

REINO DE ESPAÑA



MINISTERIO DE AGRICULTURA,
PESCA Y ALIMENTACION

INSTITUTO NACIONAL DE
REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

REPUBLICA PORTUGUESA



MINISTERIO DA AGRICULTURA,
PESCAS E ALIMENTAÇÃO

DIRECÇÃO-GERAL DE HIDRAULICA
E ENGENHARIA AGRICOLA

**I SEMINARIO
HISPANO-PORTUGUÉS
DE
RIEGO, DRENAJE Y
CONCENTRACIÓN PARCELARIA**

**I SEMINÁRIO
LUSO-ESPANHOL
DE
REGA, DRENAGEM E EMPARCELAMENTO**

Elvas, 18 a 21 de octubre de 1988

EDITA



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION
SECRETARIA GENERAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS
IRYDA

NIPO: 253-91-001-9
ISBN: 84-341-0725-2
Depósito legal: M. 25.556-1991
Imprime: Neografis, S. L. - Santiago Estévez, 8 - 28019 Madrid

SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS DO EMPARCELAMENTO EM PORTUGAL

**José Maria Duarte Mendes
Eduardo Manuel Pampulim Rosas**

Direcção Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola

Resumo

Os problemas resultantes da excessiva fragmentação e dispersão da propriedade rústica ou da exploração agrícola, embora frequentes em todo o País, apresentam-se com especial acuidade nas regiões mais densamente povoadas dos distritos do litoral a norte do Tejo. Para atenuar a gravidade destes problemas decorrem em várias zonas operações de emparcelamento inseridas em projectos mais vastos de desenvolvimento agrícola. O inegável interesse destas realizações torna imperiosa a sua multiplicação e diversificação. Para isso urge publicar legislação que lhe dê suporte jurídico adequado e aplicar um programa nacional de emparcelamento rural que canalize os financiamentos comunitários disponíveis no âmbito do PEDAP.

1. Introdução

A presente comunicação pretende não só dar idéia da evolução, situação e perspectivas da estrutura fundiária portuguesa, como também responder às questões repetidamente postas sobre a necessidade, oportunidade, exequibilidade e custo do emparcelamento.

2. Súmula histórica

É de todos conhecido que a fragmentação excessiva da propriedade e da exploração agrícola —um mal que o emparcelamento procura combater— é

característica das regiões de forte pressão demográfica do Norte do País, enquanto que opostamente no Sul a propriedade se concentra em domínios de grandes dimensões.

O que talvez muitos ignorem é que nem sempre foi assim. Como refere Oliveira Martins, a região transtagana era, nos tempos romanos, densamente povoada.

Nos começos do sec. XV, dois séculos após a conclusão da conquista do território aos árabes, o Alentejo era ainda a província mais populosa, como também refere o citado escritor que, com base nos estudos de Soares de Barros e J. P. Ribeiro sobre o Arrolamento de 1422 e o Numeramento de 1527, nos fornece os números que utilizamos no quadro seguinte:

Quadro 1.—Evolução da População de Portugal entre 1422 e 1527

Províncias	Superfície (léguas quadradas)	Fogos		Habitantes		Densid. hab./lég. quad.	
		1422	1527	1422	1527	1422	1527
Minho	262	22.256	55.066	89.024	275.330	340	1.051
Trás os Montes	337	21.446	35.616	85.784	142.464	255	422
Beira	726	67.308	67.453	269.232	269.954	371	372
Estremadura	607	50.640	64.178	202.560	268.830	334	454
Alentejo	838	79.182	48.804	316.728	195.192	378	233
Algarve	180	11.235	16.000	44.940	54.000	250	300
	2.950	252.067	287.117	1.008.260	1.215.775	342	412

Esta evolução é explicada por Oliveira Martins pela forma como os reis promoveram o povoamento do território:

«No Minho dividiam-se os terrenos em casaes distribuídos a grupos de dez, vinte ou trinta povoadores, pagando de ordinário cada casal o seu fôro em cereaes, galinhas e dinheiro. A cada casal de lavoura correspondia uma porção de bravio para romper e outra para pastos e estrumes vegetaes. Morrendo o colono, todos os terrenos lavrados entravam em partilha, sendo cada um dos herdeiros obrigado a pagar ao foreiro encabeçado, ou principal, o seu quinhão de fôro. As terras incultas revertiam para o directo senhor, a Corôa, o Concelho, ou outro.

