



FAZER CONFRONTAÇÕES

Notas de terreno para um projeto cadastral

Apresentação

“Quem o concretizar poderá estar certo de que terá finalmente realizado um sonho nosso com mais de duzentos anos!”

Rodrigo Sarmento de Beires (2013)

“O cadastro, imperativo nacional, terá que ser feito pelos portugueses, não contra os portugueses.”

Armindo das Neves (2009)

A partir de uma revisão da investigação sobre a história das relações entre o Estado central e os protagonismos locais, este relatório procura **identificar os atores locais** e **sinalizar motivações (e obstáculos)** que podem surgir diante da intenção de implementação das operações cadastrais. Nesta primeira exploração do tema, em que se optou por fazer um contacto controlado com a matéria, seleccionámos apenas estes dois pontos de prospeção prioritários. Omissões e outras lacunas de informação são, por isso, inevitáveis. Os enunciados aqui apresentados têm em vista primeiramente apoiar a pesquisa empírica aprofundada a ser realizada sobre o terreno, constituindo outras tantas **hipóteses** que precisam ser testadas antes da sua validação definitiva.

Na sua primeira parte, este relatório vai inventariar as anteriores iniciativas de cadastragem em Portugal, sendo que não se procura, aqui, rever com exaustividade o processo legislativo e administrativo, mas sim apresentar um conjunto de lições saídas do terreno – com uma insistência particular sobre **destaques, obstáculos, atores e motivações** em cada uma destas iniciativas de cadastragem.

Numa segunda parte, este relatório vai começar por realizar uma breve introdução ao conhecimento científico existente sobre as transformações sociais que marcaram o território nacional. De seguida, vai salientar a multiplicidade de significados que tem a propriedade para os cidadãos, sem os limitar às definições jurídica e económica. Por último, vamos explorar o **triângulo de relacionamentos entre o Estado, os cidadãos e a propriedade** a partir de estudos de caso. A terminar, o relatório apresenta, de passagem, um inventário de materiais bibliográficos que se reportam a experiências de inovação cadastral centradas no cidadão realizadas em contextos internacionais.

1. UMA VISTA POR ALTO

Uma crónica sucinta dos sucessivos modelos cadastrais



2. O QUE VALE AFINAL UM PRÉDIO?

Significados da propriedade em Portugal



3. DO LADO DE FORA

Inovação cadastral centrada no cidadão



Modos de leitura

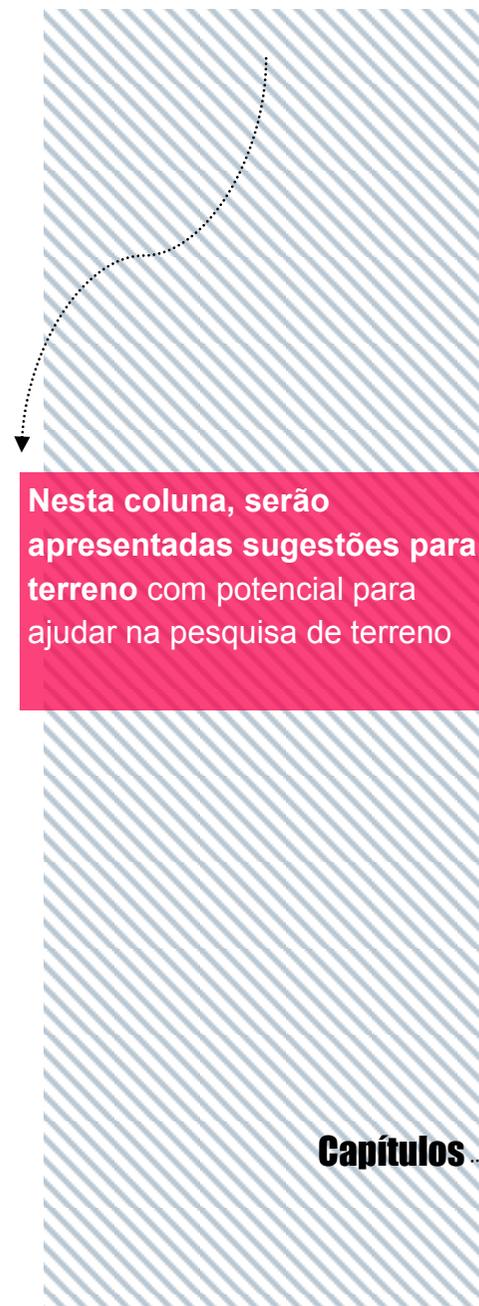
Este relatório foi desenhado para permitir dois modos de leitura:

- 1) **Um modo de leitura mais minucioso e contextualizado** permitido pelo corpo de texto principal, em que o leitor pode encontrar uma revisão mais detalhada do conhecimento existente sobre o tópico em questão, em complemento com indicações pontuais sobre bibliografia especializada e sobre outros casos dignos de interesse (colocados em caixas).
- 2) **Um modo de leitura mais conciso que visa disponibilizar «sugestões para o terreno»** a partir da coluna da direita que corre ao longo do texto, em que se resumem e destacam os aspetos do texto principal que se podem ser úteis para apoiar o trabalho da equipa de pesquisa sobre o terreno

Caixas com estudos de caso

Nas caixas de texto colocadas ao longo do relatório serão destacados aspetos relativos a casos de estudo que permitem complementar o conhecimento disponibilizado no texto principal ou para abrir um novo olhar sobre o tema em causa.

Sugestões para o terreno





1. UMA VISTA POR ALTO

1.1 Cadastro Geométrico
de Propriedade Rústica

Pág. 6

1.2 Cadastro Predial

Pág. 8

1.3 SiNERGIC

Pág.13

1.4 Uma visão de síntese
sobre as experiências de
cadastragem anteriores

Pág.18

1.1 Cadastro Geométrico de Propriedade Rústica (1926)

Foi criado a 7 de Julho de 1926 pelo Decreto n.º 11.859, surgindo pouco tempo depois da implantação do regime de ditadura militar nascido do golpe de 28 de Maio de 1926. Este articulado legislativo visava dois objetivos principais: a execução do mapa cadastral pela identificação da propriedade rústica e, ao mesmo tempo, a avaliação dos prédios com vista ao lançamento da contribuição predial rústica.

De maneira resumida, podemos salientar que, ao longo dos anos, este cadastro obteve resultados ambivalentes em termos práticos:

- Embora uma larga área territorial do país tenha sido abrangida pelo cadastro (53%), ele limitou-se a cobrir cerca de 1,9 milhões de prédios rústicos, ou seja, uns 17% do número total esperado¹.
- As operações estiveram sobretudo concentradas nas zonas situadas a Sul, onde as superfícies dos terrenos e o modo de exploração em vigor favoreciam a caracterização cadastral; as exceções (como as regiões de produção de vinho do Porto) apenas salientam a importância que tinha a existência de interesses económicos organizados nos territórios cadastrados.
- Não incluiu o registo predial, i.e. uma validação jurídica das propriedades. Esta circunstância permite identificar um outro desafio para uma nova iniciativa cadastral, designadamente «conseguir o objetivo de harmonização dos prédios com o registo predial, onde os direitos de propriedade ficam assegurados»².

Caixa 1: Um longo regime de vigência

Vale a pena mencionar que esta iniciativa conheceu alterações ao longo do tempo. Das atualizações realizadas durante o «Estado Novo», veja-se, por exemplo, a introdução do primeiro Código do Registo Predial, de 1959, «introduziu uma importante reforma ao sistema, designadamente o alargamento dos factos sujeitos a registo, a consagração da plena eficácia do registo das hipotecas contratuais», reforma que veio a ser ampliada na sequência da publicação do Código Civil de 1966, perante a necessidade sentida de proceder à «reformulação da técnica registral, o que veio a concretizar-se com o Código do Registo Predial», introduzindo «algumas inovações, como a adoção da forma esquemática na elaboração dos registos, os verbetes reais e pessoais em substituição dos velhos livros índice, a eliminação dos certificados, etc.»¹

Referências

¹ (Monteiro, 2005)

Resultados do Cadastro

Conferir a amplitude e limites que teve esta iniciativa cadastral em termos de cobertura geográfica, ausência de registo predial, ou desatualização progressiva.

- Este cadastro «se tornou progressivamente anacrónico por via da sua desatualização»³. Foi uma iniciativa que progrediu lentamente, estando sempre muito dependente dos arranques promovidos por iniciativa administrativa. Depois das operações realizadas nas décadas anteriores, «as operações cadastrais sofrem uma desaceleração» a partir de 1960⁴.
- A partir do ano 2000, desenvolveram-se esforços para concretizar a sua informatização. Em 2010, estava em formato vetorial uma proporção importante (40%) das secções cadastrais (60 concelhos). Atualmente, existem «dois grandes desafios: o primeiro consiste em finalizar o processo de vectorização, o segundo prende-se com a manutenção, atualização e gestão da informação em formato digital»⁵.

DESTAQUES: Vale a pena salientar, com as devidas salvaguardas, a previsão de inclusão de «informadores locais» e comissões constituídas por atores locais e agentes técnicos.

ATORES: Olhando para os elementos que temos, torna-se evidente que lidamos com um modelo centralizado de condução dos trabalhos de cadastragem, conduzidos privilegiadamente por meio de instrumentos de natureza impositiva e punitiva (como as «multas»). O texto do preâmbulo da lei tenta legitimar esta opção descrevendo a inoperância registada entre as «comissões de proprietários interessados», pois estas, aparentemente, «nunca se esforçaram por cumprir as funções que a lei lhes havia outorgado». «Recorreu-se por esse motivo, à delimitação executada por agentes do cadastro, servidos por informadores locais e com o auxílio facultativo de comissões censuárias, estabelecendo-se, como complemento, para os interessados o direito de reclamação sobre a delimitação, figura e área dos respectivos prédios» (Preâmbulo). Deste modo, para o que certamente ajudou a institucionalização do Instituto Geográfico e Cadastral (IGP), as operações de terreno seriam promovidas por agentes especializados do Estado («peritos cadastrais»). Esta iniciativa munuiu-se de dispositivos disciplinares, entre eles «pesados processos de multa para os proprietários que não procedessem à demarcação dos prédios» e a , se não forem apurados os proprietários, «os bens serão provisoriamente inscritos como bens nacionais»⁶. Para os interessados, cria-se o «direito de

Informadores locais

Pelo menos na letra da lei, previa-se o apoio de «informadores locais» e agentes técnicos.

Abordagem centralizada

Presumia-se a inoperância dos cidadãos e, em consequência, adotou-se um controlo centralizado e disciplinar sobre o cadastro - sem que, no entanto, os resultados apoiassem inequivocamente esta opção.

reclamação» - e a arbitragem competia a comissões de freguesia (ou distrito).

OBSTÁCULOS: Para a concretização desta iniciativa constituíram obstáculos a sua orientação para finalidades tributárias e a sua opção por meios coercivos, que alienaram, desde o início, a colaboração espontânea da população, com exceção dos proprietários que tivessem, apesar de tudo, vantagens tangíveis com a realização do cadastro.

MOTIVAÇÕES: Entre os incentivos que se podem sinalizar para a obtenção do cadastro, encontra-se, em primeiro lugar, o interesse económico dos solos – o que explica, por um lado, a propagação alargada do cadastro nas regiões da grande propriedade com exploração intensiva da agricultura e, por outro lado, a sua mitigada implantação nas regiões de minifúndio disperso e com domínios comunais, arraigados entre as práticas tradicionais das populações.

1.2 Cadastro Predial (1995)

Foi criado a 17 de Julho de 1995 pelo Decreto-Lei n.º 172/95, poucos meses antes do termo do XII Governo Constitucional. Substitui ao «primitivo entendimento do cadastro como processo de finalidade tributária» o «conceito atual do cadastro predial multifuncional, já que são várias as aplicações temáticas ou sectoriais que é possível desenvolver sob um registo único de todos os prédios, onde, através de critérios uniformes, cada qual esteja univocamente identificado e caracterizado de forma bastante» (Preâmbulo). Foi criado um «único cartão de identificação do prédio» que indica, com rigor, a inscrição geoespacial do prédio e o titular da propriedade, tendo a vantagem de ser válido para todos os processos administrativos e oficiais. No ano de 2013, este Cadastro Predial tinha sido lançado em 11 concelhos e uma freguesia isolada, sem ter sido ainda completamente encerrado em nenhum deles (num total de 202 freguesias). Em relação ao anterior modelo de cadastro, Rodrigo Sarmiento de Beires⁷ destaca como principais novidades:

Exclusão à participação

Dada a sua orientação inicial, alienou-se uma parte importante da participação ativa e voluntária da população.

Motivação Económica

Nestas circunstâncias, para os proprietários restava o interesse económico imediato como estímulo para a sua colaboração.

Cadastro Polivalente

Entre outros aspetos, esta iniciativa é original pela proposta de um cadastro predial polivalente, o que alarga o leque de valências disponibilizadas.

Principais novidades

Permitir alargar o âmbito de intervenção, incluindo a realização obrigatória de registo ou a intervenção de agentes privados de cadastragem.

- «A cobertura integral do território, abrangendo os prédios urbanos e rústicos, e não apenas os rústicos como anteriormente»;
- «A validade jurídica, por assegurar direta correspondência entre o prédio no terreno e a descrição no registo predial (validando o negócio jurídico)»;
- «A criação de um identificador único – o número de identificação predial, que é atribuído ao prédio, o qual será único e obrigatório para a Administração e para todos os atos jurídicos, bem como o cartão de identificação do prédio»;
- «A abertura ao mercado privado da produção de informação cadastral»;
- «A classificação como em “cadastro diferido” de todas as zonas ou prédios ainda não harmonizados com os dados registrais, distinguindo os prédios cadastrados dos outros, para todos os efeitos legais, cumprindo assim a exigência supra de correspondência entre a realidade do prédio e a descrição no registo predial».

De acordo com a nossa intenção declarada de salientar as lições de terreno surgidas da aplicação dos projetos de cadastragem a contextos situados, iremos centrar a nossa atenção no exemplo do SICAVIM (Sistema de Informação Cadastral para os Municípios de Vagos, Ílhavo e Mira), que constituiu a primeira operação de execução de cadastro posterior à aprovação do Regulamento do Cadastro Predial em 1995 abrangendo um ou mais concelhos. Foi promovido, ainda em 1998 a 1999, pelo Instituto Português de Cartografia e Cadastro – IPCC (que em 2002 se transformaria no IGP), tendo ocorrido nos concelhos de Ílhavo, Vagos e Mira. Escrevendo em 2013, um reputado especialista considerava que «o concelho de Mira será, seguramente, um dos mais avançados nas formas operacionais que deve tomar o processo de harmonização dos dados cadastrais com os dados do registo predial e a matriz, em especial no país do minifúndio, graças à **pequena mas dinâmica equipa municipal** e à franca colaboração da conservadora, com o apoio dos serviços tributários, embora sofra ainda da forma não documentada como foi aí lançada a execução do cadastro em 1999»⁸. Embora esta primeira incursão no final dos anos 1990 se tenha gorado, pelos motivos abaixo indicados, o cadastro pôde concretizar-se definitivamente entre 2003 e 2006, sob liderança da Câmara Municipal de Mira, constituindo uma iniciativa que, «além de ter criado uma base de dados que conciliou a informação cadastral com a informação alfanumérica associada, procedeu à atualização da informação

Atores locais

Relevância da intervenção realizada com os atores locais – com a particularidade desta iniciativa ter disso operacionalizada em contexto de minifúndio.

Colaboração das entidades públicas

Existem virtualidades e riscos associados à criação de uma equipa composta por distintas entidades públicas – e à integração entre as bases de dados relativas aos prédios.

dos prédios»⁹. A título apenas informativo, acrescenta-se que o orçamento total consistiu em 493.000€ para o conjunto dos três concelhos envolvidos.

DESTAQUES: Entre os aspetos mais concretos, deve obviamente destacar-se a criação de uma base de dados que conciliou a informação predial, fiscal e legal, incluindo a atualização da informação dos prédios. Aliás, atualmente, existe uma plataforma em linha com a informação cadastral, permitindo a sua consulta «democrática» e «massiva» pelos cidadãos e a sua atualização diária pelos serviços municipais.

