 13 projectos, que representam 72% do financiamento concedido. Quando se analisam os valores totais afectados à política de emparcelamento, esta importância diminui, por se considerar o POERCAA e as Medidas 1.1 e 1.3 do PAMAF, em que o papel do Estado é bastante mais importante: ainda assim, representam 50% do financiamento afecto à elaboração de estudos prévios e 42% do financiamento afecto à elaboração de projectos.

O financiamento total afecto aos estudos e projectos em que participam as empresas privadas é de 1.979.932 contos (a preços de 1998), que representa 45% do total de verbas afectas a este tipo de trabalhos no âmbito da política de emparcelamento. Se se considerar apenas a Medida 1.5 do PAMAF, a importância das empresas de projecto aumenta, atingindo os 75% do financiamento aprovado: cerca de 1.875.126 contos num total de 2.517.357 contos (a preços de 1998). Esclareça-se, no entanto, que estes são os valores aprovados pelos responsáveis pela política de emparcelamento e disponíveis para serem gastos na elaboração

de estudos prévios e projectos pelos responsáveis por estas acções: não são os valores pelos quais os estudos prévios ou projectos são adjudicados às empresas.

De entre as duas formas de entrada neste mercado, o concurso público ou o convite à apresentação de propostas (modalidade apenas disponível para os proponentes de direito privado), esta última é sempre mais importante quando se considera o financiamento envolvido:

- foi adjudicado por convite 65% do financiamento aprovado para a elaboração de estudos prévios no âmbito da Medida 1.5, que representam 36% das verbas afectas a este tipo de estudos;
- também por convite foi adjudicado 47% do financiamento afecto à elaboração de projectos no âmbito da Medida 1.5, que representa 27% das verbas afectas a esta fase;
- a adjudicação por concurso público para a elaboração de estudos prévios apenas foi utilizada pelo Estado e representa 14% do total de verbas afectas a estes estudos;
- a adjudicação por concurso público para a elaboração de projectos representa cerca de 15% do total de verbas afecta a esta fase e é utilizada essencialmente por particulares (na sua maioria, Câmaras Municipais).

O quadro 42 apresenta informação relativa à identificação do beneficiário, aos valores de financiamento aprovado, à forma de adjudicação, ao valor de adjudicação e à identificação da empresa contratada (aqui designadas pelas letras A, B e C), permitindo uma análise mais discriminada do funcionamento deste mercado.

Como se pode concluir da sua análise, nos casos em que os beneficiários adjudicam a terceiros a realização dos trabalhos (11 projectos e 11 estudos prévios), o valor da adjudicação é próximo do do financiamento aprovado, não existindo diferenças significativas entre os dois valores em função de o adjudicante ser público (Câmaras Municipais e IHERA) ou privado: no primeiro caso, o valor de adjudicação é 85% do valor do financiamento, enquanto no segundo é um pouco menor (80%). Também não se detectam diferenças em função do tipo de trabalho adjudicado (estudo prévio – 78%; projecto – 79%). Estes valores, pelo que reflectem quanto às verbas que sobram para financiar a actividade dos promotores destas acções, sustentam, por isso, a conclusão antes apresentada relativamente à sua pouca participação efectiva nos vários aspectos da sua elaboração.

Não significa isto, como é óbvio, que não existam variações na relação entre os valores de adjudicação e de financiamento: assim, essa relação está entre os 50-59% em 2 trabalhos, entre 60-69% em 4, entre 70-79% em 3, entre 80-89 em 3, entre 90-99% em 5 e,

finalmente, com um valor igual para o financiamento aprovado e a adjudicação estão 4 trabalhos.

Quadro 42 – Análise dos financiamentos atribuídos no âmbito do PAMAF

Operação	Fase	Beneficiário	Financiamento (preços correntes)	Forma de adjudicação	Valor de adjudicação		Empresa
					preços correntes	% do financiamento	
Veiga da Mira	Projecto	C. M. Valença	45920	Concurso público	41785	91	A
Telões	E. Prévio	FATA	59963	Convite	57623	96	A
Lagoa	E. Prévio	FATA	77805	Convite	74922	96	A
Palaçoulo	E. Prévio	Cooperativa Agrícola de Palaçoulo	62640	Convite	37250	59	B
Vale da Vilarça	E. Prévio	FATA	76250	Convite	76250	100	A
Lagoa	Projecto	FATA	108443	Convite	?	?	A
Samodães	Projecto	CMLamego	32390	Concurso público	28500	88	B
Carrapatas	Projecto	FATA	75229	Convite	51829	69	A
Mortágua	E. Prévio	IHERA	24500	Concurso público	21607	88	B
Eixo	E. Prévio	IHERA	51450	Concurso público	57360	111	A
S. João de Loure (monte)	E. Prévio	IHERA	11375	Concurso público	11335	100	A
Lamas do Vouga + Águeda	E. Prévio	Cooperativa Lavradores Águeda	96480	Convite	95920	99	A
S. João de Loure (campo)	Projecto	IHERA	21730	Concurso público	17900	82	C
Pinheiro Grande e Carregueira	E. Prévio	Agrotejo	24915	Convite	15920	64	IEADR, DRARO, ISA, A
Azambujeira, S. João da Ribeira e Ribeira de S João	E. Prévio	APARRM	56037	Convite	36200	65	B
Alcobertas e Gançaria	E. Prévio	APARRM	18300	Convite	18000	98	B
Courelas Campo Coruche	Projecto	ARBVS	50210	Concurso público	31000	62	A + B
Fráguas e Outeiro Cortiçada	Projecto	APARRM	204024	Convite	135000	66	A
Moita	Projecto	CGAlvorninha	65444	Convite	65444	100	A
Zambujal	Projecto	CGAlvorninha	54473	Convite	54473	100	A
Alvorninha	Projecto	CGAlvorninha	65254	Convite	?	?	A
Pinheiro Grande e Carregueira	Projecto	Agrotejo	166604	Convite	151600	91	A

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA.