Em Traz-os-Montes o systema era diverso. Vigoravam ahi com mais energia as tradições primitivas de propriedade comunal, e os aforamentos faziam-se a um certo povo, que repartia entre si os encargos, como entre os romanos na curia municipal, ou entre os russos no mir, e como entre nós depois se repartiu a siza. No centro do reino vigorava o systema da jugada, ou contribuição predial directa, e ao sul do Tejo predominava o das doação ou concessões, como diríamos á moda de hoje.

É fácil inferir, metendo em linha de conta a acção concomitante das condições agrícolas das diferentes regiões protuguezas, a influência d'estes

sistemas. No sul estavam lançadas os fundamentos legaes da propriedade latifundiária; no centro os da propriedade media e do regime mixto de lavradores proprietários e de jornaleiros; ao norte, finalmente, os dois systemas que o Tamega divide. Em Traz os Montes, os aforamentos, sancionando as tradições da vida comunal, mantendo o forno, o moinho, a pastagem, a conservação dos caminhos e frequentemente a própria cultura, no regime colectivo, fechavam a comunidade onde cada um que chegasse de fóra era um intruso e um inimigo, um estrangeiro, para a pequenina nação concelhia. No Minho, pelo contrário, o regime individualista e associado franqueava a entrada a todos os que quizessem vir levantar os seus casaes ao lado dos casaes já construídos».

Em meados do séc XIX, com a abolição dos vínculos (1860) e a publicação do Código Civil (1867), que eliminara privilégios nas partilhas e ordenara a divisão igual entre os herdeiros, o mal de fragmentação excessiva da propriedade espalha-se por todo o Norte do Tejo e não cessa de agravar-se, como se observa no Quadro 2, em que utilizamos números recolhidos por Gerardo Pery (1875) e Vaz Pereira (1958):

Quadro 2.—Evolução da Estrutura Fundiária entre 1868 e 1950

Distritos	Superfície (ha)	Superf. média prédios (ha)		Superf. média/ proprietário (ha)		Nº médio prédios/ propriet.	
		1868	1950	1868	1950	1868	1950
V. do Castelo	210.838	0,6	0,2	4,4	1,7	7,5	6,1
Braga	273.020	0,7	0,4	4,8	2,4	7,4	5,7
Porto	228.188	0,9	0,5	3,7	1,6	4,2	3,2
Vila Real	423.820	0,9	0,5	8,4	3,7	9,7	6,6
Bragança	654.296	1,7	0,5	18,0	5,9	10,4	10,0
Aveiro	277.240	0,5	0,3	4,1	1,7	8,2	5,7
Coimbra	295.576	0,7	0,2	4,8	1,5	7,8	5,9
Viseu	549.616	0,6	0,2	6,2	2,3	8,7	7,3
Guarda	500.580	1,4	0,8	9,5	3,8	6,8	4,6
C. Branco	670.368	2,9	1,1	17,5	6,0	6,0	5,3
Leiria	343.508	0,9	0,4	6,7	2,2	7,4	5,5
Lisboa	274.700	3,7	1,3	12,1	2,1	3,3	1,6
Santarém	669.924	2,8	1,4	13,8	4,4	4,8	3,0
Setúbal	510.848	—	14,6	—	15,0	—	0,7
Portalegre	613.288	10,1	8,3	37,1	14,1	3,7	1,7
Évora	738.828	15,2	17,1	47,2	22,8	3,1	1,3
Beja	1.027.856	13,9	13,0	38,9	15,3	2,8	1,1
Faro	507.160	3,9	1,8	11,5	4,6	3,9	2,5
Continente	8.769.354	1,6	0,8	10,3	4,0	6,7	4,9

O problema tornou-se fonte de preocupação de economistas e políticos e os projectos de lei visando a sua solução começaram a surgir, mas não passaram

de projectos. Primeiro o próprio Oliveira Martins com o seu projecto de «Lei sobre o Fomento Rural» (1887), depois Elvino de Brito (1899), mais tarde Brito Camacho e José Relvas (1911).

O primeiro diploma publicado sobre emparcelamento foi o Decreto nº 5705 de 10/5/1919, que nunca chegou a ser regulamentado.

Nova tentativa gorada em 1950, com uma proposta do deputado José de Sá-Carneiro que não teve seguimento.

Finalmente, em 1962 a Assembleia Nacional discutiu e aprovou a Lei nº 2116, lei de emparcelamento da propriedade rústica (14/08/62).

