
DESENVOLVIMENTO RURAL E INSTITUIÇÕES: NORMAS JURÍDICAS E PROPRIEDADE DA TERRA EM PORTUGAL

Maria de Fátima Palmeiro Baptista Ferreiro - Professora Auxiliar - ISCTE-IUL - E-mail: fatima.ferreiro@iscte.pt

Resumo:

O artigo tem como propósito a apresentação da instituição *propriedade* da terra tendo como referência o caso português. A consideração das instituições é fundamental no processo de desenvolvimento rural uma vez que as mesmas delimitam a esfera de acção dos actores económicos relativamente à forma de apropriação e uso da terra. O âmbito disciplinar da análise é o da Economia nas suas propostas fundadoras e Institucionalistas, incluindo a interface com o Direito.

A referência crítica às normas jurídicas que regulamentam a propriedade da terra tem presente o contexto de crescente reconhecimento do papel da actividade agrícola na gestão sustentável do território.

Entre outros temas, a análise crítica das principais fontes de regulamentação do direito de propriedade permite salientar o do *abandono da terra*, cuja consideração é fundamental no âmbito dos processos de desenvolvimento rural.

Palavras-chave: desenvolvimento rural; direito de propriedade, terra, instituições, pensamento económico.

Códigos JEL: B52; Q01; Q15; K11.

Abstract:

The paper presents the institution of landed property with reference to the Portuguese case. Institutions correspond to a central component of rural development since they shape the scope of the action of economic agents regarding the appropriation and use of land. The approach is developed within economics in its foundational and institutionalist approaches, including the articulation between Law and Economics.

The critical reference to the main sources of the Portuguese legal norms in relation with property rights involved in land considers the increasing recognition of agriculture in the sustainable management of territory.

Particular attention is devoted to the subject of land abandonment which consideration is, among other issues, fundamental within the context of rural development processes.

Keywords: rural development, property rights, land, institutions, economic thought.

JEL Codes: B52; Q01; Q15; K11.

1. Introdução

As instituições¹ correspondem a um elemento fundamental no processo de desenvolvimento rural uma vez que contribuem de forma decisiva para a delimitação da esfera de acção dos actores cuja actividade económica se desenvolve nos territórios rurais. Entre as instituições deve destacar-se o direito de propriedade no âmbito do qual são definidos os direitos e os deveres envolvidos no controlo da terra justificando, desta forma, a apresentação dos proprietários fundiários como actores chave daquele desenvolvimento.

A referência à propriedade a propósito do tema do desenvolvimento rural tem um duplo propósito: i) a apresentação e caracterização de uma instituição particular envolvida nesse desenvolvimento; ii) a defesa da centralidade dessa instituição no mesmo. Com efeito, a prossecução dos objectivos da política de desenvolvimento rural da União Europeia² e a sua tradução no contexto nacional³ deve ter presentes os contornos fundamentais de um direito que permite o controlo de recursos estratégicos e que encontra a sua definição na ordem jurídica nacional.

A referência à propriedade está presente nos contributos fundadores da Economia, objecto de uma breve apresentação, e adquire um lugar privilegiado nos programas de investigação da Economia Institucionalista cujas propostas são acolhidas na leitura crítica da normas jurídicas da propriedade da terra⁴ em Portugal, traduzindo uma opção teórica que articula o Direito e a Economia.

Os tópicos do artigo procuram dar resposta às seguintes questões:

- De que forma é que o tema da propriedade, e em particular da propriedade da terra, tem sido considerado pela Economia?
- Em que consiste o direito de propriedade e qual a configuração geral deste direito no ordenamento jurídico português (Constituição da República Portuguesa, Código Civil-Direitos Reais, legislação avulsa) e, em particular, nos domínios que mais directamente se articulam com a propriedade da terra agrícola?

¹ O termo 'instituição' é aqui entendido enquanto conjunto de regras que regulam as interacções sociais (vd. Veblen, 1898; North, 1992; Hodgson, 2002).

² (1) Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal; (2) melhoria do ambiente e da paisagem rural; (3) qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural (cf. UE, 2006: 1).

³ O Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural (2007-2013) identifica os seguintes "objectivos estratégicos": "aumentar a competitividade dos sectores agrícola e florestal"; "promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais"; "revitalizar económica e socialmente as zonas rurais" (MADRP, 2007: 55).