ATORES: Desde logo, constituiu um elemento decisivo para a sua realização a constituição de uma «pequena mas dinâmica equipa municipal e a franca colaboração da conservadora, com o apoio dos serviços tributários»¹⁰. Por aqui se vê a relevância da articulação entre as câmaras municipais e os distintos serviços do rés-do-chão do Estado – entre outros, a repartição de Finanças, o Registo Predial, e os Serviços Notariais. Revendo os relatos realizados por agentes implicados nestas operações, tratou-se de uma iniciativa que convocou os cidadãos para tarefas de colaboração e apoio. «De forma a desenvolver uma base de dados cadastral mais atualizada, foram desenvolvidas várias iniciativas de atualização nas freguesias onde, de uma forma presencial, os proprietários localizavam e procediam ao carregamento da informação constante na base de dados. É de salientar que estas iniciativas registaram uma forte adesão por parte da população, mas sempre numa perspectiva de saber “onde se localizava” o património de cada um»¹¹.

OBSTÁCULOS: Na primeira iniciativa de cadastro, houve «dificuldades de comunicação» entre as várias entidades que estão ligadas ao cadastro, como sendo as Repartições de Finanças e as Conservatórias do Registo Civil, o que impediu a homologação do cadastro realizado¹². Daqui, podemos antecipar a importância crucial que tem a criação de plataformas de entendimento e a coordenação realizada à escala municipal.

Plataforma Eletrónica

Havendo a intenção de progredir para uma plataforma eletrónica, importaria ter em conta a experiência de utilização – tanto entre operadores especializados, como entre os cidadãos.

Equipa como catalisador

A colaboração entre entidades públicas, como a autarquia ou as delegações de serviços públicos, constitui em si mesmo um catalisador do cadastro sobre o terreno. Tem uma importância crítica a criação de um entendimento e uma colaboração entre eles, sob pena de impasses e obstruções.

Participação dos cidadãos

Aos cidadãos pode ser reservado um primeiro nível de participação, restrito a um papel adjuvante das tarefas de terreno.

Comunicação deficiente

Fracasso devido a “dificuldades de comunicação”

MOTIVAÇÕES: Obviamente que, entre a constelação de atores locais, os interesses podem ser plurais e distintos entre si. Por razões de economia, vamos destacar as autarquias locais e os cidadãos. Para as **autarquias** são capitais a otimização dos recursos administrativos ocupados com estas tarefas, a gestão das operações de ordenamento do território e o desenvolvimento de instrumentos mais eficazes de controlo das propriedades. A Câmara Municipal de Mira decidiu, «a expensas próprias e por sua iniciativa», adquirir a cobertura geométrica que servisse de base cartográfica por entender que o cadastro «era uma importante ferramenta de apoio à decisão e essencial para a gestão municipal»¹³. Daqui, Rodrigo Sarmiento de Beires conclui que «os municípios foram estimulados pelo interesse daquele [cadastro] para os seus processos de licenciamento do edificado de infra-estruturas e de apoio à gestão fundiária, o que levou à aquisição da cartografia de base ao IGP»¹⁴. Por outro lado, ao simplificar as operações administrativas implicadas na gestão do território, este cadastro permite a múltiplos títulos tornar mais eficiente a utilização dos recursos das autarquias (por exemplo, diminuindo o tempo, os custos financeiros e o pessoal envolvido na concretização de uma expropriação determinada pela administração central ou local). Na terceira valência positiva sinalizada, as autarquias adquirem com este cadastro, por um lado, um modo de apuramento de propostas mais ajustada para a aplicação do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e, por outro lado, uma facilitação das operações de identificação e notificação do proprietário, designadamente utilizando a Guarda Nacional Republicana ou os Sapadores Florestais.

Entre os **cidadãos**, vamos salientar as vantagens ligadas com a segurança, a diminuição de custos (temporais e monetários) e a simplificação da administração predial. «É de salientar que a população não teve “medo” que esta atualização do cadastro servisse para eventuais aumentos de impostos, os proprietários souberam, sim, perceber que desta forma teriam mais “segurança na posse” das suas propriedades»¹⁵. Dado que assegura um acesso direto aos dados das suas propriedades, esta iniciativa permite aos proprietários diminuir «o tempo de espera para qualquer possível projeto que seja colocado» e, por outro lado, dispensa a realização de deslocações físicas aos serviços camarários e torna menos necessária a intervenção de intermediadores. A criação da «carta do património familiar» permitiu que todas as propriedades de um cidadão fossem reunidas num só documento, com notórias vantagens para as operações de transmissão e administração do património pelas famílias. Na medida

Motivações das Autarquias

Autarquias locais são motivadas pelas vantagens associadas a uma gestão do território mais rigorosa e mais eficiente. O cadastro permite-lhes alargar os proveitos potenciais (intervenção pública, notificações ou avaliação imobiliária) e, ao mesmo tempo, administrar melhor os seus recursos (simplificação, aceleração, contenção de custos).

Motivação dos cidadãos

Os cidadãos podem ser motivados pelo interesse em diminuir os custos associados à administração do prédio, em garantir uma segurança maior da posse, e em administrarem melhor o património familiar.

em que contribui para uma maior precisão na classificação dos usos do solo, o cadastro pôde ainda servir como medida de desencorajamento da especulação imobiliária.

Caixa 2: Os cadastros com plataforma informática: um par de exemplos alternativos

De acordo com as indicações disponibilizadas pela Direção-Geral do Território, sabemos que, a 26 de Janeiro de 2017, 59.8% dos municípios tinham concluído o processo de informatização do seu cadastro; 21.6% dos municípios têm trabalhos de informatização a decorrer; 6.7% dos municípios tinham protocolo de informatização, mas não iniciaram ainda os trabalhos; e 11.9% dos municípios não tinham protocolo, nem tinham trabalhos de informatização iniciados¹. Por acréscimo a esta caracterização da situação à escala nacional, pode ter interesse em verificar exemplos de outros cadastros que acoplaram a si uma plataforma informática. Das experiências em curso ou entretanto realizadas, destacamos um par de iniciativas pela diversidade do seu âmbito e intenções:

- A CIMAC – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, criou em 1998 o gabinete SIGAMDE (Sistema de Informação Geográfica da Associação de Municípios do Distrito de Évora). «Dos vários projetos que este gabinete desenvolve destaca-se o trabalho de informatização do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR), que permitiu que os municípios passassem a dispor da informação das secções cadastrais em formato digital, o que foi mais complexo do que o esperado, dado haver alguma falta de uniformidade na qualidade e rigor das informações de base, colhidas, boa parte delas, nas fases iniciais do CGPR. Desta forma, a informação pode ser facilmente acedida e atualizada, além de possibilitar o cruzamento com outro tipo de informação, como os planos diretores municipais, constituindo assim uma ferramenta de gestão do território»².
- «Para o projeto-piloto do Cadastro Predial na região dos Açores foi selecionada a freguesia de Cabo da Praia (318 hectares, 900 habitantes), no concelho de Praia da Vitória, na ilha Terceira, pelas suas características de dimensão, tipologia dos prédios e o acesso facilitado. O projeto arrancou em Junho de 2011 e contou com boa participação da população, bem como da Câmara Municipal, da Junta de Freguesia, da Conservatória do Registo Predial e do Serviço de Finanças. Prevê-se o alargamento deste projeto a todo o arquipélago, num processo que, previsivelmente, durará cerca de uma década»³.

Referências

1 Para compulsar estes elementos a partir de uma representação geográfica, pode visitar-se a página da Direção-Geral do Território: http://www.dgterritorio.pt/cadastro/projetos_em_curso/informatizacao_do_cgpr/, consultada no dia 28 de Setembro de 2017

2 (Beires, 2013: 195).

3 Idem

1.3 SiNERGIC – Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral (2006)

Para a execução do Cadastro Predial, foi criado, em 2006, o SiNErGIC - Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, de 4 de Maio). O objetivo visado passava pela implementação de uma informação predial única (número de identificação predial), assente num sistema partilhado de informação territorial (harmonização das distintas bases de dados cadastrais), que fosse passível de ser continuamente atualizado e que permitisse o acesso à informação pelos cidadãos e pelas empresas.

Caixa 3: Inovações introduzidas pelo SiNErGIC

Rodrigo Sarmiento de Beires indica a seguinte lista de inovações introduzidas pelo SiNErGIC: a) «assegurar a identificação unívoca dos prédios, mediante a utilização de um número único de identificação do prédio, comum a toda a Administração Pública, promovendo a criação futura de uma informação predial única; b) unificar, num único sistema de informação, os conteúdos cadastrais existentes e a produzir; c) permitir uma gestão uniforme e informática dos conteúdos cadastrais; d) garantir a sua compatibilidade com os sistemas informáticos utilizados pelas várias entidades envolvidas no projeto; e) assegurar que a descrição predial do registo predial é acompanhada de um suporte gráfico; f) possibilitar a utilização generalizada do sistema pela Administração Pública e g) garantir o acesso à informação pelo cidadão e pelas empresas, designadamente por via eletrónica e com garantia da proteção dos dados pessoais envolvidos»¹.

Referências
¹(Beires, 2013:187)

Vamos ser sucintos neste ponto, por se tratar de uma iniciativa que se encontra mais bem documentada. No entanto, vale a pena mencionar, para o projeto na sua globalidade, os elementos caracterizadores da «Análise Custo – Benefício» desenvolvida para sustentar a implementação do sistema à escala nacional e, em relação ao âmbito do projeto-piloto, os elementos caracterizadoras da aplicação sobre o terreno da iniciativa de cadastro. Uma vez mais, salientaremos primordialmente o conjunto de indicações que nos parecem mais relevantes tendo em conta as tarefas de terreno suscitadas pelo presente projeto de cadastro.

Promovida em 7 novos concelhos a partir de 2014 (embora anunciada em 2009), a sua execução tem

Balcão Único do Prédio

Estava previsto um «balcão único do prédio», com recurso a uma plataforma eletrónica – surgimento dos desafios associados à integração de bases de dados heterogéneas e à obtenção de novos dados cadastrais sobre o terreno.



avançado entretanto, ainda que de maneira mais lenta do que previsto – e tendo sido notado que «os processos e os custos para concluir as operações foram e estão ainda subestimados»¹⁶. Para a totalidade do território nacional, previa-se um hiato de 15 anos e um custo total de 689.712.740€ (dos quais, 69% compreendidos pela aquisição de dados cadastrais). Em particular, o desenvolvimento deste sistema de informação significou:

- A criação de um balcão único para as múltiplas operações cadastrais;
- A eliminação das deslocações aos gabinetes de atendimento para as declarações de titularidade;
- A simplificação do preenchimento da documentação;
- A integração a informação referente aos prédios dispersa por diferentes entidades da Administração da Administração; o que, somado, implica
- A convergência para uma «declaração eletrónica de titularidade», que assegure a imediata confirmação dos dados recolhidos.

Sem que possamos alongar-nos sobre a «Análise Custo – Benefício» oportunamente realizada sobre os impactos do projeto, vale a pena lembrar as conclusões, redigidas por Augusto Mateus enquanto responsável pelo estudo a respeito da implementação desta projeto à escala nacional:

- O SINERGIC tem «elevada valia em termos de benefícios económicos potenciais que amplamente justificam a sua concretização», que começam logo no encaixe, também estatal, dos emolumentos, mas em especial porque «o desenvolvimento da gestão e utilização do cadastro configura uma alavanca poderosa de eficiência pública e privada e fator relevante de competitividade»;
- A sua valia económica, estimulando atividades económicas várias, públicas e privadas, é muito superior à estrita valia financeira, na ótica do investimento direto do IGP, «justificando plenamente a mobilização de fundos estruturais», mesmo de «créditos de prazos mais longos»;
- O SINERGIC configura uma plataforma de parceria entre o sector público e privado de manifesto interesse e profundidade, seja no «desenvolvimento e modernização do IGP» (agora DGT), seja na «adoção de melhores práticas, técnicas e de gestão, no desenvolvimento do sistema do cadastro» e nos seus fatores de eficiência;
- O «desenvolvimento do SINERGIC está, finalmente, associado a um conjunto de fatores críticos

Vantagens

Enquanto sistema de informação, este programa de Ação comportava distintas vantagens.

Análise Custo-Benefício

Para o trabalho de terreno, interessa não só olhar para as conclusões técnicas, como para o mapeamento de atores e respectivas motivações a que esta análise conduziu.

de sucesso, onde se destacam: a) a gestão da adjudicação da execução do Cadastro Predial por blocos de freguesias; b) a fiscalização da execução do Cadastro Predial (...); c) a concretização das alterações legislativas necessárias, nomeadamente para garantir funções centralizadas no controlo e coerência da qualidade na gestão de dados cadastrais; d) a promoção de uma permanente maximização da interligação da execução do Cadastro Predial com os sistemas e tecnologias de informação e comunicação»¹⁷.

Da aplicação deste projeto estima-se que, por cada unidade monetária investida, haja «um retorno potencial de 3,8 unidades»¹⁸. No entanto, a menção a esta «Análise Custo – Benefício» visa sobretudo permitir uma aproximação à **constelação de atores** por ela indicados como estando implicados na realização do cadastro, sendo que eles não têm necessariamente os mesmos interesses e motivações. Aliás, uma vantagem suplementar desta análise é mostrar que no interior da própria administração pública, muitas vezes tomada como um bloco homogéneo, os atores estão organizados em distintos domínios – que podem ter fatores de mobilização específicos. Uma abordagem ao terreno beneficia deste reconhecimento prévio da implicação de múltiplos atores, cada qual com as suas motivações específicas, inclusive entre o conjunto de entidades públicas.

De acordo com a nossa intenção original de atribuir prioridade às experiências de terreno, vamos concentrar-nos sobre o caso do projeto-piloto conduzido na freguesia de Albergaria dos Doze (concelho de Pombal), entre 2006 e 2008. As características que contribuíram para a seleção da localidade onde se realizaria o teste abrangeram (a) a ausência de regime de cadastro geométrico da propriedade rústica; (b) a posse de uma estrutura predial relativamente fragmentada; (c) a incidência de incêndios florestais; (d) a existência de uma conservatória do registo predial informatizada ou em via de informatização; (e) a cobertura de uma área inferior a 2 500 hectares; e (f) uma localização geográfica adequada às necessárias deslocações de pessoal e equipamento inerentes a uma campanha cadastral¹⁹. O projeto-piloto de Albergaria dos Doze (concelho de Pombal) iniciou-se em Outubro de 2006 e terminou em Fevereiro de 2008. A freguesia tinha 2299 hectares, com 1125 edifícios – e 12.300 (AT) ou 2000 (IRN) prédios rústicos. As despesas diretas do projeto-piloto foram de 92 450 euros, distribuídos por pessoal (50%), material informático (26%), e cartografia de suporte

Diversidade de atores

Ver a pluralidade de atores centrais e locais que são identificados por esta Análise – e a respectiva constelação de interesses que está em jogo.

Interesses dentro do Estado

O próprio Estado central, tantas vezes tomado como um «bloco», comporta internamente uma multiplicidade de atores, com interesses específicos (complementares mas ainda assim parcialmente distintos). Os próprios agentes institucionais do Estado têm motivações variadas para a participação nas tarefas cadastrais.

Resultados do projeto-piloto

Os critérios e os resultados apurados pelo projeto-piloto podem sinalizar pontos críticos da operacionalização do cadastro, como o hiato entre uma primeira declaração de intenções e a concretização do registo predial.

(11%). Em termos de procedimento sobre o terreno, foi entregue a cada proprietário uma «declaração de titularidade», que era preenchida pelo próprio. De cerca de 12 000 prédios, 9963 foram alvo de declarações (83%), o que não impede a relevância de informação em falta (75%, i.e. 7451, têm artigos matriciais – e só 1900 têm descrição predial, ou seja, 16%). Obteve-se uma caracterização de 800 hectares²⁰. Também para este estudo de caso, vamos identificar as quatro dimensões que nos parecem melhor apetrechar o contacto com o terreno a ser realizado agora – a saber, os destaques, os atores, os obstáculos e as motivações.

DESTAQUES: À escala local, a **publicitação** constitui um fator determinante do sucesso da implantação do cadastro, dado que permite não só esclarecer as possíveis dúvidas dos cidadãos, como serve como expediente para assegurar um primeiro contacto tendo em vista o seu envolvimento e colaboração. O *Relatório Técnico do Projecto-Piloto* (2007) elenca a seguinte lista de destaques que importa atender na implementação do cadastro:

- «Nas zonas aridas e de denso povoamento» é impossível o reconhecimento direto na cartografia (em gabinete), seja pelos técnicos ou proprietários»;
- «A publicitação é um fator determinante do sucesso da operação»;
- «A obrigatoriedade do preenchimento da declaração de titularidade é uma via para a caracterização jurídica e fiscal dos prédios; a dificuldade reside na relação entre a geometria da estrutura predial e a declaração»;
- «A toponímia constitui uma mais-valia nos trabalhos cadastrais, facilitando a navegação aos técnicos (e a indicação do sítio dos prédios pelos titulares)»;
- «É imprescindível a articulação com os parceiros estratégicos locais (conservatórias, finanças, órgãos locais) [...] pois conhecem o território».