Observações: ? – valor desconhecido. Os valores são apresentados a preços correntes do ano de aprovação da candidatura (na coluna "financiamento") e do ano de adjudicação (na coluna "valor de adjudicação").

Não se incluiu a informação relativa aos Projectos de Moreira, Barroças e Talas e de Pinheiros e Pias e aos Estudos Prévios de Carril e Várzea de Calde por não se conhecer a decisão relativa a valores de adjudicação e empresa. A informação relativa ao Estudo Prévio do Eixo refere-se à adjudicação de um conjunto de oito Estudos Prévios. Os Estudos Prévios de Lamas do Vouga e de Águeda foram também adjudicados em conjunto.

A segunda conclusão que se pode retirar deste quadro é que o número de empresas que participam neste mercado é bastante reduzido podendo, na prática, considerar-se três empresas: a A, a B (como líder de consórcio) e a C (como líder de consórcio).

Como se poderia concluir do quadro anterior, a importância de cada uma destas empresas é bastante diferente. O quadro 43 pretende quantificar essa dimensão deste mercado, tomando em consideração apenas os estudos prévios ou projectos cuja elaboração foi adjudicada a uma destas empresas e para os quais se conhece o valor da adjudicação.

Quadro 43 – Estrutura do mercado: elaboração de estudos prévios e projectos

Empresa	Forma de adjudicação	Estudos Prévios		
		Financiamento (preços correntes)	Adjudicação (preços correntes)	Adjudicação/Financiamento (%)
A	Convite	385727 (63)	356544 (66)	92
	Concurso Público	62825 (11)	68695 (13)	109
	Total	448552 (74)	425239 (79)	95
B	Convite	136977 (22)	91450 (17)	67
	Concurso Público	24500 (4)	21607 (4)	88
	Total	161477 (26)	113057 (21)	70
C	Convite	0	0	0
	Concurso Público	0	0	0
	Total	0	0	0
Total		610029 (100)	538296 (100)	88

Quadro 43 – Estrutura do mercado: elaboração de estudos prévios e projectos (cont.)

Empresa	Forma de adjudicação	Projectos			Total		
		Financiamento (preços correntes)	Adjudicação (preços correntes)	Adjudicação/Financiamento (%)	Financiamento (preços correntes)	Adjudicação (preços correntes)	Adjudicação/Financiamento (%)
A	Convite	565774 (85)	458346 (84)	81	951501 (75)	814890 (75)	86
	Concurso Público	45920 (7)	41785 (8)	91	108745 (8)	110480 (10)	102
	Total	611694 (92)	500131 (92)	82	1060246 (83)	925370 (85)	87
B	Convite	0	0	0	136977 (11)	91450 (8)	67
	Concurso Público	32390 (5)	28500 (5)	88	56890 (4)	50107 (5)	88
	Total	32390 (5)	28500 (5)	88	193867 (15)	141557 (13)	73
C	Convite	0	0	0	0	0	0
	Concurso Público	21730 (3)	17900 (3)	82	21730 (2)	17900 (2)	82
	Total	21730 (3)	17900 (3)	82	21730 (2)	17900 (2)	82
Total		665814 (100)	546531 (100)	82	1275843 (100)	1084827 (100)	85

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA.

Observações: valores a preços correntes, para o período 1992-1998; os valores entre parêntesis são percentagens.

Para um total de 1.084.827 contos, a empresa A é responsável por 85% do valor adjudicado, a empresa B por 13% e a empresa C por 2%⁴⁵.

Como se conclui desse quadro, a adjudicação por convite é a forma mais importante para as duas maiores empresas, sendo claramente mais importante no caso da empresa A.

Como também se conclui, nos casos em que a adjudicação é feita por concurso público, o valor de adjudicação representa uma percentagem maior do valor de financiamento aprovado que nos casos em que a adjudicação é feita por convite. Este resultado pode ser explicado por duas razões: o relativamente baixo valor dos trabalhos levados a concurso público, que não deixam muita margem de manobra às empresas concorrentes para jogarem com os preços das propostas apresentadas, e a natureza dos contratos, nomeadamente a possibilidade de, nos casos em que a adjudicação é feita por convite, o proponente assegurar algumas das tarefas necessárias à elaboração do projecto, reduzindo portanto o valor da adjudicação.

De qualquer forma, também aqui se notam diferenças entre as empresas: enquanto o rácio valor de adjudicação/financiamento aprovado é de 87% para o conjunto de trabalhos ganhos pela empresa A, toma o valor de 73% nos trabalhos ganhos pela empresa B.

O quadro 44 apresenta a informação referente ao mercado de elaboração dos Planos de Estruturação Agrária, em relação aos quais a informação é mais limitada, dado o número relativamente pequeno de candidaturas aprovadas. Como se pode concluir da sua leitura, as conclusões são, em grande medida, iguais às que se retiraram para o mercado de estudos prévios e projectos: a enorme importância da empresa A, com 74% do valor total adjudicado; a maior importância dos procedimentos por convite, através dos quais se adjudicou 63% do financiamento aprovado; o elevado valor da relação adjudicação/financiamento para o conjunto destes Planos e as diferenças entre empresas quanto a este indicador, aqui mais evidentes que no caso anterior.

Importante para o funcionamento deste mercado é também, como se referiu em capítulos anteriores, a forma como se processa a relação destas empresas com o IHERA, organismo da Administração responsável pelo acompanhamento da execução do POERCAA e do PAMAF.

Dos contactos tidos na preparação deste relatório ressaltou uma situação em que, não existindo qualquer queixa por parte da empresa dominante neste mercado, estas se registam por parte das restantes: referiram-se então casos de mudança de critério na apreciação de

⁴⁵ A fatia de mercado da empresa A será maior, na medida em que não se contabilizaram os projectos de Lagoa e Alvorninha, por não ser conhecido o valor de adjudicação, sabendo-se no entanto que foram adjudicados a esta empresa.

relatórios intercalares bem como interferências consideradas como excessivas no desenrolar das operações, procurando impor determinadas soluções consideradas como inadequadas pelo projectista. Foi referido ainda o facto de as adjudicações por convite, organizadas por proponentes privados, não garantirem, na generalidade dos casos, a possibilidade de concorrência, em igualdade de circunstâncias, de todas as empresas.