O organismo encarregado da preparação e execução das operações de emparcelamento foi a Junta de Colonização Interna, cuja primeira operação, empreendida por despacho de 24 de Setembro de 1962, se desenvolveu no perímetro de Estorãos, abrangendo terrenos de 4 freguesias do concelho de Ponte de Lima. Seguiram-se Cabanelas-Prado (1963), Odeceixe-S. Teotónio (1964), Campos do Mondego (1964), Afife-Carreço-Areosa (1964), Vilariça (1964) e Campos de Coruche (1970).

Destas operações apenas foram concluídas as três primeiras, respectivamente em 1969, 1973 e 1972. As restantes vieram a ser interrompidas em 1974, quando da extinção da Junta de Colonização Interna. O Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, sucessor da Junta de Colonização Interna, retomou 5 anos depois uma delas, a dos Campos do Mondego, por força de um plano de desenvolvimento hidro-agrícola, apoiado técnica e financeiramente pela RFA, para a realização do qual se reconheceu imprescindível a componente de estruturação agrária.

Os resultados conseguidos nos perímetros emparcelados encontram-se resumidos no quadro seguinte:

Quadro 3.—Resultados do Emparcelamento

Perímetros	Superfície (ha)	Nº propriet.	Nº prédios		Área média por prédio (m²)		Prédios encravados	
			Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Estorãos	105	228	816	300	1.295	3.446	154	—
Cabanelas-Prado	238	222	779	278	3.054	8.355	236	1
Odeceixe-S. Teotónio	102	86	190	112	5.348	9.054	87	—

Entre os melhoramentos conexos realizados avultam a construção e reparação de caminhos rurais e de exploração, as obras de hidráulica e a adaptação ao regadio.

3. Situação actual

A última reorganização do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, ao extinguir o IGEF, colocou na Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia

Agrícola as competências em matéria de reestruturação fundiária, nomeadamente a promoção e coordenação dos trabalhos de emparcelamento em Portugal Continental.

Pela Lei orgânica da DGHEA (Decreto-Lei nº 375/86 de 6/11), à Divisão de Estruturação Fundiária compete, entre outras acções:

— Estudar as medidas e os meios tendentes a adaptar a superfície agrícola disponível à melhor rendibilidade dos factores de produção.

— Promover a execução de operações de emparcelamento e de redimensionamento da propriedade rústica ou das explorações agrícolas.

— Promover, nas regiões onde a fragmentação da propriedade rústica ou das explorações agrícolas determinem inconvenientes de carácter económico e social, a constituição de uma reserva de terras para fins de estruturação fundiária ou de ordenamento rural.

Com excepção da Zona de Intervenção da Reforma Agrária, onde predomina a grande propriedade, pode dizer-se que a actividade da Divisão se desenvolve um pouco por todo o País (Mapa I), incidindo nas seguintes três vertentes principais:

- A) Emparcelamento como componente de grandes projectos hidro-agrícolas.
- B) Emparcelamento rural integrado como polo de desenvolvimento de uma região.
- C) Redimensionamento de explorações agrícolas.

A) *Emparcelamento como componente de projectos hidro-agrícolas*

Neste tipo de acção, como em qualquer outra operação de emparcelamento, pretende-se pôr termo à fragmentação e dispersão dos prédios rústicos pertencentes ao mesmo titular, com o fim de melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola, mas aqui visa-se sobretudo viabilizar a execução das obras de hidráulica, aumentando as dimensões das parcelas a beneficiar por estas obras e adequando a estrutura fundiária às redes hidráulicas e viárias. Trabalhos deste tipo decorrem nos projectos de desenvolvimento agrícola do Vouga, do Baixo Mondego, da Cova da Beira e de Regadios do Algarve, cujos elementos fundiários são os seguintes:

Quadro 4.—Projectos hidro-agrícolas com componente de emparcelamento

Projectos	Área total (ha)	Nº proprietários	Nº prédios	Área em execução (ha)
Vouga	12.700	10.000	30.000	900
Mondego	15.000	9.300	35.000	6.250
Cova da Beira	14.400	6.200	21.000	3.000
Algarve	13.000	*	*	5.000**

* Ainda não existem números seguros quanto a estes elementos, em virtude do seu levantamento só agora se ir iniciar.

** Em parte significativa desta área a actividade de emparcelamento prevista será do tipo de redimensionamento de explorações.