ATORES: Para além da obtenção da colaboração dos cidadãos, é imprescindível criar uma **articulação com os parceiros estratégicos locais** (conservatórias, finanças, autarquias locais), pois são eles que, por um lado, têm um conhecimento prático do território e, por outro, concentram

Publicitação

A publicitação à escala local parece ter sido crucial para as operações de terreno. Deve ter-se em conta este «espaço público de proximidade», aquém dos órgãos de comunicação de massas e da comunicação institucional

Oportunidades e ameaças

Este projeto-piloto sinaliza oportunidades e ameaças que podem servir de «aviso à navegação».

Rede de atores

Tem uma grande relevância a articulação entre as instituições locais, em particular por causa do conhecimento prático do território e das relações de proximidade com a população que concentram. Entre estas equipas, podem incluir-se outros agentes além das entidades públicas, incluindo as organizações do universo privado (como os técnicos de cadastragem).

importantes patrimónios de confiança e de interconhecimento no interior da comunidade. Destaque-se ainda o papel que podem desempenhar os **técnicos** (sobretudo pela criação do papel de «perito cadastral»), em particular ligados a empresas do «mercado de serviços territoriais», enquanto promotores de serviços que estimulam o desenvolvimento de uma «procura» interessada entre a população.

OBSTÁCULOS: Este projeto-piloto permitiu sinalizar um conjunto significativo de obstáculos à concretização sobre o terreno das operações cadastrais, designadamente:

- Elevado número de proprietários ausentes e população envelhecida;
- Zonas de relevo irregular ou matos e com um acesso complicado para as tarefas de terreno;
- Muitos prédios abandonados;
- Divisão predial fragmentada (média 0,2 hectares) e de configurações irregulares;
- Há uma grande dificuldade dos proprietários em declarar prédios indivisos ou em regime de compropriedade, sem consentimento prévio dos demais;
- Muitos prédios de localização exata desconhecida dos proprietários;
- «A experiência demonstra, uma vez mais, que para a realidade do proprietário cada número matricial corresponde a um prédio»;
- «Nas zonas ardidadas e de denso povoamento» é impossível o reconhecimento direto na cartografia (em gabinete), seja pelos técnicos ou proprietários²¹.

MOTIVAÇÕES: Neste projeto, apurou-se que os atores locais têm motivações distintas para participar da mesma iniciativa. Destacam-se aqui os interesses que podem ter as autarquias locais, os cidadãos e os técnicos cadastrais. Para as **autarquias locais**, eram especialmente relevantes os aumentos das receitas provenientes das cobranças do imposto municipal sobre imóveis e, por outro lado, a agilização e simplificação das operações administrativas ligadas à gestão do território, que vai da facilitação na condução de obras públicas até ao aumento de eficiência nos recursos humanos e financeiros que são afetos a essas tarefas administrativas. Para os **cidadãos**, por seu turno, importava principalmente a simplificação e embaratecimento das operações administrativas; a redução da

Lições de terreno

Pode refletir-se sobre os obstáculos encontrados à realização prosaica do cadastro em Albergaria dos Doze.



Motivações das autarquias

Para as autarquias locais, as motivações passam pela expectativa de aumento de receitas tributária e pela oportunidade de agilização das operações administrativas.

Motivações dos cidadãos

Da parte dos cidadãos, são relevantes, neste contexto, a simplificação das tarefas burocráticas e a redução da conflitualidade associada à propriedade. Estas motivações podem ser pontos de referência para a pesquisa, mas também sugerir os indutores para a participação dos cidadãos.

Motivações das empresas

As empresas de serviços cadastrais têm aqui uma oportunidade de negócio e um expediente para a criação de emprego.



conflitualidade associada à propriedade e, ainda, os interesses individuais sobre a conservação e transmissão da propriedade. Por último, para as **empresas** ligadas ao «mercado de serviços cadastrais», estas operações significam a expectativa da criação de emprego e uma oportunidade de negócio.

1.4 Uma visão de síntese sobre as experiências de cadastragem anteriores

Dados os contrastes em termos históricos e em termos administrativos existentes entre as sucessivas iniciativas cadastrais que analisámos, é notória a dificuldade em encontrar pontos em comum entre elas. No entanto, pode ressaltar-se, a existência de eixos transversais em termos dos resultados do contacto com o terreno.

Para começar, pode sinalizar-se a **dependência crítica em relação aos cidadãos**. Sendo certo que este ponto constitui uma potencial vulnerabilidade para o sucesso, a participação dos cidadãos é decisiva para promover a implantação das iniciativas cadastrais. «Deve haver uma aposta na apresentação do projeto como sendo do interesse nacional, mas sobretudo do interesse de cada um, no sentido em que dará segurança jurídica em relação à propriedade. (...) O cadastro, imperativo nacional, terá que ser feito pelos portugueses, não contra os portugueses.»²². Torna-se imprescindível compreender as suas motivações e, outro tanto, as suas hesitações; apenas desta maneira, se podem potenciar as primeiras e superar as segundas. Foi por esta razão que decidimos alargar o escopo da nossa pesquisa para incluir uma revisão do conhecimento existente sobre os fatores que intervêm na modelação do triângulo de relações entre os cidadãos e comunidades, o Estado e a propriedade.

Em seguida, pode salientar-se o **risco de desperdício de informação**. A multiplicidade de fontes de informação cadastrais criadas por privadas ou pelos organismos públicos – as bases de dados criadas, entre outras, pelo IFAP (Parcelário Agrícola, iSIP - Sistema de Identificação Parcelar Online), REN, BRISA, EP, CAULE, e GENERG – esgota-se em si mesma, sem ulteriores utilizações ou cruzamentos²³. O cruzamento ou a convergência desta informação será um fator crítico, até porque permitirá resolver enigmas aparentes, como o suscitado pelo SIP – Sistema de Informação Parcelar,

Dependência crítica

A participação dos cidadãos constitui um apoio para as iniciativas cadastrais: o seu empenho ou o seu distanciamento permitem compreender, em larga medida, os resultados obtidos. Por outro lado, torna-se necessário desenvolver expedientes para promover o empenho dos cidadãos nas fases posteriores associadas ao teste e implementação.

Risco de perda de informação

Deve precaver-se uma possível perda pela exclusão ou omissão deste património de conhecimento. Por outro lado, a convergência ou cruzamento destes dados levanta desafios importantes. A disponibilização em tempo útil destas ferramentas constitui um pontos de apoio importante.

hoje em dia administrado pelo IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, que controla anualmente 1 a 1,5 mil milhões de euros de apoios comunitários ou nacionais, um valor que se encontra em contraste flagrante com os 8,5 milhões de euros de imposto municipal imobiliário relativo a prédios rústicos²⁴.

Em terceiro lugar, tudo aponta para confirmar a relevância dos **municípios** (e **outros atores locais**) como motores da operacionalização – e como interessados destacados no cadastro. Desde logo pelas vantagens de coleta de imposto municipal ou pela agilização dos processos administrativos que pode resultar da existência de cadastro, mas também pelo conhecimento do território e pela proximidade que mantêm com os cidadãos, estes agentes têm uma margem de ação promissora para a promoção das tarefas de cadastro.

Por último, a necessidade e relevância de **técnicos formados** e avaliados que animem um «mercado de serviços oficiais do território», para usar da expressão de Rodrigo Sarmiento de Beires. A relevância de mobilizar um corpo expedito e competente de agentes técnicos que, sobre o «mercado dos serviços cadastrais» possa desempenhar tarefas de execução do cadastro fora das áreas selecionadas – e não apenas para renovação ou conservação do cadastro, sem reservas exclusivas. Houve até quem sugerisse a criação da carreira de TOT (Técnico Oficial do Território). Numa estimativa grosseira careceremos, em média, de 3 a 5 técnicos habilitados por concelho»²⁵.

Rede de atores locais

A constelação de atores locais é indispensável para a operacionalização sobre o terreno. Este circuito de atores locais pode abranger, desde logo, os membros das autarquias e os representantes locais dos serviços públicos. Pode ainda contar com a implicação de elementos da sociedade civil (associações, por exemplo) e com atores do mercado (empresas ou técnicos de serviços cadastrais, para começar).

Papel dos técnicos

A capacitação e a disponibilidade dos técnicos é um elemento central para responder às solicitações cadastrais. Neste sentido, pode ser importante conhecer sobre a capacidade existente e as necessidades potenciais que pesam sobre o «mercado de serviços cadastrais» sobre contextos precisos.



Tabela 1 Quadro de síntese da «Análise Custo – Benefício» (2006)

Área	Descrição	Consequências Identificadas
Justiça	Contencioso sobre a propriedade rústica	Diminuição dos recursos afectos a este tipo de contencioso
		Diminuição do n.º de processos judiciais
		Maior agilização das decisões judiciais
	Negócio Jurídico da propriedade imobiliária	Eliminação de etapas nos procedimentos
		Aumento das receitas provenientes dos emolumentos
		Identificação inequívoca dos prédios
Fiscal	Imposto Municipal sobre imóveis (IMI)	Aumento da receita fiscal proveniente da cobrança do IMI
		Maior equidade na atribuição da taxa do imposto
	Matriz predial	Redução do n.º de “omissos na matriz predial”
Ordenamento do território	Licenciamento e autorizações administrativas	Redução dos tempos médios de decisão
		Aumento das receitas derivadas do licenciamento
		Identificação inequívoca da localização das pretensões
	Planeamento	Redução dos conflitos entre limites das áreas de intervenção
		Perequação financeira eficaz
Floresta e Agricultura	Licenciamento	Agilização da decisão
		Identificação inequívoca da localização das pretensões
	Plano de gestão	Diminuição dos conflitos entre limites das áreas de intervenção
	Apoios financeiros	Redução dos erros na atribuição de financiamento
		Aumento da eficácia da fiscalização
	Prevenção e combate de incêndios	Aumento da fiscalização eficaz das medidas de proteção
		Criação de mecanismos de notificação direta dos proprietários com base na localização dos prédios
	Emparcelamento	Diminuição dos conflitos entre limites das áreas de intervenção
		Redução da fragmentação da propriedade rústica

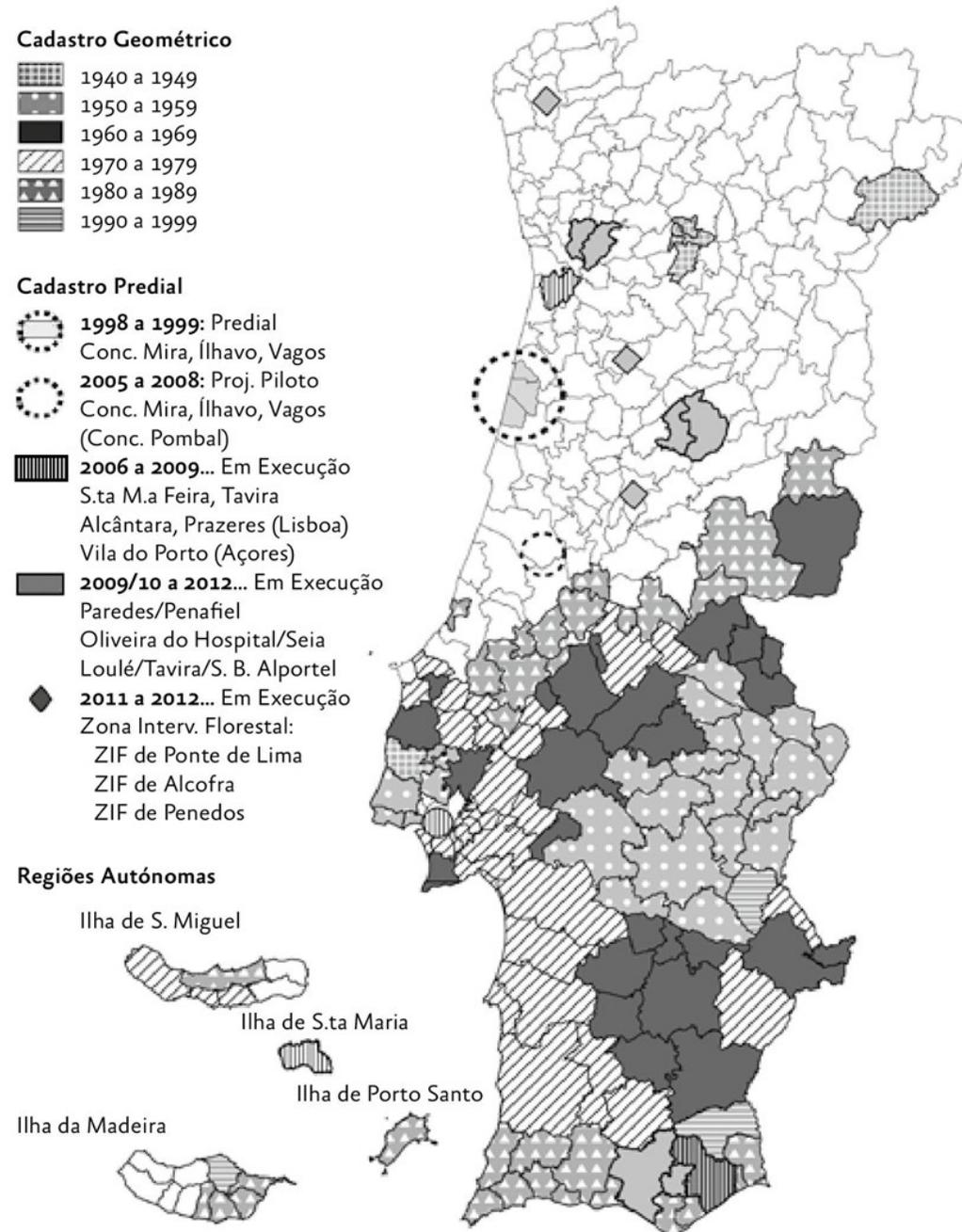
Fonte: Augusto Mateus, «Interesse e valia do sistema nacional de exploração e gestão da informação cadastral à luz de uma análise custo-benefício», Ingenium, 2009, p.90

Tabela 1 Quadro de síntese da «Análise Custo – Benefício» (2006) (Continuação)

Área	Descrição	Consequências Identificadas
Obras Públicas	Expropriação	Eliminação dos levantamentos específicos
		Diminuição das reclamações
		Redução dos custos associados
		Agilização do processo de expropriação
		Maior equidade na atribuição de compensações
	Planeamento	Redução dos conflitos entre limites das áreas de intervenção
		Diminuição do n.º de reclamações
Financeiro	Seguros / Banca	Redução do montante dos encargos por via da diminuição do grau de incerteza
	Investimento imobiliário	Aumento do interesse do investimento na terra decorrente da maior segurança do negócio
Cidadão	Conhecimento	Redução da conflitualidade associada à propriedade
	Emprego	Criação do perito cadastral Equipas para a execução cadastral
Administração	Burocracia	Eliminação de processos administrativos
		Redução dos tempos médios de decisão
		Aumento da eficiência e eficácia dos serviços
		Criação de um canal de comunicação interinstitucional no âmbito do negócio jurídico da propriedade
	Corrupção	Eliminação das condições de favorecimento por via da transparência

Fonte: Augusto Mateus, «Interesse e valia do sistema nacional de exploração e gestão da informação cadastral à luz de uma análise custo-benefício», Ingenium, 2009, p.90

Figura 1. As sucessivas vagas de cadastragem do território nacional



Fonte: Rodrigo Sarmiento de Beires, *O cadastro e a propriedade rústica em Portugal*, Lisboa, FFMS, 2013.