Quadro 44 – Estrutura do mercado: elaboração de Planos de Estruturação Agrária (PEA)

Empresa	Forma de adjudicação	Planos de Estruturação Agrária		
		Financiamento (preços correntes)	Adjudicação (preços correntes)	Adjudicação/ /Financiamento (%)
A	Convite	292557 (48)	257009 (66)	88
	Concurso Público	33234 (21)	32980 (8)	99
	Total	325791 (69)	289989 (74)	89
B	Convite	74118 (15)	37700 (10)	51
	Concurso Público	74400 (16)	62000 (16)	83
	Total	148518 (31)	99700 (26)	67
Total		474309 (100)	389689 (100)	82

Fonte: elaboração própria a partir de informação fornecida pelo IHERA.

Observações: valores a preços correntes, para o período 1995-1996; os valores entre parêntesis são percentagens.

Estas referências exemplificavam e traduziam a opinião de que estaria criado um ambiente geral de discriminação do trabalho destas empresas, resultante da sua não aderência ao modelo de emparcelamento imposto pelo IHERA, o qual se traduzia, objectivamente, no favorecimento da empresa dominante neste mercado.

Em resultado do que se escreveu ressalta, na análise do funcionamento deste mercado, a falta de transparência na afectação de fundos públicos: para além de as verbas afectas a estudos e projectos serem manifestamente excessivas (e desproporcionadas em relação ao conjunto do investimento, como também já se havia referido), o mercado que se criou em torno da execução de estudos prévios e projectos caracteriza-se pela adjudicação maioritária destas verbas através de procedimentos por convite, organizados por entidades privadas, e teve como resultado mais saliente a sua concentração quase total numa única empresa projectista.

Assegurar a transparência deste mercado é, face a esta situação, uma tarefa indispensável à credibilidade de uma política de emparcelamento que pretende garantir a participação dos particulares na sua promoção.

Para tal parece necessário assegurar a inexistência de arbitrariedades nos procedimentos por convite organizados por estes proponentes, assemelhando-os tanto quanto possível, aos concursos públicos organizados por entidades de direito público.

Assim, caberia à Administração Pública a definição das regras que deveriam ser respeitadas nestes procedimentos (nomeadamente, publicidade, prazos para a apresentação de propostas e critérios de análise), ficando a aprovação final da candidatura dependente da apresentação da prova de conformidade com estas regras. Face a esta exigência, a Administração Pública deveria disponibilizar o apoio técnico para a sua organização aos proponentes que o considerassem necessário.

Tão ou mais importante que a definição destas regras, parece necessário garantir o alargamento do número de empresas que intervém neste mercado, permitindo dessa forma uma maior competição.

Para além das sugestões antes feitas a propósito da elaboração dos estudos prévios, que terão como consequência secundária a possibilidade de uma maior diversidade na elaboração desta fase, diminuindo o grau de intervenção do IHERA a esse nível e o fim da imposição de um modelo de emparcelamento ajustado a um único interveniente neste mercado, parece necessário intervir ao nível da fase de elaboração de projecto.

Uma das possibilidades para que tal aconteça será o fraccionamento dessa fase em várias tarefas (cadastro, determinação da situação jurídica da propriedade, classificação de terras e benfeitorias, projectos de infraestruturas e de definição da estrutura predial), as quais poderão ser atribuídas separadamente, por concurso.

Não se esconde que, se esta solução contribuirá para alargar a participação de mais empresas num mercado até aqui extremamente concentrado, ela terá que ser ponderada pela necessidade de maior coordenação entre empresas eventualmente diferentes, bem como pelo acréscimo de trabalho que acarretará, para os meios técnicos da Unidade de Gestão, a preparação de um maior número de concursos.

Por fim, e face ao que se escreveu no capítulo 3, a propósito da participação do IHERA em Comissões de Trabalho criadas em operações de iniciativa particular, parece necessário definir a forma como esta será financiada.

Analisando o mercado criado em torno da elaboração de estudos e projectos no âmbito das operações de emparcelamento, é possível concluir sobre o desajustamento da sua

actual forma de funcionar, o qual se traduz, antes de mais, na importância que assumiu a adjudicação de fundos públicos através de procedimentos por convite, adoptada por entidades privadas, e pela concentração da larga maioria dos estudos e projectos em uma única empresa.

Face a este quadro, e atendendo ainda à divisão de tarefas existente entre o Estado, os promotores da operação e as empresas privadas que executam os estudos e projectos, parece necessário agir no sentido de tornar este mercado mais transparente e mais competitivo, o que implica uma intervenção a vários níveis, nomeadamente:

- a definição, pela Administração Pública, de um conjunto de regras a que terão que obedecer os processos de adjudicação através de procedimentos por convite, a cujo cumprimento fica condicionada a aprovação final de candidatura;*
- a definição da forma como será financiada a participação do Estado (através da Comissão de Trabalho) nesta fase;*
- a formalização da separação das várias tarefas que constituem a fase de projecto (a determinação da situação jurídica, a classificação de terras e benfeitorias, os vários projectos de infraestruturas, a definição da nova estrutura predial), podendo cada uma delas, bem como a elaboração do cadastro, ser atribuída separadamente, por concurso, o que contribuirá para alargar a participação de mais empresas num mercado extremamente concentrado.*

ANEXO – Modelo de caracterização das operações de emparcelamento

Pretende-se neste Anexo apresentar a estrutura sobre a qual se procedeu à caracterização das operações de emparcelamento, cujo resultado se apresenta, sob a forma de uma ficha referente a cada operação, nos Volumes II a VI deste estudo.

A realização destas operações está regulamentada pelos Decretos Lei nº 384/88, de 25 de Outubro, e nº 103/90, de 22 de Março, os quais permitem definir a sua estrutura, nomeadamente as três grandes fases em que se pode dividir a sua realização (estudo prévio, elaboração do projecto e execução do projecto ou obra).