A grandeza da área destes projectos obrigou à sua subdivisão em zonas homogéneas sob o ponto de vista de classe de terra, de índice de benfeitorização, de afinidades de culturas, de proximidade dos prédios da sede da exploração, etc., o que é costume designar por perímetros de emparcelamento.

A título de exemplo, referem-se os perímetros de emparcelamento já definidos no Projecto de Desenvolvimento Agrícola do Baixo Mondego.

Quadro 5.—Perímetros de Emparcelamento do Baixo Mondego

Perímetro	Área (ha)	Nº proprietários	Nº prédios
Bolão	464	780	1.882
S. João	90	73	103
S. Facundo	179	149	223
S. Martinho do Bispo	605	415	1.780
S. Silvestre e S. Martinho d'Arvore	615	419	1.277
Ribeira e Taveiro	438	526	1.614
Tentúgal	848	933	2.800
Pereira	153	171	555
Carapinheira	1.300	1.104	3.233
Alfarelos	550	558	1.241
Montemor	1.003	815	1.521

B) Emparcelamento Rural Integrado

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

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

Este tipo de operação está a ser executado pela primeira vez em Portugal, no âmbito do Projecto do Alto Minho, em três perímetros: Ganfei-Valença-Verdoejo, Veiga de Mira e Afife-Carrego-Areosa, cujas áreas são respectivamente 400 ha, 800 ha e 600 ha.

C) Redimensionamento de Explorações Agrícolas

A lei do emparcelamento permite a aquisição, por parte do Estado, de prédios rústicos postos livremente à venda, com a finalidade de constituir uma reserva de terras de que o organismo emparcelador disporá para aumentar a superfície dos terrenos, quando inferior à unidade de cultura, e para melhorar as condições técnicas e económicas das explorações agrícolas de dimensões insuficientes.

Para a globalidade das áreas com emparcelamento em execução, os prédios adquiridos para esta reserva de terras totalizam o número apreciável de 2.159, a que corresponde uma superfície de 1.115 ha e um investimento de 215.813 contos.

Em zonas do Nordeste Transmontano e nas Courelas do Campo de Coruche, onde as operações de emparcelamento integral não se realizaram e onde a reserva de terras abrangia respectivamente 75 prédios, com a área de 188 ha, e 44 prédios, com a área de 49 ha, tem-se procurado dar-lhes destino, por troca e venda, visando o aumento da superfície das explorações agrícolas, a rectificação de extremas e a extinção de encraves e servidões, por forma a melhorar a produtividade e rendibilidade dos factores de produção.

4. Resultados

No Quadro 3 expusemos os resultados conseguidos pela Junta de Colonização Interna antes de 1974, isto é, no regime político anterior. É agora altura de se observar o que se fez após o reinício das operações em 1979.

Os projectos de emparcelamento concluídos pelo IGEF ou DGHEA nas zonas onde decorrem obras de fomento hidro-agrícola apresentam os resultados que se resumem no quadro seguinte:

Quadro 6.—Resultados das operações de emparcelamento concluídas nos Projectos Hidroagrícolas

Perímetros	Ano de conclusão	Superfície (ha)	Nº proprietários	Nº prédios		Superf. média/prédios (m ²)		Prédios encravados	
				Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
S. Martinho do Bispo (Mondego) ..	1986	605	415	1.780	432	3.399	14.005	182	—
João do Campo (Mondego)	1986	90	73	103	81	8.738	11.111	19	—
Pereira do Campo (Mondego)	1986	153	171	555	171	2.757	8.947	32	—
Polder Piloto (Vouga)	1987	40	40	94	47	4.255	8.511	18	—
Várzea do Benaciate (Algarve) ...	1987	365	440	956	426	3.818	8.568	360	—

Ao contrário do que é afirmado correntemente, as operações de emparcelamento têm tido bom acolhimento por parte dos agricultores afectados, que têm colaborado da melhor maneira nos trabalhos, quer individualmente, quer através das subcomissões de trabalho. O melhor indicador desta receptividade está na reduzida percentagem de reclamações apresentadas:

S. Martinho do Bispo (Mondego)	5,5% (23 em 415)
S. João do Campo (Mondego)	1,4% (1 em 73)
Pereira do Campo (Mondego)	0% (0 em 171)
Polder Piloto (Vouga)	2,5% (1 em 40)
Várzea do Benaciate (Algarve)	0,2% (1 em 440)

No Nordeste Transmontano, em operações de redimensionamento de explorações, foi distribuída uma área de 31,43 ha por 10 agricultores com dimensão insuficiente, estando prevista para breve a distribuição de mais 20,5 ha.