2.1 As transformações históricas do valor social dos solos

Pág. 24

2.2 A multiplicidade de significados da propriedade

Pág. 35

2.3 O relacionamento entre as comunidades e o Estado.

Pág. 39



2. O QUE VALE AFINAL UM PRÉDIO?

Significados da propriedade em Portugal

Abertura

A iniciativa de cadastragem não vai ser conduzida sobre o vazio, nem lida com um objeto inócuo e insensível ao seu encastramento social e histórico. Este aparente truísmo aconselha a que tenhamos em conta um triplo nível de reflexão sobre a propriedade em Portugal. Desde logo, vamos rever de maneira muito sumária as **transformações históricas do território**, a que se podem reportar as mudanças mais significativas do valor social dos solos. Além do mais, as operações de terreno do cadastro vão contactar com realidades territoriais que não só estão em constante alteração, alimentadas pelas mudanças históricas do país, como são muito distintas entre elas em termos demográficos, económicos e sociais. Noutro momento, vamos olhar para a multiplicidade de significados da propriedade. A propriedade tem um significado que **transcende as definições jurídica e económica** tomadas em sentido estrito, acomodando uma pluriacentuação de sentidos possíveis para os cidadãos. Por último, teremos que considerar o relacionamento **entre as comunidades e o Estado**. Uma iniciativa estatal como o cadastro sofre a influência dos contextos em que se vai concretizar, ocorrendo sobre os sedimentos largados pelo passado do relacionamento entre essa comunidade e os organismos do Estado. Para estes três pontos, mais do que realizar uma revisão exaustiva do conhecimento existente, quisemos unicamente salientar um conjunto de pontos que pudessem servir para sensibilizar a abordagem de terreno para a diversidade de desafios que aguarda a implementação do cadastro.

2.1 As transformações históricas do valor social dos solos

As profundas transformações sociais verificadas em Portugal nos últimos decénios foram responsáveis pela **remodelação de padrões de repartição do território**, que são, por sua vez, reveladores verosímeis para os vincados contrastes na distribuição espacial dos recursos sociais e, neste caso em particular, para modos distintos de ocupação e utilização dos solos. Os impactos são tão significativos que, de acordo com Renato Miguel do Carmo, Portugal assistiu à imposição de **«trancas» sobre o território**, contrariando por completo a ideia de um país contínuo e homogéneo. Para este autor, a urbanização da faixa litoral criou um contínuo que vai de Braga a Setúbal e, depois

Mudanças históricas

As operações de cadastragem precisam ter em conta as transformações históricas dos territórios em questão. O espaço não constitui uma dimensão inerte.

Polivalência de significados

A propriedade agrega uma multiplicidade de usos e significados. A compreensão desta polivalência permite sinalizar as motivações – ou as resistências – reveladas pelos proprietários diante das intervenções públicas sobre a propriedade.

Entre o Estado e a Comunidade

As comunidades onde se vai realizar o trabalho de terreno têm atrás de si um passado de relacionamento com o Estado. Este passado – e a situação presente – vai filtrar a perceção comunitária sobre o cadastro. Daqui, surgem indicações sobre os indutores ou as resistências que surgem entre os cidadãos – e indicações interessantes sobre soluções a adotar sobre o terreno.

de interrompida, prossegue ao longo da costa algarvia, devendo destacar-se a bicefalia das áreas metropolitanas de Porto e Lisboa – o que não obsta a que os centros destas duas cidades, e não só, se tenham «esvaziado» entretanto¹. No interior do país, o generalizado despovoamento, envelhecimento e resiliência da ruralidade são interrompidos pela «constituição em certas regiões do interior de sistemas urbanos tendencialmente organizados em arquipélago». No entanto, se estas cidades médias «atingiram melhorias apreciáveis (expressas, entre outros aspetos, na melhoria da qualidade de vida)», elas têm o seu modelo de desenvolvimento alicerçado na «terciarização da economia (com destaque para o comércio e algum turismo)» e na «implantação de certos serviços públicos: hospitais, escolas e instituições de ensino superior», tudo elementos que se podem «tornar pouco sustentáveis a médio prazo»².

Talvez ainda mais relevante do que a demarcação espacial entre áreas urbanas e áreas rurais, seja a «**forte assimetria socioeconómica**» que separa estes contextos territoriais, em que as regiões mais rurais do interior do país estão intensamente marcadas por «elevados níveis de desigualdade social e pobreza», por «baixos rendimentos, oriundos das pensões auferidas pela população idosa e dos salários, que em média tendem a ser mais reduzidos nestas zonas», e por «níveis inferiores de escolarização e de qualificação profissional»³. Por isso, Renato Carmo alude a um «encrostamento», em que o território «parece que se trancou sobre si mesmo»: a desertificação continuada do interior, a despeito dos arroubos das cidades médias; os subúrbios litorais que acentuam a sua tendência para o excesso de população e de construções; e, por fim, os núcleos urbanos das grandes cidades cuja sangria prossegue. Para este autor, ignorar estas especificidades locais e regionais, significa comprometer a eficácia das políticas públicas que, sem tomarem em conta estas «trancas territoriais», podem inclusive atuar como «travão»⁴. Um idêntico raciocínio se pode aplicar a respeito do cadastro que, para se **adequar aos contextos locais** e, assim, potenciar a sua implantação sobre o terreno, precisa de ter em conta a existência das clivagens sociais e territoriais que matizam a imagem do país como um espaço uniforme e homogéneo.

«Trancas» territoriais

As transformações sociais do país alteraram os padrões de ocupação dos solos – e impuseram, entretanto, «trancas» territoriais que obrigam a uma abordagem sensível ao contexto por parte das equipas de terreno.

Clivagens socio-territoriais

Ter em conta a existência de vincadas clivagens socio-territoriais através do país permite antecipar as especificidades do contacto com as distintas realidades regionais – e obriga, por outro lado, a desenhar intervenções que partam destas características básicas do território em causa.

Modular Políticas

A partir da cartografia de distribuição de recursos económicos, competências culturais e serviços públicos pelo país fora, é possível modular as políticas públicas – e, neste caso, a implementação de terreno do cadastro—de acordo com os atributos socio-territoriais dos contextos da sua implementação.

Caixa 4: Um primeiro retrato do país: o mosaico do uso dos solos no estudo de Rodrigo Sarmiento de Beires

As mudanças históricas não penderam para a uniformização dos modos de exploração ou das extensões das superfícies. Desde logo, vendo a distribuição entre rústico e urbano, ou entre usos agrícolas, florestais e incultos, verifica-se que:

- «A relevância do território rústico varia entre um máximo de 98% em várias regiões interiores e 64% ou 68% no Grande Porto e Grande Lisboa»;
- «As áreas agrícolas das explorações representam apenas 15% a 24% do território rústico nas zonas do litoral, 32% a 37% no Interior Norte e Centro e 32% a 45% no Ribatejo e Alentejo»;
- «As áreas do espaço rural que estão incultas (onde se incluem as que efetivamente estarão abandonadas e os pousios prolongados) abrangem 22% do território rústico do continente, na ordem dos 1,8 milhões de hectares; são superiores a um terço da terra nas zonas do litoral onde abunda a minifúndio, oscilando entre os 9% no Alentejo e os 41% no Algarve, com um pico natural de 58% na serra da Estrela; é aí que será mais difícil executar o Cadastro»;
- «As áreas agrícolas que não foram declaradas pelas explorações ocorrem essencialmente nas grandes zonas urbanas, sendo quase nulas no Alentejo (onde o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica permite essa anulação), bem como nas zonas onde a presença florestal é dominante»;
- «Ao que parece, 39% da floresta portuguesa é propriedade de entidades que não têm exploração agrícola associada, o que ocorre de forma dominante na Beira Litoral, e também em Trás-os-Montes, no Algarve e em Entre-Douro-e-Minho (76%, 63%, 49%, 46%), reduzindo-se a 19% no Alentejo».

Para além disto, temos que ter em conta que estes valores, reportando médias, podem conter grandes variações entre regiões. Sendo 60% do território rústico que estão integrados em explorações agrícolas à escala nacional, a realidade mostra que estas últimas abrangem 29% do espaço rústico na Beira Litoral, mas 85% no Alentejo. Daqui se pode, além do mais, destacar a significativa proporção que não tem administração conhecida. «Até mesmo acrescentando a estas explorações todas as áreas florestadas que lhe são exteriores, verificamos que 25% do território rústico carece de ser gerido. Isso acontece em toda a metade norte do País e no Algarve, onde as áreas incultas, dispersas e ardidadas representam em média um terço do território rústico (entre 34% e 43%), descendo significativamente no Ribatejo e Oeste (para 15%), sendo mínimas e claramente inferiores no Alentejo (11%), onde o latifúndio parece ser mais eficaz no aproveitamento do solo»¹. mais minuciosa dos interesses e obstáculos ligados ao contexto que pesam sobre os cidadãos colocados perante as operações de cadastragem no terreno.

Mapa de usos dos solos

Podemos começar o mapeamento do território em termos da caracterização do modo vigente de exploração e emparcelamento dos solos. Temos, assim, uma primeira leitura do país ligada com a dimensão das superfícies ou as culturas prevalecentes em determinado contexto.

Propriedade rústica

Note-se que a distribuição da proporção de propriedade rústica varia consoante as regiões do país—sendo que as parcelas que são geridas do território rústico podem igualmente sofrer grandes variações regionais. Para o trabalho de terreno tem particular interesse o alerta relativo ao peso das terras incultas, dispersas e ardidadas

Caixa 4: Um primeiro retrato do país: o mosaico do uso dos solos no estudo de Rodrigo Sarmento de Beires (continuação)

Rodrigo Sarmento de Beires termina o seu raciocínio concluindo pela constatação de que este mosaico de ocupação dos solos «evidencia que os proprietários e os produtores respondem a padrões de comportamento muito diferenciados consoante as regiões, merecendo uma atenção mais pormenorizada»². Para esta equação entre ocupação dos solos e motivações dos proprietários, quisemos contribuir com elementos adicionais de índole sociológica e económica. Deste modo, a um retrato fundiário do território podemos sobrepor um retrato social, o que nos colocará na senda de uma compreensão mais minuciosa dos interesses e obstáculos ligados ao contexto que pesam sobre os cidadãos colocados perante as operações de cadastragem no terreno.

Referências

¹ Beires, 2013: 110-111

² idem: 111

Para continuarmos esta adequação do nosso olhar às especificidades contextuais, torna-se interessante, em vez de multiplicarmos as descrições parciais desta realidade regionalizada a partir de uma sucessão de indicadores ou tentarmos resumir estas variações usando apenas valores médios, avançar para a apresentação de um retrato do país que use **uma visão sistémica e multivariada do desenvolvimento social dos padrões territoriais**. Sugerida por João Ferrão no ano de 2003, esta visão do território integra informação relativa a distintos domínios de observação (ocupação do território, famílias, empregabilidade e condições de vida) de maneira a construir um mapa da distribuição do desenvolvimento social sobre a superfície do país, reagrupando-a em «cachos coerentes» consoante a distribuição das suas características (num total de 19 indicadores). Esta proposta tem a vantagem não só de «captar o país em movimento», pois utiliza indicadores de evolução que medem as variações entre 1991 e 2001, como ainda de mostrar as pequenas variações observadas à escala da freguesia, acautelando o apagamento dos contextos locais que pode acontecer em resultado da sua inclusão em unidades territoriais ou administrativas mais amplas (como o município ou, por maioria de razão, as regiões). Por integrar uma ampla variedade de informação sobre as estruturas sociais e as práticas situadas destes contextos locais, esta cartografia permite articular a distribuição dos recursos culturais e económicos com os comportamento e representações dos habitantes destas localidades.

Interesses ligados aos solos

Podemos, deste modo, adequar a intervenção de terreno aos prováveis interesses e comportamentos dos cidadãos, que tendem a acompanhar esta configuração utilitária e geométrica dos prédios.

Mapa socioeconómico

Para um retrato mais abrangente, podemos avançar para um mapeamento do território que incorpore os aspetos demográficos, económicos e culturais das suas populações – e não apenas características dos próprios terrenos. A leitura das motivações dos cidadãos passa, assim, a incorporar aspetos que ultrapassam a dimensão e utilização dos prédios.

Caixa 5: Os indicadores do mapa da distribuição social no território nacional

No seu trabalho de análise, João Ferrão compila uma vasta gama de indicadores, organizando-os pelo domínio de observação a que correspondem individualmente: (1) ocupação do território (população residente: densidade da população; atracção da população; movimentos pendulares; população estrangeira; alojamentos sazonais; alojamentos vagos); (2) empregabilidade (população com ensino superior; população com 3.º ciclo do ensino básico; taxa de emprego; taxa de desemprego); (3) condições de vida (alojamentos sem infra-estruturas completas; alojamentos por edifício; densidade de alojamentos; alojamentos ocupados pelo proprietário); e (4) famílias (dimensão média; famílias unipessoais; população casada sem registo; envelhecimento).

Caixa 6: Uma primeira agregação em três grandes regiões

Antes de partir para uma análise mais minuciosa, João Ferrão estabelece as linhas de corte das três grandes regiões do país, a saber: (i) «país sob alta pressão», que apresenta valores elevados sobretudo nos «indicadores de atracção, densificação e qualificação dos recursos humanos» e que coincide com «as manchas metropolitanas e urbanas do país», agrupa 11% das freguesias do país, 46% da população residente e mais de metade do produto nacional; (ii) «país tranquilo», que se estende ao longo da faixa litoral e que aflora em pontos isolados do interior do país, equivale ao «país intermédio, ao país de transição» em termos demográficos, económicos e geográficos; (iii) «país sonolento», que se sobrepõe ao interior do país (especialmente a Norte e Centro), evidencia «um círculo vicioso de subdesenvolvimento difícil de romper: repulsão demográfica, despovoamento, envelhecimento, estabilização ou mesmo degradação do capital humano», sendo que cobre 45% das freguesias do país, 11% da população residente e ainda menos do que esta percentagem em termos de produto nacional.

Referências

¹ Ferrão, 2003: 22

Depois de analisar o modo como a multiplicidade de indicadores selecionados se combina para mostrar uma primeira agregação territorial do país em três grandes categorias, João Ferrão vai sugerir uma sondagem mais fina que obriga, desde logo, a cautelas com as leituras dicotómicas do país, como as que opõem o «litoral» e o «interior» ou o «Norte» e o «Sul» enquanto blocos monolíticos⁵. A realidade do país é mais complexa do que este primeiro retrato em três grandes regiões, emergindo, em alternativa, um «Portugal urbano organizado em rede», «um arquipélago urbano» em suma. Depois, tudo aponta para «**um país espacialmente mais desequilibrado** – maior concentração de pessoas, atividades, competências e oportunidades numa parcela reduzida do território – mas socialmente menos heterogéneo, dado o impacto uniformizador (ou, nalguns casos, desdiferenciador) da afirmação (...) dos processos de modernização»⁶. Esta modalidade de visualização do desenvolvimento social sobre o território português permite sinalizar a existência de seis **categorias de freguesias**, obtidas pelo agrupamento das suas características demográficas, sociais, culturais e económicas:

- «Crateras urbanas»: «áreas urbanas com decréscimo populacional, geralmente coincidentes com centros históricos de cidades de grande (Lisboa, Porto) ou média (Guimarães, Braga, Vila Real, Coimbra, Figueira da Foz, Covilhã, Abrantes, Évora, etc.)»;
- «Áreas de (sub)urbanização intensiva»: que, grosso modo, compreendem as coroas que circundam as áreas urbanas em perda acima descritas;
- «Áreas de urbanização moderada», «que correspondem a uma segunda ou terceira auréola em torno das principais aglomerações urbanas (...) [ou] a afloramentos urbanos de natureza mais pontual no interior do país»;
- «Pequenas bolsas de resistência», exprimindo «a existência de aglomerações de reduzida dimensão ou de localizações com condições que, não sendo muito positivas, se destacam, ainda assim, favoravelmente das categorias com resultados mais problemáticos»;
- «Freguesias regressivas», que abrange «uma vastíssima área do país com resultados negativos (...) em vários dos indicadores dos quatro domínios de observação considerados»;
- «Freguesias (eventualmente) em coma», em que os valores são críticos e que, apesar de serem menos numerosas, têm especial incidência nas regiões interiores do Norte e do Centro e também na continuação entre o Baixo Alentejo e a Serra Algarvia⁷.

Assimetrias sociais

Portugal não constitui um território uniforme em termos sociais – é preciso, pois, adequar as operações de terreno aos atributos da população que ocupa as localidades em causa.

Micro contextos

Recorrendo a uma escala de observação minuciosa (freguesia), podemos aproximar-nos da complexidade das configurações socio-económicas que caracterizam esses micro-contextos, sem apagar as suas idiosincrasias pela utilização de escalas mais amplas (regiões ou concelhos).

Adequar a estratégia

A aquisição de um conhecimento multidimensional sobre os habitantes locais, vendo-os em comparação com os habitantes de outros contextos, permite um ajustamento antecipado e versátil das estratégias de pesquisa.