O conteúdo de cada uma destas fases foi posteriormente regulado através da elaboração, pelo IHERA¹, das Normas Técnicas para a elaboração de estudos prévios e projectos, permitindo a identificação de um conjunto de actividades cujo conteúdo se procurou caracterizar.

A esta regulamentação, acresce a que respeita ao funcionamento dos Programas responsáveis pelo seu financiamento (Programa Operacional de Emparcelamento Rural e Cessação da Actividade Agrícola – POERCAA – e Programa de Apoio à Modernização da Agricultura e Florestas – PAMAF). A caracterização do processo de candidatura a estes financiamentos, que também consta da caracterização elaborada para cada operação, é referido no fim deste Anexo.

Estrutura da ficha de caracterização

Em cada ficha de caracterização, e condicionada à informação existente no IHERA, apresenta-se, para cada uma das actividades identificadas, a data de execução e a informação produzida.

Por forma a tornar mais fácil a leitura de cada uma destas fichas, optou-se por apresentar aqui a informação relativa ao responsável pela execução de cada actividade e à fonte de informação a que se recorreu, informação essa que não se repetirá posteriormente, dado ser constante para o conjunto das caracterizações apresentadas.

¹ Os organismos da Administração Central que desempenharam as funções que, no âmbito da política de emparcelamento, actualmente incumbem ao IHERA foram variados: Junta de Colonização Interna (JCI), Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária (IGEF), Direcção Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola (DGHEA), Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural (IEADR), para referir apenas aqueles que tiveram maior influência na definição e execução dessa política. Assim, a referência ao IHERA, feita neste Anexo, deve ser lida como extensiva às várias figuras orgânicas que a Administração Central foi assumindo, onde tal for pertinente.

Estudo Prévio

O quadro 1 apresenta, para cada uma das actividades consideradas, o responsável pela sua execução e as fontes de informação a que se recorre para a sua caracterização.

Quadro 1 – Elaboração do Estudo Prévio

Estudo Prévio	Responsável	Fonte de Informação
1. Publicitação aos interessados 2. Delimitação provisória 3. Caracterização do perímetro a) caracterização física b) caracterização do meio rural c) da ocupação cultural d) do coberto vegetal, do meio ambiente e da paisagem 4. Caracterização a) de infraestruturas b) de benfeitorias existentes 5. Caracterização da estrutura fundiária 6. Determinação das expectativas dos interessados 7. Definição e caracterização das infraestruturas e melhoramentos a efectuar 8. Plano de ordenamento do uso do solo 9. Plano de ordenamento ambiental e paisagístico 10. Relatório/cartografia a) objectivos do projecto b) cronograma do projecto c) meios humanos e materiais necessários d) estimativa orçamental do projecto e) análise de viabilidade socioeconómica f) dificuldades especiais	IHERA, se o projecto é de iniciativa do Estado e não foi adjudicado a qualquer empresa ou se, sendo de iniciativa particular, a responsabilidade da sua execução é atribuída ao IHERA; Empresas de projecto, a que o proponente adjudique a realização do estudo prévio	Relatório do Estudo Prévio Relatórios de progresso (no caso de estudos prévios em que o IHERA não é o responsável pela execução) Actas das reuniões de acompanhamento (no caso de estudos prévios em que o IHERA não é o responsável pela execução)
11. Apreciação pela Administração Central	IHERA	Informação elaborada pelo IHERA
12. Parecer CCR	CCR	Parecer da CCR
13. Parecer Administração Central	IHERA	Parecer exarado na Informação que constitui a apreciação do IHERA
14. Autorização realização projecto	IHERA, se a operação de emparcelamento é de iniciativa privada; Ministro da Agricultura, se é de iniciativa do Estado	Despacho exarado na Informação que constitui a apreciação do IHERA

Como se depreende da sua leitura, a principal fonte de informação sobre os estudos prévios é o respectivo relatório, cuja redacção obedece a normas definidas pelo IHERA ou outro organismo que tenha desempenhado, no que à política de emparcelamento diz respeito, funções equivalentes. Quando a fonte de informação a que se recorre seja diferente, tal será explicitamente referido.

Descreve-se de seguida, para cada uma das actividades, a informação que, para além da data, constará da ficha de caracterização:

- 1 - *Publicitação aos interessados*: realização de reuniões de informação e sensibilização, editais de início do estudo prévio
- 2 - *Delimitação provisória*: área incluída no estudo prévio, limites, critérios de delimitação
- 3 - *Caracterização do perímetro*:
 - a) *Caracterização física* – parâmetros utilizados
 - b) *Caracterização do meio rural* – parâmetros utilizados
 - c) *Da ocupação cultural*: importância das culturas permanentes e temporárias e da ocupação florestal
 - d) *Do coberto vegetal, do meio ambiente e da paisagem*: descrição dos valores ambientais
- 4 - *Caracterização*
 - a) *De infraestruturas*: parâmetros utilizados
 - b) *De benfeitorias existentes*: parâmetros utilizados
- 5 - *Caracterização da estrutura fundiária*: área total, apresentação dos indicadores área média dos prédios, n.º de prédios/proprietário, área média/proprietário, prédios encravados (em n.º e em %), importância de alguns escalões de área, origem da informação usada.
- 6 - *Definição dos objectivos do projecto*: identificação dos objectivos propostos
- 7 - *Definição e caracterização das infraestruturas e melhoramentos a efectuar*: extensão a melhorar ou a construir na rede viária e de drenagem, área a equipar com rede de rega, área afectada por outros melhoramentos fundiários, resultados previstos da reestruturação fundiária
- 8 - *Plano de ordenamento do uso do solo*: propostas de reconversão cultural, critérios de ordenamento
- 9 - *Plano de ordenamento ambiental e paisagístico*: descrição das intervenções previstas no âmbito da conservação da natureza e da paisagem