Com base na legislação de 1962, estão ainda em vigor, e tem sido concedidos, incentivos fiscais (isenção de sisa) à compra de prédios confinantes, para aumento de área até ao dobro da unidade de cultura, ou de bens em partilha, para evitar fraccionamento inconveniente. A concessão destes incentivos, na maior parte dos casos, dispensa o parecer dos serviços do MAPA, não se dispondo de dados que permitam medir a sua incidência.

5. Perspectivas

Questões prévias

Três questões de princípio se podem pôr ao «emparcelador português»:

- 1º Será necessário o emparcelamento em Portugal?
- 2º Será possível executá-lo em tempo útil?
- 3º Será que os seus custos financeiros o justificam?

Quanto à primeira questão, é fácil concluir pela imperiosa necessidade da execução do emparcelamento, depois de analisar os quadros 7 e 8 e verificar a escassez de área das parcelas (1,05 ha em média) e das explorações (6,61 ha em média), índices seguros da excessiva fragmentação da propriedade, bem como o elevado número médio de parcelas por exploração (6,3), que indicia a sua dispersão. Mesmo explorações que dispõem de dimensão territorial aceitável (entre 5 e 100 ha), encontram-se dispersas por 10 ou mais parcelas.

Quanto à possibilidade de executar o emparcelamento em tempo útil, a resposta não é tão imediata, pois a rapidez de execução não depende apenas dos Serviços mas sim da vontade política em proporcionar os meios necessários a essa tarefa, quer a nível central, quer regional. Basta comparar o que se passa em outros países da Comunidade Europeia.

Como se pode constatar, o nº de funcionários que trabalham no sector de Estruturação Fundiária em Portugal é diminuto e impossibilita a promoção ou

Quadro 7.—Explorações por distrito, superfície média e número

Distritos*	Total das Explorações			Blocos		
	Número	Superfície (ha)	Superfície média	Número total	Superfície média (ha)	Nº médio/explorações
V. Castelo	41.911	118.167	2,82	315.450	0,37	7,5
Braga	55.207	120.204	2,18	185.427	0,65	3,3
Porto	54.602	113.689	2,08	147.525	0,77	2,7
Vila Real	43.461	275.139	6,33	383.350	0,72	8,8
Bragança	33.920	274.505	8,09	405.516	0,68	11,9
Aveiro	65.528	141.972	2,17	476.718	0,30	7,2
Coimbra	69.591	200.699	2,88	590.785	0,34	8,4
Viseu	74.665	227.595	3,05	658.281	0,35	8,8
Guarda	38.354	199.174	5,19	277.652	0,72	7,2
C. Branco	38.746	297.246	7,67	265.754	1,12	6,8
Leiria	65.266	158.674	2,43	460.352	0,35	7,0
Lisboa	41.159	162.390	3,95	138.368	1,17	3,3
Santarém	66.062	440.400	6,66	312.744	1,41	4,7
Setúbal	17.138	386.610	22,56	26.299	14,70	1,5
Portalegre	15.385	460.941	29,96	45.804	10,06	3,0
Évora	12.220	572.711	46,87	26.205	21,86	2,1
Beja	18.350	817.022	44,52	50.373	16,22	2,7
Faro	32.379	215.764	6,66	170.416	1,27	5,2
Continente	783.944	5.182.902	6,61	4.937.019	1,05	6,3

Fonte: Recenseamento agrícola - Continente 1979, INE.

* Os Distritos foram agrupados neste quadro, de Norte para Sul e do Litoral para o Interior para os fazer corresponder duma maneira aproximada com as regiões agrícolas: Entre-Douro e Minho, Trás-os-Montes, Beira Litoral, Beira Interior, Ribatejo e Oeste, Alentejo e Algarve.

o acompanhamento de outras acções, solicitadas pelos agricultores, nomeadamente no Minho, Trás-os-Montes e Beiras.

Finalmente quanto à terceira questão —que constitui cavalo de batalha de muitos responsáveis para dizer não ao emparcelamento— poderíamos contrapor: Se na realidade o emparcelamento é caro, como explicar então que outros países europeus, como vimos há pouco, continuem a executá-lo em tão grande escala? Adivinha-se a resposta: são países ricos. Mas nem todos o são, como por exemplo a Grécia, e nenhum deles pode ser acusado de perdulário.