A importância de ter em conta este padrão de distribuição territorial do desenvolvimento social em Portugal passa, por um lado, por ajudar a prevenir a transferência dos preconceitos expressos em mapas simplistas do país (por exemplo, ver o «interior» como uniforme) e, por outro lado, por permitir adequar a abordagem de terreno ao contexto particular da intervenção, utilizando as características das freguesias em causa para a calibração das expectativas e instrumentos de pesquisa. Deste modo, podemos lançar um **ponto de vista propriamente social, económico e demográfico sobre o território**, sem o cingir apenas a uma consideração da vertente fundiária ou agrícola dos terrenos, como sucede em certas leituras «técnicas» de explicação das iniciativas cadastrais.

Para reforçar a necessidade de ter em conta outras dimensões que não apenas as tipologias de dimensão ou de exploração do solo, vale a pena recordar que, ao contrário da assunção simplista que opõe «o país do minifúndio» ao «país do latifúndio» segundo o eixo Norte – Sul, a fragmentação física da propriedade não significa a sua dispersão. Pensemos no trabalho de João Ferreira de Almeida, publicado em 2008, que mostra como a descontinuidade patrimonial (detenção de múltiplas parcelas de terreno, espalhadas por vezes por um vasto território) explica que, em Fonte Arcada (Penafiel), os índices de **concentração da propriedade** – numa zona de minifúndio, note-se – sejam, todavia, muito elevados: 3% da população local detinha 43% da terra. «A superfície é um mau indicador da dimensão económica e da estrutura de concentração das explorações agrícolas em Portugal»⁸. Nesta freguesia do Norte, por exemplo, o vasto património fundiário controlado por esta minoria de proprietários está, isso sim, «desdobrada numa multidão de pequenas parcelas»⁹. Por acréscimo, muitos destes proprietários eram **proprietários absentistas**.

Enfim, podemos ver que, no interior de uma mesma comunidade, podem existir muito fortes assimetrias de repartição da propriedade, o que restringe a propriedade de uma larga parte dos recursos fundiários a um número muito limitado de proprietários (que detêm, eventualmente, um enxame de pequenas propriedades). Por outro lado, pode suceder que uma parcela importante da propriedade seja detida por proprietários que residem fora do contexto a ser cadastrado. Decorrem daqui consequências para o trabalho de terreno, que tem que estar sensibilizado, primeiro, para a existência de um núcleo de proprietários que são axiais pelo volume de propriedade que controlam e, depois, para que uma parcela dos proprietários esteja ausente do âmbito geográfico e administrativo do localidade onde se situam os prédios.

Evitar preconceitos

Esta representação minuciosa e multidimensional do país permite exorcizar preconceitos de senso comum sobre os habitantes e os territórios («interior» vs «litoral», «norte» vs «sul»).

Concentração da propriedade

Para emendar alguns pressupostos, podemos começar por constatar que a superfície nem sempre é um indicador robusto da estrutura de distribuição da propriedade – i.e. em zonas de minifúndio pode continuar a existir um elevado grau de concentração, em que um núcleo restrito de proprietários controla uma larga parte dos prédios.

Proprietários absentistas

De seguida, devemos precaver-nos para a circunstância de haver uma proporção elevada de proprietários absentistas, eventualmente os maiores proprietários locais. Para as operações de terreno coloca-se, então, a questão de assegurar um contacto à distância.

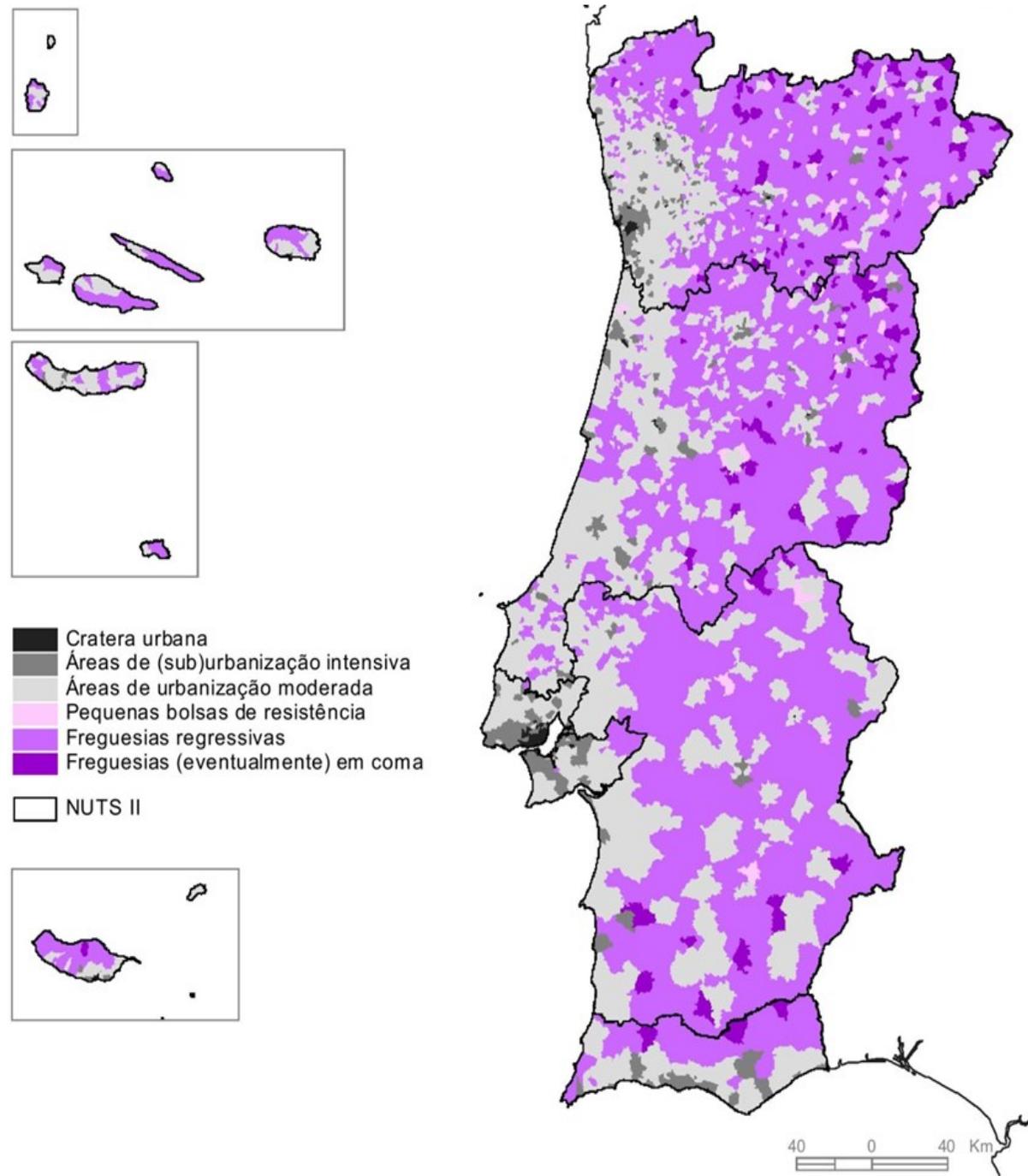
Esperamos ter proporcionado com estas breves notas um contributo para uma modelação da estratégia de investigação de terreno de acordo com as clivagens apontadas pela cartografia do desenvolvimento social do país, sem nos limitarmos a uma leitura das características fundiárias do prédio ou dos cultivos, por importantes que elas sejam (por exemplo, oposição entre latifúndio e minifúndio, ou entre agricultura intensiva e agricultura familiar). A pesquisa de terreno não vai encontrar simples prédios, mas também os seus proprietários; por isso, além da compreensão das superfícies e dos usos dos solos, importa compreender os atributos sociais, económicas e culturais que caracterizam os seus proprietários. Só **o conhecimento do binómio propriedade-proprietário** é suficiente para uma robusta pesquisa de terreno.

Num outro patamar, esta caracterização territorializada das características sociais, económicas e demográficas das freguesias permite-nos, por si só, intuir indiretamente as motivações prováveis dos proprietários locais – e os prováveis obstáculos que se levantarão nestas freguesias. Vimos ainda que a compreensão das estruturas de repartição da propriedade, independentemente da sua extensão por parcela ser maior ou menor, ajuda a avaliar a relevância que pode ter um eventual grupo restrito de proprietários de grandes patrimónios para potenciar a penetração do cadastro. A terminar, note-se que uma parte dos proprietários nem sempre está presente sobre a comunidade em vias de cadastragem. Não só pelo fenómeno de «abandono de terras», promovido historicamente sobretudo pelos processos de emigração ou deslocação para outras regiões do país, mas também pela existência da figura do «proprietário absentista». Nestes casos, os interessados no cadastro numa comunidade podem situar-se numa localização geograficamente distante, de onde mantêm sobre a propriedade um controlo à distância mais ou menos rigoroso. Tradicionalmente, por recurso a figuras como «feitores» ou «caseiros»¹⁰, hoje em dia estas modalidades de gestão da propriedade encontram-se em profunda mutação¹¹.

Binómio prédio—proprietário.

Despistar as motivações dos proprietários implica ter presente as características espaciais e funcionais dos prédios – mas também os atributos sociais dos próprios proprietários. Deste modo, as motivações podem ser observadas registando, ao mesmo tempo, os comportamentos presumíveis para certo modo de ocupação dos solos (modos de exploração, tipos de culturas, extensão das superfícies, etc.) e as propriedades económicas, culturais e demográficas dos próprios habitantes (concentração da propriedade, categorias socioprofissionais, níveis de envelhecimento, etc.).

Figura 2. Padrão territorial do desenvolvimento social em Portugal (2003)



Fonte: João Ferrão, «Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento, Portugal 1991-2001», *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 2003, p.23.

Apesar desta condensação assimétrica do desenvolvimento social sobre o território português, que nos deve colocar de sobreaviso para as variações nas motivações dos atores locais e, por conseguinte, para a necessidade de uma adequação das abordagens metodológicas, importa salientar que, a um outro nível de análise, os contextos territoriais mantiveram a sua relevância material e simbólica para as populações. Quando descreve as profundas transformações sociais sofridas pela comunidade rural que vinha estudado desde há 30 anos (Fonte Arcada, concelho de Penafiel), que iam desde a penetração de valores culturais ou padrões de consumo associados a estilos de vida urbanos até ao declínio acentuado da atividade agrícola, José Madureira Pinto assume que «seria de esperar que muitos dos fatores de dependência objetiva e subjetiva dos fontarcadenses face ao espaço local (...) tivessem perdido relevância»¹². Aparentemente, tal não se verificou – e continuou a patentear-se o «**peso do lugar**» nos comportamentos e nas representações dos habitantes locais. Aliás, era notório o «apego à coletividade e o desejo de permanência da larga maioria dos locais», que ali continuavam a ter o local privilegiado para os seus «projetos» de futuro (casa, quintal, grupo de amigos, família). Pesem todas as mudanças ocorridas, incluindo a perda da importância da agricultura na vida da coletividade e a sua deterioração como meio de vida e como profissão sustentável, existe um reconhecimento de que «permanece aqui uma generalizada ligação das pessoas ao campo e mesmo ao trabalho na terra»¹³. Logo por aqui se vê a relevância que tem esta constatação para a implementação de um cadastro predial, pois a desativação ocupacional e até a desvinculação física das comunidades não significa necessariamente uma rutura completa com a propriedade rústica, sobretudo com escassa extensão.

Aspetos como a casa de família, o quintal e o espaço de vizinhança continuam a ter um importante papel na construção dos horizontes materiais e simbólicos dos habitantes de certas coletividades, ainda que os seus modos de vida estejam progressivamente descentrados da agricultura e que o seu contacto com a terra seja cada vez mais muito circunscrito. Desde logo, a persistência de orçamentos familiares muito estrangidos continua a sustentar a combinação de estratégias económicas que, entre outras, compreendem a pluriatividade (em que o assalariamento remete o trabalho do campo para um estatuto «parcial»), o cultivo para auto-subsistência ou a adaptação das residências e propriedades para turismo rural (ou ainda a auto-construção de habitação própria). De seguida, as redes de sociabilidade implantadas sobre a vizinhança ou sobre as ligações familiares

«Peso do lugar»

Apesar destas mudanças, as localidades conservam a sua centralidade para os estilos de vida e os projetos dos habitantes. Esta constatação do «peso do lugar» permite, assim, encontrar pontos de fixação que podem potenciar o interesse dos cidadãos pelo trabalho de cadastragem.

Fatores de atração pela terra

Existem fatores «objetivos» e «subjetivos» que asseguram a persistência da atração pela «terra», que podem incluir, respectivamente, os dividendos materiais retirados das propriedades (por menores que pareçam) e as memórias emocionais ligadas à família e à comunidade.

Complemento económico

Hoje em dia, ainda persistem estratégias familiares que usam a propriedade como complemento económico: pluriatividade, auto-subsistência, oferta turística.

apoiam essa «atração pelo lugar» em termos afetivos e sociabilitários¹⁴. Por outro lado ainda, a «produção de identidades locais»¹⁵ continua solidamente alicerçada sobre um regime de autoctonia, em que a reputação, o reconhecimento e os estatutos que são adquiridos localmente continuam a ser valiosos para os moradores e mantêm a sua validade restringida ao interior da comunidade. Este «peso do lugar» pode ser usado para ampliar a gama de motivações que podem instigar os proprietários a uma colaboração com as operações de cadastragem. Além do mais, o «peso do lugar» mostra que, apesar das mudanças ocorridas e dos contornos que elas tomaram em termos sociais e territoriais, os lugares mantêm uma pertinência material e sentimental que pode ser catalisada num projeto cadastral, orientando os efeitos à distância provocados pela propriedade sobre os proprietários, ainda que eles estejam usualmente longe dos seus contextos de localização.

Em suma, **a «terra» mantém um significativo poder de atração**, até quando a sua valia económica enquanto propriedade imobiliária ou como principal meio de rendimento direto esmoreceu ou quando os estilos de vida adotados pelos proprietários rompem com as exigências do trabalho agrícola. De um lado, temos as suas valências materiais, que ainda permanecem relevantes, desde logo para quem tem os seus principais rendimentos vinculados à exploração económicas das propriedades. Neste sentido ainda, as propriedades podem funcionar como uma espécie de poupança, uma «reserva de segurança» (Pedro Hespanha) que serve como penhor familiar para situações de emergência. Além do mais, mesmo para quem retira apenas uma parte marginal dos seus rendimentos a partir das propriedades rurais, a pluriatividade e as práticas de cultivo para auto-subsistência atuam para a manutenção de um importante vínculo com a propriedade. Por outro lado, temos todo o sistema de significados, práticas e representações associado à propriedade, a começar pela ligação mantida com práticas de «entre-si» que passam pela manutenção do quintal para finalidades recreativas ou sociabilitárias. Da mesma maneira, a propriedade serve como expressão e como objeto da ligação com a comunidade, veículo para o acesso a uma «identidade coletiva», como seja a pertença a uma comunidade e as suas tradições. Uns e outros são elementos que podem ser interessantes tanto para despistar as motivações potenciais dos proprietários, como para desenvolver estratégias de observação mais adequadas para sinalizar essas motivações – sem, por exemplo, as secundarizar por comparação com a atenção concedida às visões económicas e legais da propriedade.

Identidades locais

Perdura uma atração pelo lugar que se relaciona com a produção de identidades locais que são significativas para os proprietários, como as que resultam da aquisição de estatutos simbólicos («mordomo» nas romarias tradicionais, por exemplo) ou que exprimem a busca de uma pertença coletiva (as coletividades que são, em certas cidades, as «casas» de certa região).

Recurso de emergência

Apesar da possível perda de centralidade económica, a «terra» pode conservar uma importância material remanescente como uma espécie de poupança para uma emergência.

Consumos recreativos

Vale ainda a pena salientar que a propriedade pode motivar, se não rendimentos, então «consumos» que podem ser recreativos ou ligar-se com valores da «natureza» (práticas cinegéticas, desporto de aventura, turismo rural, entre muitas outras).

2.2 A multiplicidade de significados da propriedade

Partindo das conclusões apresentadas acima sobre a persistência do «peso do lugar» em termos materiais e simbólicos para os proprietários, pretendemos agora salientar a multiplicidade de significados que são atribuídos pelos cidadãos à propriedade do prédio.