- 10 - *Relatório/cartografia*: como referido, tanto o relatório como a cartografia a apresentar estão definidos nas Normas Técnicas elaboradas pelo IHERA
- a) *Determinação das expectativas dos interessados*: apresentação dos contactos efectuados durante a elaboração do estudo prévio
 - b) *Cronograma do projecto*: duração prevista para elaboração do projecto e para a sua execução
 - c) *Meios humanos e materiais necessários*: apresentada de acordo com o orçamento para cada actividade nas duas fases seguintes, segundo o modelo que consta das Normas Técnicas
 - d) *Estimativa orçamental do projecto*: custo estimado de elaboração e de execução do projecto
 - e) *Análise de viabilidade socioeconómica*: resultados da avaliação
 - f) *Dificuldades especiais*
- 11 - *Apreciação pela Administração Central*: referência à informação elaborada pelo IHERA, que sintetiza o estudo prévio e propõe a decisão a tomar
- 12 - *Parecer CCR*: comentários e sugestões apresentados pela CCR a estudos prévios cuja iniciativa é particular
- 13 - *Parecer da Administração Central*: despacho do IHERA, propondo uma decisão ao Ministro da Agricultura
- 14 - *Autorização de realização do projecto*: despacho do IHERA ou do Ministro da Agricultura, consoante o estudo prévio é de iniciativa particular ou do Estado

Projecto

Tal como anteriormente, o quadro 2 apresenta a informação relativa ao responsável por cada actividade e a fonte de informação usada para a sua caracterização, agora para a fase de elaboração de projecto.

Comparativamente com o relatório de estudo prévio, o relatório de projecto é mais parco no fornecimento de informação que permita caracterizar cada uma das actividades consideradas.

Quadro 2 – Elaboração do projecto

Projecto	Responsável	Fonte de Informação
1. Edital início projecto	IHERA	Edital início projecto
2. Organização trabalhos 3. Reuniões informação	Responsável pela elaboração do projecto	Relatório de Projecto
4. Constituição dos órgãos de emparcelamento	IHERA	Acta da reunião de eleição Relatório de Projecto
5. Delimitação exacta do perímetro 6. Classificação e avaliação, para efeitos de troca, de: a) terrenos b) benfeitorias	Comissão de Trabalho	Relatório de Projecto
7. Digitalização das cartas respeitantes ao ponto anterior	Responsável pela elaboração do projecto	Relatório de Projecto
8. Estudos de Base	Responsável pela elaboração do projecto Outras entidades	Relatório de Projecto Relatório do Estudo de Base
9. Constituição da Reserva de Terras	IHERA	Relatório de Projecto Arquivo do IHERA
10. Situação jurídica da propriedade 11. Anteprojecto de infraestruturas e melhoramentos 12. Elaboração dos boletins individuais 13. Exposição dos elementos à reclamação	Responsável pela elaboração do projecto	Relatório de Projecto
14. Análise e deliberação sobre as reclamações	Comissão de Apreciação	Relatório de Projecto
15. Correções	Responsável pela elaboração do projecto	Relatório de Projecto
16. Apreciação da Administração Central	IHERA	
17. Fixação das bases do projecto	Ministro da Agricultura	Portaria de fixação das bases de projecto
18. Projecto de infraestruturas e melhoramentos 19. Delimitação das massas de repartição 20. Inquérito à localização dos novos lotes 21. Projecto dos novos lotes 22. Elaboração dos boletins individuais dos novos lotes	Responsável pela elaboração do projecto	Relatório de Projecto
23. Exposição dos elementos à reclamação	Responsável pela elaboração do projecto	Edital Relatório de Projecto
24. Análise e deliberação sobre as reclamações	Comissão de Apreciação	Relatório de Projecto
25. Correções	Responsável pela elaboração do projecto	Edital de rectificação Relatório de Projecto
26. Aprovação pelos interessados		Relatório de Projecto
27. Elaboração do relatório	Responsável pela elaboração do projecto	
28. Parecer Administração Central	IHERA	Informação
29. Proposta governamental	MADRP	
30. Resolução do Conselho de Ministros	Conselho de Ministros	Resolução do Conselho de Ministros

Descreve-se de seguida, para cada uma das actividades, a informação que deve constar da ficha de caracterização para além, eventualmente, da data ou período de execução:

- 1 - *Edital início projecto*
- 2 - *Organização dos trabalhos*
- 3 - *Reuniões de informação*
- 4 - *Constituição dos órgãos de emparcelamento*
- 5 - *Delimitação exacta do perímetro*
- 6 - *Classificação e avaliação para efeitos de troca de*
 - a) *terrenos: classes de terra estabelecidas e sua pontuação*
 - b) *benfeitorias: tipo de benfeitorias e valorização*
- 7 - *Digitalização das cartas respeitantes ao ponto anterior*
- 8 - *Estudos de base: executor, resultados obtidos*
- 9 - *Constituição da reserva de terras: área adquirida e seu custo, atribuição da reserva de terras (critérios, valor do ponto e condições de venda)*
- 10 - *Situação jurídica da propriedade*
- 11 - *Anteprojecto de infraestruturas e melhoramentos*
- 12 - *Elaboração dos boletins individuais*
- 13 - *Exposição dos elementos à reclamação*
- 14 - *Análise e deliberação sobre as reclamações*
- 15 - *Correcções*
- 16 - *Apreciação pela Administração Central*
- 17 - *Fixação das bases do projecto: Portaria ministerial*
- 18 - *Projecto de infraestruturas e melhoramentos: descrição dos investimentos a realizar e estimativa de custo*
- 19 - *Delimitação das massas de repartição: massas de repartição definidas, relação com o processo de reconversão cultural e de ordenamento do uso do solo*
- 20 - *Inquérito à localização dos novos lotes*
- 21 - *Projecto dos novos lotes: resultados do processo de reestruturação da propriedade (n.º de prédios e de proprietários, área dos lotes, coeficiente de redução utilizado)*
- 22 - *Elaboração dos boletins individuais*
- 23 - *Exposição dos elementos à reclamação*
- 24 - *Análise e deliberação sobre as reclamações: número de reclamações*
- 25 - *Correcções*

- 26 - *Aprovação pelos interessados*: número de declarações contra a aprovação do projecto
- 27 - *Elaboração do relatório*
- 28 - *Parecer Administração Central*
- 29 - *Proposta governamental*
- 30 - *Resolução do Conselho de Ministros*: Resolução do Conselho de Ministros e sua descrição resumida

Execução do Projecto

Para cada uma das actividades identificadas (execução de obras e melhoramentos fundiários, demarcação dos novos lotes e colocação dos marcos, preparação dos autos de propriedade, titulação dos novos prédios, criação do sistema de gestão e conservação das obras), pretendeu-se apresentar o respectivo custo.