Tentemos, porém, esclarecer a questão do custo do emparcelamento. No último projecto concluído, a avaliação dos custos das suas componentes permitiu apurar o seguinte valor para a concentração predial, ou seja para o emparcelamento propriamente dito: cerca de 12 contos por hectare. O que representa apenas 5,2% do custo total, neste se incluindo o das obras conexas (rede viária, drenagem, etc.). Estas, porém, justificam-se por si próprias e o facto de serem

Quadro 8.—Explorações segundo os escalões de superfície e o número de blocos*

Escalaão de superf. agro-florestal	Total das Explorações				Blocos		
	Número	% do total	Superfície (ha)	% superf. total	Número total	Nº bloco/exp.	Superf. média/bloco (ha)
< de 0,5 ha	132.333	16,97	40.206	0,78	297.152	2,2	0,14
0,5 a 1 ha	211.922	27,18	169.661	3,27	941.925	4,4	0,18
1 a 2 ha	171.984	22,05	272.168	5,25	1.090.650	6,3	0,25
2 a 3 ha	80.639	10,34	216.209	4,17	636.786	7,9	0,34
3 a 4 ha	46.269	5,93	175.336	3,38	412.331	8,9	0,42
4 a 5 ha	29.658	3,80	145.906	2,82	292.723	9,8	0,50
5 a 10 ha	60.395	7,74	462.977	8,93	693.321	11,4	0,67
10 a 20 ha	26.060	3,34	395.977	7,64	347.219	13,3	1,14
20 a 50 ha	12.068	1,55	404.124	7,82	154.051	12,7	2,63
50 a 100 ha	3.587	0,46	283.427	5,47	36.736	10,2	7,72
100 a 200 ha	2.146	0,28	352.626	6,81	15.793	7,3	22,33
200 a 500 ha	524	0,07	398.693	7,69	2.725	5,2	146,31
1.000 a 2.500 ha	288	0,04	477.623	9,22	1.543	5,3	309,54
> 2.500 ha	145	0,02	748.112	15,44	1.013	6,9	738,51
Explo. com solo agro-florestal	779.813	100,00	5.181.844	100,00	4.932.506	6,3	1,05
Explo. sem. solo agro-florestal	4.131		1.056		4.513	1,0	0,23
Continente	783.944		5.182.902		4.937.019	6,3	1,05

Fonte: Recenseamento agrícola - Continente 1979, INE.

* Bloco segundo a definição do Instituto Nacional de Estatística, é a extensão de terra numa exploração agrícola completamente circundada por outras terras ou por águas doutras explorações agrícolas não fazendo parte de nenhuma exploração.

conexas ao emparcelamento contribui para a sua rendibilização, traduzida no aumento dos benefícios e na redução dos custos.

Quadro 9.—Emparcelamento em Países da Comunidade Europeia.

Desde	Portugal	Grécia	Espanha	França	Alemanha	Holanda	Bélgica
	1962	1953	1952	1918	1890	1924	1949
Anual (ha)	405 (1987)	30.000 (1984)	37.621 (1985)	300.000 (1984)	160.000 (1984)	18.770 (1981)	8.215 (1983)
Total×10 ³ (ha)	1,7 (1987)	590 (1984)	5.568 (1985)	12.559 (1987)	8.500 (1984)	811,5 (1981)	242,5 (1983)
Nº pessoal serviços	54	400	1.100	*	3.200	1.055	807

* Os serviços oficiais apenas controlam o trabalho que é executado por gabinetes privados.

Convém ainda realçar que o emparcelamento poderia ser bem mais barato se se dispusesse de informação actualizada do cadastro e do registro predial, como acontece noutros países. Em Portugal, os serviços de emparcelamento são obrigados a gastar a maior parte do seu tempo no levantamento ou na actualização dos elementos de cadastro e na investigação da situação jurídica da propriedade.

Respondidas as três questões com que abrimos este capítulo e concluindo pelo interesse e vantagem do emparcelamento em Portugal, é tempo de encarar as perspectivas que se lhe abrem.