Além da conceção legal de propriedade, existem modos de controlo da propriedade que não acompanham a sua estrita definição jurídica. Desde logo, temos todas as variedades de posse da terra que decorrem dos usos que resultam de modalidades de concessão e utilização realizadas em âmbito familiar, incluindo a utilização partilhada das terras familiares associada à noção de «individualismo familista» (José Madureira Pinto), os usos de «entre-ajuda» entre vizinhos para certas práticas florestais ou agrícolas, ou a cedência temporária da tutela da terra entre familiares (comum em situações de emigração) – uma série de práticas que se situam entre as **camadas de informalidade** económica em termos de tributação predial ou de emprego agrícola. Mesmo quando não se tem o principal meio de vida ou a profissão vinculada à exploração da propriedade, existem tangíveis significativos que se retiram da propriedade e da sua exploração. Usualmente realizada entre as camadas da informalidade, seja como atividade complementar que permite compensar limitações económicas, seja como formas «gratuitas» de obrigação e colaboração de âmbito vicinal e familiar, estas práticas têm importância mesmo quando aparentam ser irrísórias em termos económicos. Por aqui se pode ver que existe um conjunto de atores locais que têm interesses associados ao registo da propriedade que podem não ser os seus presumíveis proprietários. A mobilização destes atores, apelando a motivações ligadas à posse da terra ou a práticas de uso informal, pode constituir um elemento importante para apoiar a implantação do cadastro sobre o terreno.

Noutro patamar, a própria **transmissão da terra** continua a sofrer a influência de elementos marcados pelos costumes tradicionais. Entre os modos de transmissão da propriedade identificados por Brian Juan O'Neill, as «partilhas por escrito» não são a forma mais usual¹⁶. Aliás, o recurso à justiça para arbitrar as partilhas da herança é altamente penalizada em termos morais, sendo por isso dissuadido o apelo aos tribunais. A relativa aversão aos suportes escritos e à intervenção das instituições do Estado mostra a durabilidade de uma gama de variedades de transmissão da herança que incluíam, ainda nas últimas décadas do século XX, a herança «por sortes» (onde as parcelas

Para além da legislação

A conceção legal da propriedade não esgota os significados que ela tem para os cidadãos. Pelo contrário, ela constitui apenas uma conceção entre muitas outras, pautadas por práticas consuetudinárias ou ligadas a usos ditos «informais», como a cessão temporária para «fazer as terras», a entreajuda, ou a posse por outorga de membros ausentes da comunidade

Âmbito da informalidade

As modalidades de uso, que se situam entre as camadas de «informalidade» jurídica, implicam os proprietários de outras maneiras além do simples registo – e podem, o que será especialmente relevante para as equipas de terreno, mobilizar outros interessados além dos próprios proprietários.

Transmissão da propriedade

Para demonstrar esta pluralidade de conceções alternativas, temos os próprios modos de transmissão da propriedade, que não só dispensam os instrumentos escritos e as autoridades jurídicas, como até se podem mostrar abertamente renitentes diante de ambos.

prediais eram literalmente sorteadas entre os herdeiros) ou a mediação de «louvadores», personalidades locais dotadas de conhecimento de fundo sobre as propriedades e com uma reputação de notoriedade entre a comunidade (como mostra a pesquisa de Armindo dos Santos na Beira Baixa, publicada em 1992)¹⁷. A oralidade («palavra dada») e os circuitos de rumores, as relações de confiança, e as reputações de «notáveis» são aspetos que continuam a desempenhar um papel crucial à escala comunitária.

Para a intervenção sobre o terreno, ter em conta estas modalidades de posse e estes elementos do relacionamento com a herança permite sinalizar, por um lado, que **o círculo de interessados no cadastro se estende para além dos simples proprietários** (abrangendo familiares de proprietários «ausentes» ou utilizadores «informais» da terra). Por esta via, podem incluir-se entre os alvos das operações de pesquisa e comunicação sobre o cadastro o conjunto de outros utilizadores da propriedade além dos proprietários diretos, pois verifica-se ali um interesse sobre a propriedade que não se cinge à sua propriedade jurídica. Estes outros utilizadores da terra podem ser cruciais para divulgar o projeto junto dos proprietários e, dado o seu profundo conhecimento das propriedades e dos seus limites, podem ser colaboradores importante para as operações de terreno. Por outro lado, estas notas permitem sublinhar que os vetores de valorização e transmissão da propriedade privilegiados pelos proprietários nem sempre correspondem aos procedimentos jurídicos oficiais, podendo até distanciar-se por aversão ou temor em relação às instâncias formais. Desta maneira, pode valer a pena equacionar estas motivações alternativas à definição jurídica de propriedade.

Para parafrasear a frase pascaliana, a propriedade tem razões que a própria razão económica desconhece. Nesse sentido, vale a pena notar que, **para além dos «interesses» económicos** em sentido mais estrito, subsistem «paixões» que governam a apropriação e o uso dos solos. Em geral, ao lado do interesse material, existem outras motivações. De resto, o próprio interesse material não se reduz simplesmente ao valor económico da propriedade, nem às atividades realizadas que se orientam exclusivamente para o mercado. No seu trabalho de pesquisa no Baixo Mondego, Pedro Hespanha nota a necessidade de sinalizar a multidimensionalidade dos significados de propriedade nos dias de hoje, sobretudo quando se verifica um processo de crescente subordinação a determinantes exteriores à vontade do proprietário, designadamente pelas imposições do Estado, que relativizam a dependência exclusiva a regras do mercado¹⁸. Para este contexto, Hespanha inventaria valências da propriedade

Antecipar resistências

Conhecer estas motivações extra-legais – permite antecipar possíveis resistências e aversões perante as intervenções do Estado.

Outros colaboradores

Pode sinalizar-se a existência de potenciais colaboradores para além dos próprios proprietários, traçando um círculo tão vasto que abranja os familiares dos proprietários, os detentores da posse efetiva dos terrenos, ou os conhecedores «nativos» da comunidades (como os «louvadores»).

Interesses extra-económicos

Os cidadãos desenvolvem relacionamentos com a propriedade que não são puramente económicos – e que até podem parecer, de uma óptica de «mercado», dominadas por questões «irracionais».

que ultrapassam o estrito valor de mercado e que são especialmente notórias para os segmentos de proprietários para os quais «a propriedade económica nunca se tornou verdadeiramente num capital e os atributos patrimoniais da segurança e da autonomia nunca deixaram de constituir elementos simbólicos altamente valorizados na consciência social»¹⁹. Por acréscimo, e sem pretender uma listagem exaustiva, vamos apoiar-nos em Hespanha e no seu trabalho para salientar a relevância que têm, de maneira emergente ou em progressiva erosão, as seguintes motivações potenciais:

- A valorização das **funções securizantes da propriedade** (ou, noutras palavras, «uma garantia básica de sobrevivência económica »), com as quais se procura compensar ou suplementar os níveis de cobertura estatal das necessidades da população; esta valência desdobra-se em distintas garantias para os proprietários, por exemplo, assegurando uma ocupação aos membros do agregado doméstico e providenciando-lhes um «mínimo de rendimento a quem já não pode trabalhar».
- A expressão de uma tendência patrimonialista pela **constituição de uma herança**, isto é, uma proteção com os riscos e incertezas de uma existência precária, dado que a terra, com a casa, constituem «os únicos valores verdadeiramente estáveis e seguros das classes populares»²⁰, mesmo que esta opção entre muitas vezes em contradição com a estrita racionalidade económica (por exemplo, atracção e compra de propriedades que não se destinam a transações mercantis);
- O **significado sentimental da terra**, na medida em que a terra permite consagrar «o desejo de reconstruir um espaço de autonomia e de criação pessoal fora do espaço de trabalho, ou de estabelecer uma relação diferente, mais direta e saudável, com a natureza, ou ainda de partilhar um meio social em que as relações sejam mais próximas e solidárias»²¹ – e, acrescentamos nós, dado que surge investida com fortes memórias pessoais e coletivas que são importantes fixadores do interesse dos proprietários pela propriedade.

Nem sempre as dimensões simbólicas se encontram dissociadas das dimensões materiais da propriedade. A este respeito, podemos assinalar que tanto perduram modalidades tradicionais de apropriação da terra, quanto surgem novas tentativas de conciliação destas duas vertentes:

- As **funções produtivas emergentes**, como sucede com a promoção de iniciativas de turismo rural ou, a outra escala, com novas iniciativas de produção especializada de produtos de elevado

Propriedade como trunfo

Os proprietários continuam a valorizar as propriedades como uma garantia de proteção social, um «trunfo»/«depósito» para uma urgência ou um expediente temporário de sobrevivência ou amortecimento de constrangimentos materiais.

Propriedade como herança

Persiste uma tendência para valorizar a propriedade como componente imprescindível da herança a transmitir aos descendentes

Significado sentimental

As propriedades continuam a ser perímetros sentimentais para os proprietários, seja como «bateria» de acumulação de memórias e emoções, seja como espaço de autonomia pessoal (lazer de «quintal», por exemplo).

valor acrescentado, com possíveis atos de gestão conduzidos à distância ou implicando mesmo o retorno às comunidades .

- A resiliência de **formas híbridas de uso da propriedade**, em que a marginalização da rentabilidade económica da propriedade vai a par da manutenção da produção de pequena escala ou a auto-subsistência, o que significa a persistência de condições sociais mistas ou parciais («camponês parcial»), a relevância da flexibilidade e da informalidade na organização das práticas económicas, e a importância da terra para as «estratégias promocionais das famílias»²².

Antes de terminar este ponto, lembremos que a propriedade pode ser ainda um **símbolo de prestígio** social, sobretudo à escala comunitária. Nestes contextos, ela tem relevância para a expressão pública de poder e como mediador crítico para a reprodução dos lugares individuais e familiares no interior das estruturas locais de oportunidades, sobretudo em comunidades que ainda mantenham as suas «características piramidais», em que no «vértice da hierarquia temos a grande propriedade»²³. No início dos anos 90 do século passado, o termo «casa» ainda designava, em dados contextos, «exclusivamente as grandes ou médias explorações, com assalariados permanentes e encarregados agrícolas», o que implicava que, «não tem casas, nesta aceção, a esmagadora maioria da população»²⁴. Da mesma maneira, ao lado da vocação produtiva da propriedade, podemos encontrar uma espécie de «propriedade de consumo» (Pedro Hespanha), onde podemos incluir uma série de usos hedonistas da propriedade, como sejam as práticas de ócio, a sua utilização como reserva cinegética, a expressão de preocupações ambientais.

Em resumo, as propriedades têm **significados simbólicos** que não se sobrepõem ao valor económico a elas associado, embora nem sempre o excluam. Neste sentido, as propriedades podem servir para constituir uma poupança ou para criar uma herança para o futuro (ou para preservar o passado); para abrir um espaço de expressão do «sentido de si» ou de cristalização de emoções pessoais e coletivas (por exemplo, a memória familiar); para promover iniciativas de revitalização das propriedades, implicando a renovação ou a patrimonialização tendo em vista o turismo rural, por exemplo; ou, por fim, para conservar ou reinventar modalidades de utilização «informal» das propriedades. Para o trabalho de pesquisa sobre o terreno, torna-se relevante, em primeiro lugar, ter em conta os significados que extravasam os valores económicos em sentido mais rigoroso, dado que

Novas práticas rurais

Nem todos os usos económicos e simbólicos são «sobrevivências» do passado, podendo as propriedades ser palco para novas práticas como o turismo rural ou a realização de novas culturas agrícolas

Formas híbridas

Perduram, ou ressurgem, formas de apropriação material das propriedades que se caracterizam pela flexibilidade e pela informalidade.

Símbolo de prestígio

Em certos contextos, a propriedade persiste como símbolo de prestígio social e como veículo de promoção social.

eles permitirão provavelmente identificar e potenciar entre os cidadãos uma série de motivações alternativas para o registo cadastral. Em segundo lugar, ter em conta estes significados simbólicos e emocionais da propriedade permite-nos identificar um conjunto mais vasto de atores locais que extravasam o grupo dos proprietários, abrangendo indivíduos e grupos de indivíduos que podem ter um interesse em contribuir para a realização do cadastro em razão de uma vinculação que não passa pela propriedade jurídica.

2.3 O relacionamento entre as comunidades e o Estado

Governo para o aldeão é sinónimo de Estado e de tudo o que dá leis, uma quadrilha do olho vivo. Já lhes levavam coiro e camisa em contribuições, tributos, posturas, alcavalas de vária ordem, e vinham ainda esbulhá-los da serra! Hoje a serra, amanhã, por uma razão análoga, corriam-nos de casa para fora!

Aquilino Ribeiro, *Quando os lobos uivam*, 2011, p.119

Vale a pena lembrar que as iniciativas políticas não transplantam automaticamente o texto da lei em atos conformes: o contacto entre uma medida estatal com um determinado contexto espacial surge **mediado pela história longa** dos relacionamentos entre as instituições públicas e a população local. Este passado surge como um filtro que condiciona a perceção, as expectativas e as reações verificadas entre uma comunidade, que se encontra **internamente dividida de acordo com as distribuições de recursos e competências** – sendo que esta segmentação terá depois consequências para as atitudes e comportamentos adotados diante do Estado. Dado que o espaço pode entrar a múltiplos níveis no domínio do político, vale a pena notar, com José Madureira Pinto, que as intervenções do Estado são modeladas pelo confronto com os territórios concretos, «não só por ser complexa e muito variada a rede de relações funcionais e de poder que sempre sustenta as ações da burocracia estatal em causa, mas ainda por se constatar que a relação dos destinatários destas políticas com o Estado nada tem de linear, implicando, isso sim, níveis muito diferenciados de envolvimento dos mesmos em relação às

Alargar o círculo de colaboradores

A par do alargamento do círculo de significados electivos da propriedade, estaremos em condições de ver um círculo de prováveis colaboradores que se encontram em regiões para além dos interesses dos proprietários e das atribuições dos agentes do Estado.

Sugestões para o terreno

É importante ter em conta que, na comunidade: 1) existe um passado que pode distorcer as intenções da intervenção do Estado; 2) estão, internamente, presentes vários segmentos que podem adotar atitudes distintas, que vão da oposição ao empenho, passando pela indiferença.

Reportório de Ações

Diante do Estado surge um reportório de ações individuais e coletivas muito variado e que se altera com o tempo, mostrando-se especialmente maleável em razão da conjuntura.

decisões que lhes dizem respeito: desde a mobilização política sustentada, num extremo, à dissidência atomizada, no outro extremo, passando por gradações intermédias e instáveis de comprometimento cívico»²⁵. Diante das ações do Estado sobre as comunidades locais, com o acento a ser colocado, neste caso, sobre as políticas cadastrais, desenvolve-se um **reportório de ações individuais e coletivas muito variado**.

Existe uma longa história de encontros mais ou menos tensos entre o exercício da jurisdição do Estado e as comunidades locais e suas populações. A propósito do caso da iniciativa de «florestação dos baldios» conduzida em pleno Estado Novo, e que serviu de pano de fundo para o romance de onde retiramos a epígrafe desta seção, Dulce Freire pondera «as manifestações de “descontentamento” e “incompreensão” reveladas por habitantes de algumas das aldeias serranas do Norte e Centro do País durante o Estado Novo»²⁶. Particularmente virulenta no final dos anos 1950, a intervenção sobre os domínios comunitários e os protestos populares que elas motivaram remontam a muito antes, bem dentro do século XVIII²⁷. Aliás, as primeiras **expressões de descontentamento** durante o Estado Novo revelaram-se logo com «as tentativas de fazer o levantamento dos baldios no início dos anos 30»²⁸. Até os representantes locais da autoridade estatal se mostravam, por vezes, renitentes em colaborar com o que lhes parecia ser «uma ingerência do poder central em assuntos locais»: «as informações tardam, os processos perdem-se, não são nomeados os indivíduos da aldeia para acompanhar os técnicos nas medições, fornecem-se informações erradas, etc.»²⁹. Embora não existam paralelos exatos para os dias de hoje desta «forma de afirmação de poder administrativo, económico e político» por parte de um regime que valorizava um Estado «forte», vale a pena ter em conta estes elementos do passado para averiguar, em primeiro lugar, o leque de reações que as populações locais engendram e adotam perante as instâncias estatais e, em segundo lugar, o papel que a história pode desempenhar como lente que pode distorcer a perceção popular das atuais iniciativas do Estado. Torna-se indispensável compreender as reações e as memórias das comunidades para conseguir antecipar e superar possíveis obstáculos.

No caso da «questão dos baldios», tínhamos, de um lado, uma ação do Estado que «assentava em inquestionáveis vantagens dos novos métodos científicos e do aumento da rentabilidade económica do solo»³⁰. Apesar desta constatação de Dulce Freire, encontrámos, do outro lado, comunidades que valorizavam os «usos tradicionais» destes solos e que lhes reservavam utilizações relevantes no

Reações locais

A intervenção pública sobre as propriedades pode enfrentar reações de descontentamento e incompreensão que ignoram ou subvertem as intenções originais das políticas – por muito «racionais» ou «lógicas» que possam ser as suas justificações em termos administrativos ou económicos.