O processo de candidatura

No âmbito das candidaturas a financiamento a atribuir pelo PAMAF, nomeadamente a sua Medida 1.5, o circuito de decisão, idêntico para cada uma das três fases, permite a individualização das seguintes etapas, para as quais se indica a informação a recolher:

- 1 - *Entrega de candidatura*: proponente, área, número de beneficiários, concelho e, no caso de candidatura a elaboração de projecto, descrição dos investimentos incluídos
- 2 - *Envio da candidatura para a Unidade de Gestão (UG)*
- 3 - *Análise prévia da candidatura*
- 4 - *Decisão da UG*: valor do financiamento, valor dos factores de complexidade, outros estudos e trabalhos a financiar
- 5 - *Informação aos proponentes*
- 6 - *Indicação da responsabilidade de execução*: instituição responsável pela execução (IHERA ou proponente privado)

7 - Assinatura (contrato ou convenção) com o IFADAP para atribuição da ajuda:

Ofício ao IFADAP

Recepção da convenção

Envio ao beneficiário

Assinatura pelo beneficiário

Envio ao IHERA

Envio ao IFADAP

Assinatura pelo IFADAP

8 - Adjudicação a terceiros: adjudicatário e condições de adjudicação (prazo de elaboração e valor).

A informação necessária à caracterização de cada uma destas etapas foi recolhida nas fichas de candidatura e nos ofícios trocados entre as várias instituições envolvidas (Proponentes, IHERA, Direcções Regionais de Agricultura, IFADAP), existentes no IHERA, bem como nos relatórios de progresso elaborados pelos proponentes, quando estes são privados.

No caso do POERCAA este processo estava naturalmente simplificado, uma vez que no próprio regulamento se decidia quem era o proponente dos estudos prévios e projectos e, conseqüentemente, recebia os financiamentos aprovados (a DGHEA), bem como quais eram as operações de emparcelamento a apoiar. Assim, apenas há a considerar a informação respeitante às etapas 1 (área, beneficiários, concelho), 4 (valor do financiamento, tipo de estudo prévio) e, eventualmente, 8 (adjudicatário e condições de adjudicação).

O facto de alguns projectos terem recorrido a financiamentos dos dois programas, POERCAA e PAMAF, leva à coexistência, nestes campos, de informação que se refere a factos algo distanciados no tempo, o que será especialmente visível no caso do valor dos financiamentos atribuídos em cada momento, os quais serão explicitamente referidos.



FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO

Em 9.07 falei c/ o Sr. Abreu Lima por me informar que as Associações pedem daí para o documento, mas que aceitaram e insistiu de enviar no próximo dia 24 para troca de impressões e para as 5 e-mails fax e confirmação.

Do Presidente <input checked="" type="checkbox"/>	Do Vice-Presidente <input type="checkbox"/>
PARA DSHEZ	
INFORMAR <input type="checkbox"/>	DAR ANDAMENTO <input type="checkbox"/>
RESPONDER <input type="checkbox"/>	REVER COMIGO <input type="checkbox"/>
Le us pedem das parecer, mas não é para os pareceres de impensas e	
CONHECIMENTO	
5701	

Exmo. Senhor Presidente do IHERA Arquive-se Avª Afonso Costa, 3 LISBOA 9.07.2001

de us e mathe, independentes do pareceres que parecerem que não doe.

Macedo de Cavaleiros, 05-07-2001

Em resposta ao Vosso ofício de 26.06.2001 e que capeava o envio do "Estudo sobre as Acções de Emparcelamento em Portugal" venho, por este meio, expor a Va. Excia. alguns considerações após breve análise daquele trabalho:

1. O Estudo expressa algumas conclusões com as quais não concordamos, tornando imperiosa, da nossa parte, uma análise mais rigorosa de todo o seu conteúdo;
2. Dado o volume de informação que o mesmo contém, esta análise terá de ser feita com tempo, de forma a que os nossos pareceres possam ser devidamente fundamentados;
3. Os pareceres deverão ser coligidos num documento único, elaborado por todas as Associações de Agricultores e que conjugue todas as suas posições.

Considerando a pressão de trabalho que recai sobre as Associações na finalização dos projectos relativos ao QCA II e ao período de férias que se avizinha (mês de Agosto), solicito a Vª Excia., em nome das Associações de Agricultores, o adiamento da reunião proposta para o dia 14 de Setembro próximo, à mesma hora e no mesmo local.

Certo da melhor compreensão de Vª. Excia., aguardo confirmação a este nosso pedido.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Direcção

(Alexandre Abreu Lima)

4702

DELEGAÇÃO DE CHAVES: Centro Comercial Aque Flavio, Loja 10 Praça do Brasil 5400-121 Chaves Telef. 276 318 600/1 - Fax 276 318 602 E-mail: chaves@fatmad.com

SEDE: Apartado n.º 62 5340-257 Macedo de Cavaleiros Telef. 278 426 454 - Fax 278 426 422 E-mail: macedo@fatmad.com www.fatmad.com

DELEGAÇÃO DE CARRAZEDA DE ANSIÃES: Apartado n.º 4 5140 Carrazeda de Ansiães Telef. 278 616 733 - Fax 278 616 194 E-mail: carrazeda@fatmad.com

Excm. Sr. Paulo Luiz Pass
ao Sr. Me. 28.06.2001

Do Presidente <input checked="" type="checkbox"/>	Do Vice-Presidente <input type="checkbox"/>
PARA DSHER	
INFORMAR <input type="checkbox"/>	DAR ANDAMENTO <input type="checkbox"/>
RESPONDER <input type="checkbox"/>	REVER COMIGO <input type="checkbox"/>
C/ CONHECIMENTO	
27/06/01	Urgente <input type="checkbox"/>
Fez	Muito Urgente <input type="checkbox"/>

Paulo Luiz Pass

4250
01.159
27 JUN. 2001

Exmº Senhor
Presidente do Instituto de Hidraulica
e Engenharia Rural e Ambiente:

SOCIEDADE AGRICOLA SERRINHA DA CRUZ LIMITADA, N.P.C.