Programa Nacional de Emparcelamento Rural

O Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP), a vigorar durante 10 anos, prevê a utilização de fundos comunitários para a melhoria da eficácia das estruturas. O título IV do Regulamento (CEE) nº 3828/85 indica que as medidas relativas ao melhoramento das estruturas fundiárias podem compreender o emparcelamento e o encorajamento da cessação da actividade agrícola. O FEOGA poderá reembolsar Portugal até 75% das despesas efectuadas com a realização destas medidas.

No caso do emparcelamento, a contribuição financeira do Fundo recai sobre os trabalhos conexos, tais como caminhos rurais, nivelamentos, adaptação de declives e outros trabalhos fundiários tornados necessários em consequência daquela remodelação predial.

Para aproveitar o melhor possível esta contribuição comunitária, está em preparação, com a colaboração das direcções regionais de agricultura, um Programa Nacional de Emparcelamento Rural (PNER), cujo objectivo principal é o de melhorar o dimensionamento físico-económico das explorações agrícolas, com a finalidade de contribuir para as tornar mais competitivas no quadro alargado da CEE e de aumentar os rendimentos dos agricultores.

Serão zonas de intervenção prioritária as de predomínio do minifúndio, em especial onde a aplicação de medidas de desenvolvimento só poderá ser rendibilizada se acompanhada de melhoria significativa da estrutura fundiária.

No período de 10 anos a que se reporta o PNER, as acções de emparcelamento a empreender serão as de emparcelamento integral, de emparcelamento ou reagrupamento predial simples, de emparcelamento e redimensionamento da exploração e de troca de terrenos ou de árvores.

Procurar-se-á que as operações de emparcelamento integral, pela sua envergadura e pela grandeza de recursos que podem envolver, sejam englobadas em programas integrados de desenvolvimento regional (PIDR) ou, pelo menos, em programas de desenvolvimento agrícola regional (PDAR). Os custos destas operações serão inteiramente suportados pelo Estado.

Outras operações de remodelação predial, que dependem exclusivamente da vontade dos agricultores, poderão beneficiar do apoio técnico necessário e,

quando envolvam a realização de obras de interesse colectivo, gozar de subsídios.

A principal medida legislativa necessária à execução do PNER é a alteração do regime jurídico do emparcelamento no sentido de lhe alargar o âmbito, de regulamentar todo o tipo de operações, e não apenas o emparcelamento integral como no regime em vigor, e de simplificar o processo de execução. Crê-se que em breve será publicada uma nova lei de bases do emparcelamento, a que se seguirá, o mais tardar três meses depois, o respectivo regulamento.

Também se torna necessário regulamentar as medidas de encorajamento à cessação da actividade agrícola, nos termos referidos no Art. 16º do Regulamento (CEE) nº 3628/85, para que as superfícies agrícolas libertadas possam contribuir para o aumento da área das outras explorações e para que haja um rejuvenescimento da classe empresarial agrícola.

Para dar uma ideia do interesse do PNER, vamos particularizar o caso da Região de Entre-Douro e Minho, onde a estrutura fundiária defeituosa traz consequências de certa gravidade no rendimento das explorações.

De facto, em 425240 ha. de SAU existiam, em 1979, 177017 explorações, a que corresponde uma área média por exploração de apenas 2,4 ha. O número total de blocos era de 732778, donde resulta uma área média de 0,58 ha e um número médio de blocos por exploração de 4,14. As explorações com área inferior a 1 ha representam 56,83% do total.

Esta densa malha minifundiária conjuga-se com o elevado número de activos agrícolas, a baixa taxa de mecanização, o reduzido índice de produtividade, a alta taxa de analfabetismo no tecido social da produção e o fraco índice de formação profissional.

Em face do panorama exposto, os serviços regionais verificaram a necessidade de fazer a reestruturação fundiária de 56.293 ha, dos quais 23.120 ha constituem prioridade no período de 10 anos abrangidos pelo PNER. As operações prioritárias desenrolar-se-ão no Vale do Minho (7.400 ha) e no Vale do Lima (15.720 ha), estimando-se o seu custo em respectivamente 10,618 e 22,556 milhões de contos.

No custo desta operação, as parcelas de maior montante correspondem à reconversão de 4.000 ha. de vinha, à construção de caminhos e às obras de drenagem. O custo da concentração predial representa apenas 5,4% do custo total.