Não basta a coerção

Não é suficiente a adoção de uma abordagem musculada para superar as atitudes dos cidadãos diante das intervenções estatais. Desde logo, pelo risco de oposição ou sabotagem das medidas – mas ainda pela perda de legitimidade que surge de um crescendo de virulência.

Resistência, protesto e indiferença

Entre as reações da população encontram-se atos de resistência (atitudes oblíquas, subtis ou subterrâneas) e atos de protesto (que podem alcançar patamares de ação massiva e violenta). Entre ambos, temos as atitudes de atrito por desinteresse (resiliência, descomprometimento e lentidão deliberadas, por exemplo) e atitudes de duplicidade e simulação (pela máxima: «Obedezco, pero no cumpro»).

âmbito das economias domésticas³¹ – e que, por isso, se opuseram ao Estado e aos seus delegados. A «perplexidade» das entidades estatais perante a antipatia, a incompreensão e outras reações com forte carga sentimental resultou precisamente da incapacidade de compreender as motivações das atitudes da população. Pode, por isso, ser importante ter em conta as reações que se podem encontrar entre estas populações. Aludindo ao vocabulário de James Scott, Dulce Freire considera importante distinguir entre os «**atos de resistência**» e os **atos de «protesto»**³². Os primeiros consistiam nas «ações encapotadas e subtis com que dia-a-dia os membros de uma comunidade, individualmente ou em grupo, vão afirmando a sua discordância», como sendo o desinteresse e a indiferença deliberados perante as regras e as leis, a execução intencionalmente descuidada das obrigações ou a teimosia obstinada. «Podem também ser atitudes, como as de alguns membros das autarquias, que conduziram ao protelar de decisões indesejadas: ignorar pedidos de informações, exigir esclarecimentos adicionais, alegar que se perderam documentos, apresentar reclamações e pedidos por escrito»³³. Os segundos são atos mais ostensivos de demonstração de descontentamento e incluíram, a certa altura, a sabotagem, a agressão de funcionários e os protestos no espaço público. Os atos de resistência ou conflito contribuem ativamente para influenciar a implementação das iniciativas estatais sobre o terreno, sem que a sua envergadura e o seu carácter compulsivo possam, por si sós, impedi-lo.

Entre estes dois polos da resistência e do conflito, encontravam-se **situações de ambiguidade e de ambivalência**, em que a aparente simpatia perante os representantes do Estado se compatibilizava, sem contradição, com atitudes de discórdia e retardamento por parte das populações locais. Diante as operações preparatórias das iniciativas de florestação, «[n]ão revelar descontentamento e tratar bem os engenheiros e demais “florestais”, poderia ser uma das faces das estratégias para combater os seus objetivos e facilitava também o usufruto das vantagens da sua presença»³⁴. Nestes casos, adotar uma atitude de tolerância inerte ou mesmo cooperação indulgente com os agentes do Estado era apenas um expediente das populações ou das elites locais para «obter concessões enquanto não encontravam forma de os afastar de vez»³⁵, ou para ganhar tempo até que o esforço aplicado pelo Estado esmorecesse e claudicasse definitivamente. Embora não possamos continuar com esta meditação sobre este caso histórico particular, pode concluir-se pela existência de atitudes das populações que podem parecer «irracionais» aos olhos dos agentes do Estado e que, não obstante, podem contribuir poderosamente para o fracasso das medidas de política pública. Ao mesmo tempo,

Prevenir equívocos

Ter presentes estas atitudes de relutância ou descomprometimento, permite desenvolver sobre o terreno medidas de prevenção ou superação – por exemplo, contornando o aparecimento de uma oposição entre «nós» e «eles» através da criação de espaços comuns ou pelo envolvimento dos cidadãos por via da captação dos seus interesses – e menos pela sua conversão forçada aos interesses estatais.

alerta-nos para a possibilidade de existirem, ao lado das ações de descomprometimento e de protesto mais visíveis, táticas dos atores locais que, sem nunca assumirem uma oposição declarada, retardam a realização das iniciativas estatais. Verdade seja dita, os delegados do poder central podiam ignorar estas atitudes e, como sucedeu com as operações de delimitação dos terrenos baldios, «avança[r] "a direito"». «Esta atitude tanto podia serenar ou liquidar as reivindicações locais, como ampliar o efeito de "bola de neve", transformando atos de resistência isolados em focos de conflito com adesão colectiva»³⁶. Neste sentido, este exemplo histórico mostra-nos que existem relações de interdependência entre as entidades públicas e as populações locais, sendo que as atitudes adotadas por ambas se condicionam e se estimulam mutuamente.

Em suma, a história local, que sobrevive usualmente por via da memória coletiva e assente na transmissão oral de estórias, pode introduzir uma **lente de convicções nas percepções públicas sobre as iniciativas atuais do Estado**. Para a minimização do atrito possível entre as iniciativas do Estado e as atitudes da população comunitária torna-se indispensável compreender esta história. Por outro lado, para superar as possíveis resistências ou protestos importa ser sensível a motivações que, embora possam parecer «incompreensíveis» ou «ilógicas» do ponto de vista administrativo, são significativas para as populações locais. De seguida, notemos que, embora entre os agentes da administração central e os membros das comunidades locais existam ajustamentos recíprocos, sem que nenhuma das partes possa manter-se inerte e inflexível o tempo todo, a compreensão das políticas estatais, parafraseando Dulce Freire, «não pode fazer-se sem a análise do papel das reações locais, nomeadamente quando se procuram os motivos para que não tenham sido [concretizadas] as [medidas] projetadas e para o aumento dos orçamentos destinados a estes [projectos]»³⁷. Por último, note-se que são desenvolvidas, neste âmbito de negociação e oposição, **táticas de adaptação criativa das populações**, que envolvem a adoção de subterfúgios para atrasar a realização das operações ou a manutenção de práticas de clandestinidade.

No entanto, devemos precaver-nos de ver aqui uma luta entre duas posições fixas. Este terreno de contenção ou resistência existente entre as comunidades e o Estado não se encontra completamente vazio. No seu trabalho sobre comunidades rurais no Minho ao longo do século XX, Manuel Carlos Silva salienta **a relevância que têm os «mediadores locais»**, os quais, «em troca de alguns dividendos», ambicionam «preencher o fosso entre as entidades camarárias e estatais e as coletividades locais»³⁸.

Escalada de conflito

As intervenções de índole mais severa podem espoletar uma escalada de incompatibilidades e animosidades – as «crises» de concretização e legitimidade da acção do Estado têm uma temporalidade própria que pode ter ritmos imprevisíveis, pois concentra sequências de causalidade muito longas (por exemplo, convocando o passado de uma outra intervenção do Estado sem aparente ligação com o presente ou um tema relativo à política local que não se relaciona directamente com o cadastro).

Evitar preconceitos

O trabalho de terreno pode trazer para primeiro plano as experiências dos cidadãos, ainda quando pareçam «ilógicas», «retrógradas» ou «apáticas». Por trás destas atitudes, existe uma razoabilidade que tem que ser incorporada pela estratégia de implementação cadastral.

Mediadores locais

Existem mediadores locais que estabelecem elos ou passagens entre o Estado e as populações locais, começando logo com as questões da linguagem administrativa e a circulação capilar de informações (e rumores).

Sobretudo em contextos locais «com recursos limitados, rigidez estatutária e uma mobilidade (geo) social inexistente ou restrita», estes mediadores ocupam um lugar central nas «relações patrocinais», adequando-se inclusivamente ao surgimento de «canais alternativos de poder e protecção»³⁹, como foi, a seu tempo, o surgimento de estruturas partidárias e camarárias após a implantação do regime democrático em 1974. Pelo cumprimento desta «função mediática mais personalizada com a sociedade envolvente», estes atores locais podem servir como «elos» entre os planos «externo» e «interno» da comunidade, implantando «redes de contactos e favores» no interior da comunidade em troca do seu papel como «elo» com as instituições estatais. No entanto, as suas atividades e as suas orientações ideológicas não permaneceram indiferentes diante das «reestruturações e mudanças no tecido sócio-económico» e da «dinâmica da micropolítica local»⁴⁰.

Debruçando-nos apenas sobre o contexto democrático pós-1974, vemos que surgem novos mediadores por acréscimo ao controlo exercido até então por certas **personalidades locais** sob uma autoridade tradicional e que, alinhando-se sobre inéditas clivagens «de base parental, associativa e sobretudo partidária», se formam segmentos que se dividem pelo apoio ou oposição que revelam em relação a iniciativas, entidades ou grupos da sociedade envolvente. A ocasião criada pela iniciativa de expropriação de terrenos para a construção de uma barragem serve para este autor patentear as segmentações no interior da comunidade em estudo (Selima). Apesar das «atitudes espontâneas de

Caixa 7: A «lei dos poços»: as dúvidas e os receios suscitados por um inventário territorial de recursos hídricos

As vicissitudes criadas por uma legislação que obrigava ao registo dos recursos hídricos nacionais por via do Decreto-Lei nº 226A/2007, de 31 de Maio de 2007, vulgarmente conhecida por «Lei dos Poços», destacam as dúvidas e receios que surgem entre os proprietários a respeito da implementação de medidas legais e administrativas relativas à propriedade. A obrigatoriedade da lei e a previsão de avultadas coimas não serviram, em si mesmas, para impedir as sucessivas prorrogações das datas-limites para a realização do registo e da georreferenciação destes recursos. A modo de incentivo, a legislação contemplava a gratuidade do registo durante um hiato de tempo e a simplificação dos procedimentos administrativos para os proprietários. Desde logo, o atraso da criação das entidades administrativas (Administração Regionais Hídricas) contribuiu para um primeiro adiamento de 31 de Maio de 2009 para um ano depois. As lacunas de publicitação da medida, que dependeu muito tempo do «boca-a-boca»¹, somaram-se às reações negativas surgidas entre os proprietários por suspeição de intenções tributárias ocultas – nas palavras de um agricultor de Carrazeda de Ansiães, «se querem o registo para receber mais impostos, ficam já a saber que não pago nada a ninguém»² - e à existência de muitos proprietários ausentes das suas terras.

Ganhar «pequeno poder»

Os mediadores locais realizam esta arbitragem, negociação ou sincronização em troca da aquisição de um «pequeno poder» (que não tem que ser material, nem tão-pouco friamente calculado).

Participação de mediadores

É importante entender melhor os seus interesses e expectativas de «ganhos» para incrementar a sua participação voluntária.

Múltiplos segmentos

As iniciativas do Estado vão encontrar audiências distintas dentro da comunidade. De acordo com as características sociais, políticas, culturais e institucionais dos segmentos internos da comunidade, as medidas estatais podem encontrar maior ou menor ressonância. O trabalho de terreno tem condições para detectar estes pontos de apoio entre a população local.

Caixa 7: A «lei dos poços»: as dúvidas e os receios suscitados por um inventário territorial de recursos hídricos (continuação)

Além do mais, a complexidade aparente das tarefas de localização e enquadramento a serem realizadas por uma «peritagem técnica de empresa responsável» tornou-se um outro elemento dissuasor da participação dos proprietários. Por outro lado, as próprias entidades do Estado admitem a inabilidade em estabelecer, como seria necessário, «uma rede de locais mais próximos dos cidadãos»³. Sendo uma iniciativa crucial para uma melhor gestão dos recursos hídricos e para uma atenuação da conflitualidade associada a esta questão, ela deparou-se com um clima de adversidade entre os proprietários e com a generalizada convicção de que a obrigatoriedade de indicação de poços nas imediações dos terrenos que consta dos requerimentos oficiais entretanto criados promove uma «cultura de denúncia» – ainda que se possa salientar a existência de um apoio para a realização desta medida por parte de uma reputada associação ambientalista.

Referências

¹ «Lei obriga proprietários a registar poços e furos até Maio de 2010», *Mundo português*, 19 de Maio de 2009, disponível em <http://www.mundoportugues.org/article/view/54231/lei-obriga-proprietarios-a-registar-pocos-e-furos-ate-maio-de-2010> (consultado a 12 de Outubro de 2017).

² Eduardo Pinto, «"Registo o poço desde que não tenha que pagar"», *Jornal de Notícias*, 14 de Maio de 2009, disponível em <http://www.jn.pt/nacional/interior/registo-o-poco-desde-que-nao-tenha-de-pagar-1231204.html>, (consultado a 6 de Outubro de 2017).

³ «"Lei dos poços" cultiva política de denúncia», *Jornal de Notícias*, 14 de Maio de 2009, disponível em <http://www.jn.pt/nacional/interior/lei-dos-pocos-cultiva-politica-da-denuncia-1231205.html> (consultado a 6 de Outubro de 2017).

oposição pela população», que organizou mesmo uma «comissão de defesa», a empresa promotora da obra «viria a contar, fora e dentro da aldeia, com aliados, cujos interesses se conjugariam parcialmente com os seus»⁴¹. Em resumo, existem atores locais que podem desempenhar um papel de mediação entre os habitantes locais e a sociedade envolvente, trocando os seus serviços como tradutores e negociadores das interferências das instâncias públicas pela aquisição de prestígio, «favores» e «jeitos» dentro da comunidade – o que explica, nas palavras de Manuel Carlos Silva, a sua «duplicidade»: «dirigente de orquestra» para os «clientes da aldeia», ele pode muito bem limitar-se a ser «servidor» das autoridades da «cidade»⁴².

Para a captação do interesse destes atores locais pelas iniciativas estatais em causa é certamente necessário demonstrar a relevância que ela pode ter para as suas estratégias de aquisição de um **«pequeno poder» à escala da comunidade**, que se encontra socialmente segmentada por «facções»⁴³. De passagem note-se que a característica eminente dos tempos mais recentes seja que estes mediadores, «digladiando-se pelo controle da gestão dos recursos públicos, funcionam mais como simples agentes das entidades eclesiásticas, camarárias e partidárias que os recrutam ou reconhecem»⁴⁴. Por acréscimo a estes agentes de ligação entre o Estado e as populações locais, vinculados à esfera eclesiástica (pároco), à posse de um título de representação administrativa

Perfis de mediadores

Podem destacar-se os mediadores ligados com a esfera eclesiástica, o poder económico (grandes empregadores locais), as pertenças partidárias, as estruturas administrativas (autarquias locais ou até balcões dos serviços públicos), os locais de condensação relacional (cafés ou associações), ou a posse de competências especializadas (como sucede com contabilistas ou solicitadores).

(autarca ou técnico) ou à conexão com as estruturas partidárias, temos – acrescentamos agora – protagonismos de locais de condensação sociabilitária (donos de café e outros equipamentos semi-públicos), concentração de relações clientelares e dependências de natureza paternalista (empresários com destaque local), ou a posse de competências e credenciais escassas no contexto comunitário (e.g., contabilista ou solicitador).

Para além da intervenção dos mediadores, podem surgir, geralmente por iniciativa estatal ou por iniciativa da sociedade civil, **espaços de re-articulação entre a informalidade e as instituições estatais**. Existem iniciativas onde se procurou recuperar para a alçada administrativa do Estado práticas que tinham inicialmente surgido nas franjas da «legalidade», como sucedeu com a lei das «Áreas Urbanas de Génese Ilegal», que tentou promover um «processo de reconversão dos “loteamentos clandestinos”» pela criação de uma «charneira» para a resolução dos impasses administrativos que substituiu a anterior postura repressiva do Estado sobre este tema⁴⁵. Embora seja muito distinta em comparação com a iniciativa de cadastragem, esta medida de reconversão da clandestinidade em legalidade transporta consigo desafios idênticos aos levantados pela realização de um registo, como sejam a compreensão das motivações dos atores diante desta «oportunidade» (ou «ameaça») que constitui uma nova legislação – e a existência de obstáculos que se prendem com os receios e as dúvidas levantadas pela declaração de propriedades que se encontram em situação de vazio legal.