503510670, com séde na Estrada Municipal – Quinta da Serrinha da Cruz- Alijó, representada pelo seu sócio gerente ANSELMO GANDRA DE ARAUJO, vem expôr e requerer a V. Exª o seguinte:

1º - A requerente é uma sociedade agricola, que tem por objecto a vitivicultura, fruticultura, produção de vinhos comuns e licorosos, fabricação de bebidas alcoolicas, devidamente constituída por escritura publica de 3/8/95 no Cartório Notarial de Gondomar a fls. 9v do Livro 149/D e devidamente mariculada na Conservatória de Alijó sob o nº 109/951019.

2º - A requerente encontra-se sediada na região Demarcada do Douro – Vinho do Porto e Vinho Moscatel-.

3º- Situação esta em zona de interioridade e desprovida de riqueza, dada a sua situação em região desfavorecida- Reg. da CEE nº 2323/91.

4º - Tem vindo a adquirir ao longo dos tempos neste concelho diversas propriedades rústicas que tem arroteado e transformado em vinhas, pomares e Olival segundo a moderna tecnologia.

5º - Adquiriu várias propriedades que hoje se encontram ligadas após as obras de reestruturação constituindo o núcleo denominado **Monte** nas Freguesias de Favaios e Cótas com a área de cerca de 536.190 m2 com os seguintes prédios:

Artigo 106 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijó, com a área de 125.000m2;

Artigo 1771 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 3.600m2;

Artigo 1857 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 19.000 000m2;

Artigo 1858 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 2.500m2;

3923

1

Artigo 1859 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 22.000m²;

Artigo 84 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 17.000m²;

Artigo 1912 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 30.000m²;

Artigo 205 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 25.000m²;

Artigo 416 da matriz predial rústica da freguesia de Cotas, concelho de Alijo, com a área de 1.500m²;

Artigo 433 da matriz predial rústica da freguesia de Cotas, concelho de Alijo, com a área de 4.000m²;

Artigo 410 da matriz predial rústica da freguesia de Cotas, concelho de Alijo, com a área de 180.000m²;

Artigo 952 da matriz predial rústica da freguesia de Cotas, concelho de Alijo, com a área de 46 590m²;

6º - Também adquiriu mais outras propriedades rústicas e urbanas na freguesia de Alijó constituindo o núcleo denominado **Quinta Serrinha da Cruz e Quinta dos Fornos** com a área cêrca de 167.088m².

Artigo 464 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 6.300m²;

Artigo 469 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 6.000m²;

Artigo 718 da matriz predial rústica da freguesia de Favaios, concelho de Alijo, com a área de 22.700m²;

Artigo 480 da matriz predial rústica da freguesia e concelho de Alijo, com a área de 60.000m²;

Artigo 482 da matriz predial rústica da freguesia e concelho de Alijo, com a área de 46.000m²;

Artigo 470 da matriz predial rústica da freguesia e, concelho de Alijo, com a área de 26 088m²;

Artigo 720 da matriz predial rústica da freguesia e concelho de Alijó, com a área de 0,9500m²;

Artigo 719 da matriz predial rústica da freguesia e concelho de Alijó, com a área de 22.500m².

7º- O acabado de descrever comprova-se pelo processo que correu por esse Organismo com a v/ referência 285/DSHER/DEA/98 de 28/10/97;

À semelhança deste emparcelamento, a requerente propõe-se proceder a outro, também sito no mesmo concelho de Alijó.

Para tanto a requerente já é proprietária do seguinte prédio:

Prédio rústico “ Serra “- pinhal, mato e pastagens , com a área de 12.420m² a confrontar do norte com José Maria da Veiga, sul José Augusto Pereira Pinto, nascente limite da Freguesia, poente João dos Santos Teixeira e António Pires, inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 208 da freguesia de Vale de Mendiz , descrito na Conservatória do Registo Predial sob o número 00196/080294 com o valor patrimonial de 10.433.00;

Pretende agora constituir o novo núcleo denominado “ Quinta das Canadas “ na freguesia de Vilarinho de Cotas e freguesia de Vale de Mendiz para o que já prometeu comprar os prédios abaixo descritos de forma a criar uma unidade de cultura que possibilitará à mesma ser mais rendável e próspera.

Pretende adquirir a :

- a) José Manuel Mondim Miranda casado com Delmira Margarida Coelho Moreira Miranda, residentes no Alto da Portela, Freguesia de Favaios, concelho de Alijó; os prédios indicados sob os números 1,2 e 3;
- b) Maria Amélia Pimentel Cavaleiro Brandão, viúva residente na Rua Luis Wodhouse nº 220, Porto o prédio indicado sob o numero 4
- c) Francisco Júlio Aguiar Veiga casado com Rosa Martins Rodrigues residentes em Póvoa do Douro, Cotas, Alijó o prédio indicado sob o n 5.
- d) Sabenza- Construções Lda , com sede na Rua D. Estefânia. 48 -3º Dtº, Lisboa , representada pelos seus sócios gerentes os prédios indicados sob os números 6 e 7 abaixo;

PRÉDIOS:

1 - Prédio rústico “Serra”- vinha e uma fruteira, com a área de 460m² a confrontar do norte com Lício dos Santos, sul caminho, nascente José Manuel Mondim Miranda., poente limite de freguesia, inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 192 da freguesia de Vilarinho de Cotas, e descrito na Conservatória do Registo Predial sob o numero 145/ 12193 com o valor patrimonial de 5.400.00;

2 – Prédio rústico “ Serra” –pinhal, mato, castanheiro e sobreiros com a área de 9 310m² a confrontar do norte com José Maria Vieira Miranda, sul Augusto Alberto Ramos, nascente Alberto Parente, poente caminho, inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 194 da freguesia de Vilarinho de Cotas , descrito na Conservatória do Registo Predial sob o numero 00187/171096 com o valor patrimonial de 9 591.00;

3 –Prédio rústico “Serra” – pinhal, mato, castanheiros, sobreiros,com a área de 9 800m² – a confrontar norte Alberto Parente, sul caminho, nascente João de Sousa e poente Lício dos Santos. inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 195 da freguesia de Vilarinho de Cotas , descrito na Conservatória do Registo Predial sob o numero 00120/100792 com o valor patrimonial de 10.671.00;

4 – Prédio rústico “Mata Forte” pinhal, mato, pastagem e sobreiros , com a área de 41.230m² a confrontar norte com Adelino Franco, nascente limite da freguesia , sul José Licínio dos Santos e a poente António José da Silva, Herdeiros, inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 167 da freguesia de Vilarinho de Cotas e descrito na Conservatória do Registo Predial sob o numero 00093/140989 com o rendimento colectavel de 729.00;

5 – Prédio rústico – “Reboredo “, pinhal, mato e sobreiros - com a área de 16.820 m², a confrontar do Norte com Laurinda Pereira Sobreiro , sul com Manuel António Sobreira, nascente com Eugénio Vilarinho e poente João António de Sousa inscrito na matriz predial rústica so o artigo 197 da freguesia de Vilarinho de Cotas e descrito na Conservatória do Regosto Predial de Alijó sob o numero 00153/070793 com o rendimento colectavel de 32.832.00;

6 - Prédio Rústico “Canadas “ ou “Reboredo ou Chão da Ribeira” pinhal , mato, pastagens, árvores de fruto, vinha, oliveiras, cultura , casa em ruínas ,casa do caseiro em ruínas,- com a área de 166.760m² a confrontar do nascente com Herdeiros de Elvira Natividade Vilarinho, poente com caminho público, João Augusto de Sousa e Alcino Pestana Oliveira, a norte com Laurindo Pereira Sobreira, Ribeiro e Eugénio Vilarinho e a sul com Ribeiro, Alcino Pestana e caminho público, inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 136 da freguesia de Vilarinho de Cotas do concelho de Alijó, e descrito na Conservatória Predial de Alijó sob o numero 00009/121185, com o rendimento colectavel de 483.689\$00;

7- Prédio rústico - aryoredo- cultura- com a área de 280m² a confrontar a norte, sul, nascente e poente com Maria da Conceição Pimentel Cavaleiro, inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 159 da freguesia de Vilarinho de Cotas e descrito na Conservatória Predial de Alijó sob o nº 00212/060798 com o rendimento colectavel de 1037\$00.

Os prédios a adquirir aumentam a área de cultivo explorada pela requerente e são com prédios desta confrontantes.

A Requerente tem instalada , nos prédios do núcleo da Quinta da Serrinha da Cruz , a Adega com alambique e linha de montagem de engarrafamento que com marca própria já no mercado comercial anda.

A requerente também produz e vende os frutos colhidos nos seus pomares para os quais tem armazém com frio.

Com estas aquisições a requerente aumenta substancialmente todo o seu parque de maquinaria, ferramentas e afins;

Aumenta o seu quadro de pessoal tanto permanentes como sazonais, numa zona carenciada de colocação de mão de obra, atendendo à situação dos prédios, em zona interior e desprovida de riqueza, e assim, considerada como uma região desfavorecida ao nível da C.E.E.

Para a qual o próprio Governo criou legislação própria para protecção no desemprego para esta região.

Com o emparcelamento, criam-se condições de melhoramento técnico e económico para a exploração agrícola.

A mecanização conduz a melhor aproveitamento a nível de mão de obra, aumentando, até ao limite do possível a produtividade do trabalho agrícola na região;

A rentabilidade dos factores de produção, consubstanciando o rendimensionamento da exploração agrícola faz desta um polo de desenvolvimento na região.

Com mais este conjunto de bens integrados na exploração torna, a mesma, economicamente mais viável;

São inegáveis as vantagens que resultam do emparcelamento dos ditos prédios;

E uma mais adequada, dimensão da exploração agrícola com o conseqüente progresso da agricultura regional e nacional.

Têrmos em que, a requerente, requer atenta a legitimidade dada pelo disposto no artigo 24 do D. L. 103/90- a acima alegada operação de emparcelamento simples dos prédios dos números 1 a 7 articulados, operação essa permitida com isenção de sisa- aqui requer que lhe seja dado **Parecer Favorável** a esta operação de emparcelamento ao abrigo da al. a) do art. 51 do mesmo D.L nº 103/90 com a nova redacção que lhe foi dada pelo D.L. nº 59/91 de 30-1 para todos os devidos e legais efeitos.

JUNTA:

ANEXO I: Para prova da titulariedade da propriedade da Requerente;

ANEXO II : Fotocópias dos contratos promessa de compra e venda;

ANEXO III: Fotocópias das Descrições e Inscrições na Conservatória do Registo Predial de Alijó;


ANEXO IV : Fotocópias das certidões matriciais da Repartição de Finanças de Alijó;

ANEXO V: 2 plantas topográficas e

Procuração forense

Pede a V. Ex^a deferimento,

O Advogado com procuração nos termos do art 52 do C.P.Ad.



Domingos Menéres Pimentel

ADVOGADO

540 - Distrito Porto

Cont. Fiscal 180 604 023

Escritório: Rua do Orlão 2-4420 Gondomar

Telef. 02 - 493 21 89