Emparcelamento de Vinhas

O Regulamento (CEE) nº 2239/86, relativo a uma acção específica para o melhoramento das estruturas vitivinícolas em Portugal, prevê o financiamento de medidas de reestruturação colectiva da vinha, incluindo a melhoria da estrutura fundiária pelo emparcelamento, desde que conduza a uma redução do

número de parcelas de vinha de pelo menos 2 para 1. As ajudas por hectare, destinadas a contribuir para a cobertura dos custos reais dos trabalhos de reestruturação, poderão ser majoradas no caso de reestruturações colectivas realizadas no âmbito dum emparcelamento concelhio.

Reconhece-se portanto o interesse da reestruturação da vinha ser acompanhada do emparcelamento, razão pela qual, como vimos há pouco, foi previsto o emparcelamento e reconversão de 4.000 ha de vinha na Região dos Vinhos Verdes. Julga-se que em outras regiões, nomeadamente no Douro e na Bairrada, operações semelhantes terão toda a justificação para serem realizadas em grande escala.

Emparcelamento de Florestas

Não há qualquer estudo ou experiência em Portugal no domínio do emparcelamento florestal. Parece-nos, contudo, que é chegado o tempo de tentar equacionar o problema do repovoamento das grandes manchas ardidas, onde predomina a pequena propriedade com forte dispersão predial. Neste sentido, há a intenção da D.G.H.E.A. de formar técnicos seus nesta especialidade, estando em preparação a realização de estágios na Alemanha no âmbito da cooperação para racionalização do emparcelamento. Esses técnicos poderão vir a colaborar com os serviços florestais e as autarquias na realização de operações de remodelação predial. Uma, pelo menos, destas autarquias, sabemos nós, já se mostrou interessada em acções do género numa área de 6.000 ha. Trata-se da Câmara Municipal de Águeda.

6. Conclusões

Não é animador o actual panorama da estrutura fundiária portuguesa.

Os números citados do último Recenseamento Agrícola mostram 94% das explorações com área inferior a 10 ha e apenas 5% entre 10 e 50 ha. Estas últimas, parecendo dispôr da superfície necessária à sua viabilidade económica, apresentam em geral um grau elevado de dispersão, com uma média de 13 blocos por exploração. Por outro lado, se tomarmos para referência a superfície mínima, fixada pela Portaria nº 202/70 de 21 de Abril, abaixo da qual os terrenos aptos para cultura não podem ser fraccionados, verificamos que nos distritos de minifúndio o seu valor é 4 a 6 vezes superior ao da superfície média do bloco.

Estes factores de natureza fundiária influem negativamente nas pretendidas modernização e racionalização da actividade agrícola, as quais são também contrariadas pelos factores de natureza humana, como o envelhecimento e o baixo nível de instrução da maior parte dos empresários. Pelo mesmo Recen-

seamento ficamos a saber que 49,5% dos produtores individuais têm idade igual ou superior a 55 anos e que destes 81,8% exercem a actividade em explorações com área igual ou inferior a 4 ha.

Se o panorama não é animador, maior a urgência na aplicação das medidas necessárias à realização dos seguintes objectivos:

1º) O acréscimo progressivo das áreas das explorações e das suas parcelas mediante as acções de emparcelamento e do associativismo.

2º) A renovação e formação dos empresários agrícolas, mediante o incentivo à cessação da actividade dos mais idosos, com o aproveitamento das terras «libertadas» em acções de reestruturação agrária, favorecendo a instalação e preparação profissional de jovens agricultores.

A implementação do PEDAP poderá abrir boas perspectivas para a consecução dos objectivos visados, desde que não percamos a oportunidade de preparar as acções necessárias e de dotar os serviços de meios para as executar.

No que respeita ao emparcelamento, a matéria aqui em foco, parece-nos que o PNER constituirá uma proposta de trabalho exequível se todas as vontades — dos responsáveis políticos e dos agricultores — puderem ser mobilizadas para o concretizar.

Referencias bibliográficas

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1979: *Recenseamento Agrícola do Continente*. Lisboa.
 MARTINS, J. P. de OLIVEIRA, 1887. *Projecto de Lei de Fomento Rural Apresentado à Câmara dos Senhores Deputados na Sessão de 27 de Abril de 1887*. Lisboa.
 PEREIRA, J. D. VAZ, 1958. *Quelques considérations sur le remembrement de la propriété rurale au Portugal*, Comptes Rendus du V Congrès International de Génie Rural. Bruxelas.
 PERY, GERARDO, 1875. *Geographia e Estatística Geral de Portugal e Colónias*. Lisboa.