Ao reservar para as organizações de proprietários e moradores um «papel crescente» na condução administrativa do processo de conversão⁴⁶, esta iniciativa «institucionaliza-o, legaliza e despolitiza a participação dos (com) proprietários, burocratizando-a»⁴⁷ – designadamente pelo desenvolvimento de uma **plataforma de encontro** («comissões de administração conjunta») entre proprietários e seus representantes. Em termos ideais, esta iniciativa solicitava uma «maior solidariedade e interação entre atores», como técnicos, organizações profissionais e responsáveis políticos locais⁴⁸. Aliás, o sucesso desta iniciativa surge associado a situações em que «cada um – proprietários, seus representantes, técnicos privados e públicos e políticos – desempenha com convicção o seu papel, em diálogo com os demais e com o objetivo comum da reconversão, bem como da qualificação do território»⁴⁹. Apesar de terem sido identificados casos de incumprimento dos deveres legais ou de «pouca participação ativa» entre os proprietários (que tendem a delegar a enunciação dos seus interesses em atores que

Recrutamento ou Criação

O trabalho de terreno pode apoiar-se nas redes de mediadores constituídas sobre a comunidade, mas pode também avaliar as condições para suscitar a constituição de espaços de rearticulação entre o Estado e as comunidades.

Incubação de lideranças

A criação destes espaços de re-articulação permite a mobilização e comunicação com a população (assembleias, informação porta-a-porta, panfletos e cartazes nos cafés, ...) – e, por outro lado, permite a incubação de possíveis «lideranças» inéditas e saídas do interior da própria comunidade.

consideram mais capazes), a mobilização do seu empenho passou pela organização de sessões presenciais (assembleias de proprietários, reuniões e encontros informais, prestação de contas, etc.) que são «fóruns de exposição e informação» relevantes⁵⁰. De seguida, torna-se relevante endereçar claramente uma resposta aos «interesses coletivos primordiais» dos proprietários, como os equipamentos infraestruturais. Por fim, a mobilização dos proprietários e «o estabelecimento de relações de confiança» depende dos «líderes» das comissões de administração conjunta⁵¹. A sua capacidade de promover um «**contacto direto, frequente e informal**» com os proprietários permite «tecer cumplicidades e fortalecer relações de proximidade» que são decisivas, dado que «o esclarecimento fora dos horários de funcionamento, os encontros na rua, no café, na igreja, a distribuição de convocatórias porta a porta, valorizam as relações interpessoais, o contributo de cada um e o sentimento de pertença»⁵².

Esta iniciativa mostra as vantagens de um processo de conversão à legalidade que contempla, entre outras:

- A centralidade dos locais de encontro para «diálogo social», que podem atuar como verdadeiros «laboratórios de participação pública»⁵³.
- A promoção da participação dos proprietários, que passa, primeiro que tudo, pela sua responsabilização e, depois, pela valorização do seu contributo individual);
- A importância das lideranças locais, designadamente pela capacidade de relacionamento simultâneo com as instituições e com um conjunto alargado de proprietários, agindo enquanto «intermediários»⁵⁴;
- A relevância do contacto de proximidade para a divulgação, a informação e a mobilização dos proprietários:
- A importância das «relações de confiança» e a implicação do tecido social de atores locais (igreja, cafés, vizinhança, etc.);
- O reconhecimento da existência de distintos níveis de «predisposição à participação e ao cumprimento do dever de reconversão» entre os proprietários, «consoante os seus interesses (...), os seus recursos e o seu capital sociocultural»,⁵⁵ permite adequar as abordagens de terreno

Proximidade

Estas experiências de comparticipação mostram a importância das relações de proximidade física e social com os cidadãos para a transmissão de informação, para a legitimação da Ação das entidades públicas (locais e nacionais) e para a obtenção de participação comunitária.

Indutores de sucesso

Para o trabalho de terreno, podem ser utilizados os indutores de sucesso patentes em iniciativas de conversão à legalidade – e tidos como advertência os fracassos de outras.

aos seus perfis sociais.

Tendo em conta estas valências, pode calibrar-se a aplicação sobre o terreno, salvaguardando a participação dos proprietários por via da criação de espaços pautados pela colaboração e pelo contacto de proximidade. Mais, pode promover-se a **promoção de lideranças** que atuem como catalisadores dos parceiros locais e que integrem a pluralidade de interesses existentes entre os proprietários. Em certas situações, pode apelar-se para os mediadores locais já existentes sobre o terreno, procurando atrair a sua participação por via da demonstração de interesses (parcialmente) coincidente, enquanto noutros casos, como o que acabamos de apresentar, o desafio passou precisamente por criar ou apoiar o surgimento de lideranças locais por via da criação de espaços de encontro inéditos.

Don. REU33 c.1933



Hyde Park
Liverpool Street

South Head Road

Brisbane Street

Edward Street

Goulburn Street

2 M2 811-18191/1844/1



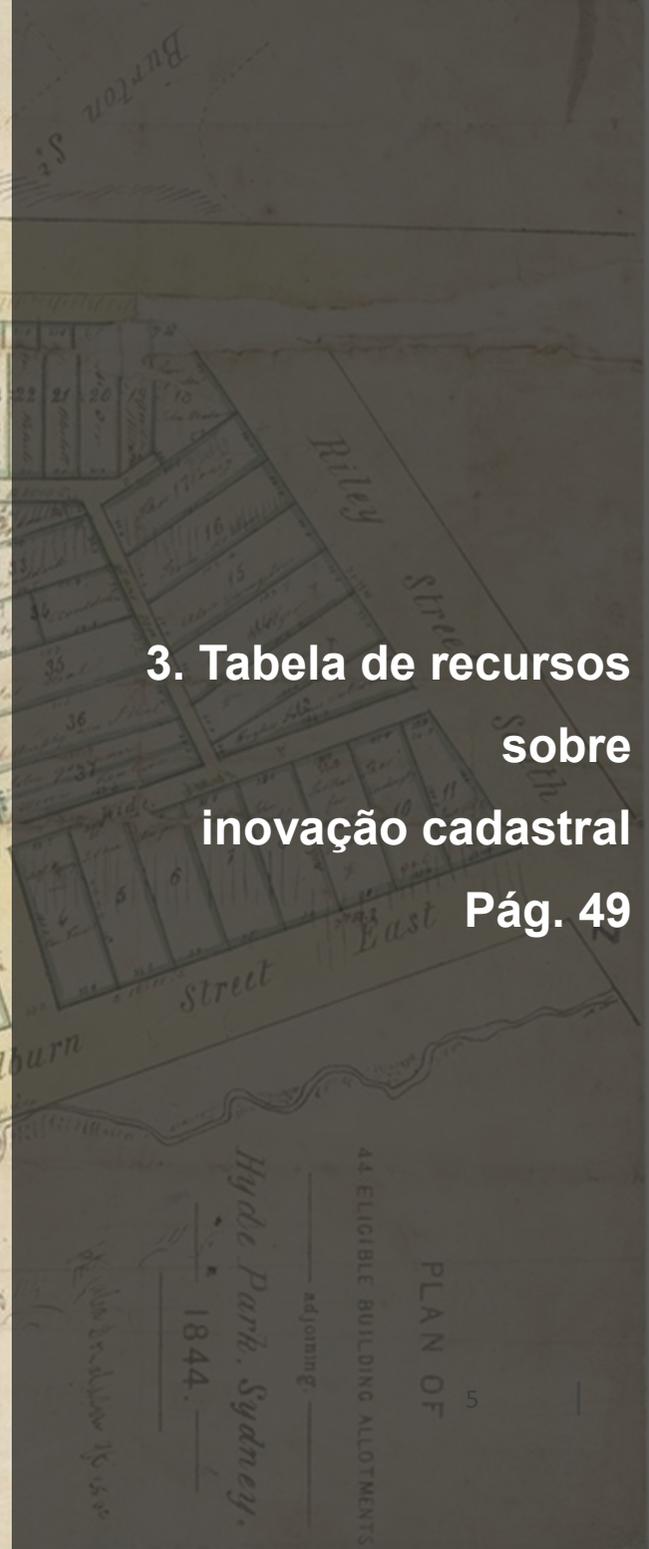
3. DO LADO DE FORA

Proposed

Continuation of

Napoleon Cottage

3. Tabela de recursos
sobre
inovação cadastral
Pág. 49



PLAN OF

Hyde Park, Sydney.

1844.

44 ELIGIBLE BUILDING ALLOTMENTS
adjoining



Tabela 2- Exemplos de Inovação Cadastral

Recursos	Acessos
«Cadastre 2014 and Beyond», Daniel Steudler (ed.), The International Federation of Surveyors (FIG), Maio 2014	https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub61/Figpub61.pdf
Paul van der Molen, «The Future Cadastres – Cadastres after 2014», Eurocadaster. 2015.	http://www.eurocadastre.org/pdf/vandermolen2.pdf
«Cadastre 2034. Powering Land & Real Property. Cadastral Reform and Innovation for Australia. A National Strategy. » Anzlic Committee on Surveying and Planning. 2014.	http://www.icsm.gov.au/cadastral/Cadastre2034.pdf
How Innovations in Land Administration Reform Improve on Doing Business. Cases from Lithuania, the Republic of Korea, Rwanda and the United Kingdom. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2015	http://documents.worldbank.org/curated/pt/450041467995100809/How-innovations-in-land-administration-reform-improve-on-doing-business-cases-from-Lithuania-the-Republic-of-Korea-Rwanda-and-the-United-Kingdom
Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance. Annual Conference on Land Policy and Administration that is jointly organized by the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, the Global Land Tool Network, the International Federation of Surveyors, and the Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2010.	http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/335807-1174581646324/InnovLandRightsRecog.pdf
Rodrigo Sarmiento de Beires, O cadastro e a propriedade rústica em Portugal, FFMS, 2013.	https://www.ffms.pt/publicacoes/detalhe/777/o-cadastro-e-a-propriedade-rustica-em-portugal
Joseph Comby, «Création et sécurisation de la propriété en Europe», Comité technique «Foncier et development», Agence Française de development, 2010.	http://www.comby-foncier.com/securisation_europe.pdf

Referências: Uma vista por alto

- 1 Castanheira, Arménio, »"O cadastro é estruturante e estrutural para o desenvolvimento", *Ingenium* II, 109, Janeiro / Fevereiro 2009, pp.38-40.
- 2 Beires, Rodrigo Sarmento de, *Cadastro e propriedade rústica em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013, p.146.
- 3 Reis, Luís Silva, «Do cadastro geométrico ao SiNERGIC. Uma visão florestal do esforço nacional para a elaboração do cadastro», II, 109, Janeiro / Fevereiro 2009, p.30.
- 4 Beires, *Op. Cit.*, p.108.
- 5 Mira, Teresa & Bica, Vanda, «A gestão do formato rústico em formato digital», Conferência Nacional de Cartografia e Geodesia, 2010, pp. 2-3.
- 6 vd. AAVV, X Congresso da Geografia Portuguesa Os valores da geografia, Atas, 2015.
- 7 Beires, *Op. Cit.*, 2013, p.163.
- 8 Idem, *Ibidem*, pp.193-194)
- 9 Idem, *ibidem*, pp.193-194.
- 10 Grego, Luís Miguel et al, «Cadastro urbano e rústico de Mira», *Ingenium*, II, 109, Janeiro / Fevereiro 2009, p.45
- 11 Idem, *Ibidem*, p.45
- 12 Idem, *Ibidem*, p.45
- 13 Idem, *Ibidem*, p. 46
- 14 Beires, *Op. Cit.*, p.188.
- 15 Grego et al, *Op. Cit.*, pp.45, 46.
- 16 Beires, *Op. Cit.*, p.188)
- 17 Grego et al, *Op. Cit.*, p.46.
- 18 Castanheira, *Op. Cit.*, pp.38-40.
- 19 Para mais informações, pode consultar-se a página electrónica do programa (<http://www.igeo.pt/sinergic/portugues/sinergic.html>).
- 20 Para o conjunto deste parágrafo, vd. Beires, *Op. Cit.*, p.180).
- 21 Todos os pontos citados e adaptados a partir de Beires, *Op. Cit.*, p.180.
- 22 Armindo das Neves, citado por Tomás, Nuno Miguel, «Cadastro e ordenamento do território. A experiência portuguesa», II, 109, Janeiro / Fevereiro 2009, p.18.
- 23 Para uma listagem mais detalhada, vd. Parrado, Marta, «Visão de titulares de sistemas cadastrais», *Ingenium* II, 109, Janeiro / Fevereiro 2009, pp.21-25.
- 24 Beires, *Op. Cit.*, p.87
- 25 Beires, *Op. Cit.*, p.242.

Referências: O que vale afinal um prédio?

- 1 Carmo, Renato Miguel, *Sociologia dos territórios. Teorias, estruturas e deambulações*. Lisboa, Editora Mundos Sociais, 2014, p.75
- 2 Idem, *Ibidem*, p.76
- 3 Idem, *Ibidem*, p.76
- 4 Idem, *Ibidem*, p.76
- 5 Ferrão, João, «Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento, Portugal 1991-2001», *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 2003, p.24
- 6 Idem, *Ibidem*, p.24
- 7 Idem, *Ibidem*, pp.22-23
- 8 Almeida, João Ferreira, *Classes sociais nos campos: camponeses parciais numa região do Noroeste*, Oeiras, Celta Editora, 2008, p.213
- 9 Idem, *Ibidem*, p.217
- 10 Cutileiro, José, *Ricos e pobres no Alentejo*, Lisboa, Livros Horizonte, 2004.
- 11 Carmo, Renato Miguel, *Op. Cit.*, 2015.
- 12 Pinto, José Madureira, «O peso do lugar. Mudança e reprodução social em Fonte Arcada», in: José Madureira Pinto e João Queirós (orgs.), *Ir e voltar. Sociologia de uma colectividade local no Noroeste português (1977-2007)*, Porto, Afrontamento, 2010: p.368
- 13 Idem, *Ibidem*, p.368
- 14 Idem, *Ibidem*, p.370
- 15 Idem, *Ibidem*, p.374
- 16 O'Neill, Brian Juan, «Dying and inheriting in rural Trás-os-Montes», *Journal of the Anthropological Society of Oxford*, 14(1), 1983, pp.44-73.
- 17 Santos, Armindo das, *Heranças. Estrutura agrária e sistema de parentesco numa aldeia da Beira Baixa*, Lisboa, Dom Quixote, 1992.
- 18 Hespanha, Pedro, «Para uma teoria sociológica da propriedade fundiária», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 34, 1992:, pp.116-117
- 19 Idem, *Ibidem*, p.120
- 20 Idem, *Ibidem*, p.121
- 21 Idem, *Ibidem*, p.121
- 22 Idem, *Ibidem*, p.125
- 23 Sobral, José Manuel, *Tajectos: o Presente e o Passado na Vida de uma Freguesia da Beira*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2009, p.56
- 24 Idem, *Ibidem*, p.273
- 25 Pinto, José Madureira, «Reprodução de desigualdades sociais: "efeito território" e "efeitos de lugar"», comunicação na sessão semi-plenária, IX Congresso Português de Sociologia, 2016:, p.11
- 26 Freire, Dulce, 2«Os baldios da discórdia: as comunidades locais e o Estado». In: *Mundo Rural: transformação e resistência na Península Ibérica no século XX*. Lisboa:, Edições Colibri/Centro de Estudos de Etnologia Portuguesa, 2004, p. 194.
- 27 Idem, *Ibidem*, p.193
- 28 Idem, *Ibidem*, p.206
- 29 Idem, *Ibidem*, p.207
- 30 Idem, *Ibidem*, p.193
- 31 Idem, *Ibidem*, p.193
- 32 Idem, *Ibidem*, p.201
- 33 Idem, *Ibidem*, p.201
- 34 Idem, *Ibidem*, p.202
- 35 Idem, *Ibidem*, p.202
- 36 Idem, *Ibidem*, p.209
- 37 Idem, *Ibidem*, p.221
- 38 Silva, Manuel Carlos, «Camponeses, mediadores e Estado», *Análise Social*, XXVIII, 122, 1993, p.513
- 39 Idem, *Ibidem*, p.514
- 40 Idem, *Ibidem*, p.514
- 41 Idem, *Ibidem*, p.509
- 42 Idem, *Ibidem*, p.513
- 43 Idem, *Ibidem*, p.512
- 44 Idem, *Ibidem*, p.491
- 45 Raposo, Isabel, e Valente, Ana, «Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 2010, pp.221, 222
- 46 Idem, *Ibidem*, 223
- 47 Idem, *Ibidem*, 224
- 48 Idem, *Ibidem*, 225
- 49 Idem, *Ibidem*, 226
- 50 Idem, *Ibidem*, 228
- 51 Idem, *Ibidem*, 230
- 52 Idem, *Ibidem*, 230
- 53 Idem, *Ibidem*, 232
- 54 Idem, *Ibidem*, 231
- 55 Idem, *Ibidem*, 232