⁴ Embora no quadro da linguagem jurídica as expressões "propriedade da terra" e "direito de propriedade da terra" não sejam de uso corrente, decidimos, ainda assim, usá-las no artigo. Esta decisão fundamenta-se em três razões: i) no pensamento económico, aqui considerado nalgumas das suas obras marcantes, predomina o uso da noção de *land* e a discussão da propriedade é, neste âmbito, desenvolvida a partir das noções de *landed property* ou *property of land*; ii) A utilização do termo *terra* associado à questão da propriedade é usado nalguns instrumentos jurídicos portugueses, existindo até nalguns casos uma utilização relativamente indiferenciada dos termos *solo*, *terra* e *terreno e prédio*. Nas anotações ao artigo 1376º do Código Civil ("fraccionamento"), por exemplo, é dito que: "[...] O artigo 1380º, nº 1, do Código Civil, conferindo, reciprocamente, aos proprietários de *terrenos* com área inferior à unidade de cultura, o direito de preferência nos casos nele contemplados, procura evitar a fragmentação excessiva da propriedade rústica. II – Na sua génese está ínsita a ideia [...] que a produtividade da *terra* é melhor aproveitada [...]" (meu sublinhado) (Neto, 1996). O uso da expressão *propriedade da terra* é adoptado na Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário (Lei nº86/85, de 1 de Setembro) que no capítulo III ("recursos naturais") refere a "*propriedade e uso da terra*" (meu sublinhado). No artigo 14º é referido, por exemplo, que "1-a terra, como suporte físico fundamental da comunidade, é valor eminentemente nacional [...]". O uso do termo *terra* verifica-se ainda na Lei de Bases da Reforma Agrária (Lei nº 109/88, de 26 de Setembro). O termo *terra* é também usado nalguns diplomas comunitários relativos à Política Agrícola Comum (PAC). É o caso do Regulamento (CE) nº 1782/2003 que refere o seguinte: "O pagamento integral das ajudas directas deve ser sujeito ao cumprimento de regras relativas às terras [...]"; iii) não obstante aquilo que parece corresponder a um uso indiferenciado dos termos *terra* e *solo*, o primeiro conceito tende também, e em determinados contextos, a ser entendido como mais abrangente porque integrador de elementos que vão para além do solo, como é o caso da fauna e da flora. Ora, a referência à legislação tendo em vista a delimitação do âmbito do direito de propriedade identificada no artigo considerou também dimensões ecológicas, assim como usos complementares da actividade agrícola como é o caso da floresta e da caça.

• Quais as principais tensões que o atravessam e que podem constituir factores de resistência ou de perturbação à implementação coerente e efectiva de modelos de desenvolvimento mais valorizadores dos princípios associados à sustentabilidade?

Tendo presentes estas questões, o ponto 2 inclui a referência breve a alguns momentos marcantes da história do pensamento económico identificando os principais traços da concepção de terra e da forma da sua apropriação. Esta referência permite evidenciar dois aspectos fundamentais: i) a concepção da terra como *património comum* por parte de alguns autores; ii) em articulação com o anterior, uma noção responsabilizante da instituição *propriedade*. A consideração da abordagem institucionalista, ainda no ponto 2, tem um duplo propósito: i) incluir uma escola de pensamento onde as instituições, e o direito de propriedade de forma privilegiada, ocupam um lugar de destaque, constituindo, também por esta razão, uma alternativa à economia neoclássica; ii) apresentar o conceito de *reciprocidade* dos direitos cuja operacionalização apresenta potencialidades analíticas muito pertinentes no caso do direito de propriedade. O ponto 3 introduz a abordagem jurídica (Portugal) à propriedade e, em particular, à propriedade que envolve a terra usada para fins agrícolas. O ponto 4 apresenta as considerações finais.

2. A terra e a Economia: a noção responsabilizante da propriedade

A consideração da terra e das formas da sua apropriação está presente nos contributos fundadores da Economia. Não sendo este um artigo no âmbito da história do pensamento económico, é oportuno retomar algum do património da Economia uma vez que o mesmo integra elementos que permitem o enriquecimento do debate contemporâneo sobre o tema da propriedade fundiária.

A visão fisiocrata segundo a qual a terra seria a única fonte de riqueza, porque o único recurso a gerar *produto líquido*, não é acolhida pela Economia Política Clássica. Não obstante, e para vários dos autores que integram esta corrente, a terra apresenta uma natureza distinta dos outros recursos produtivos, legitimando por isso formas de apropriação que hoje designaríamos por sustentáveis num registo económico, social e ambiental.

Smith, por exemplo, critica os sistemas de herança prevalecente na Europa no séc. XVIII (o direito de “primogenitura” e as “inalienabilidades perpétuas”) e defende um sistema baseado na pequena propriedade.

Outro autor da economia política clássica, Say, apresenta uma concepção da terra que enfatiza o poder (produtivo) da natureza (“le service productive de la terre”) e, nessa medida, a criação de utilidade⁵. A citação seguinte dá conta desta visão:

“A terra tem a faculdade de transformar e de tornar úteis um conjunto de materiais que seriam inúteis sem ela; através de uma acção que a técnica não pode imitar, ela extrai, combina os sucos nutritivos que compõem os grãos, os frutos, os legumes que nos alimentam.” (Say, 1803: 410)

Defensor da exploração directa pelos proprietários, Say critica também algumas das normas relativas à propriedade, como as regras sucessórias, assim como o comportamento absentista e negligente de alguns proprietários. Na visão deste autor, a responsabilidade inerente à propriedade da terra tem implícita a noção segundo a qual esta instituição é o garante da ordem social e do progresso económico. Acresce que o essencial da propriedade reside na relação interindividual e não na relação dos homens com as coisas, enfatizando-se a dimensão de legitimação social associada a esta instituição. Assim, e segundo Say:

⁵ Diversamente dos outros autores da Economia Política Clássica, que defendem a teoria do valor-trabalho, Say apresenta a utilidade como causa do valor das coisas (teoria do valor-utilidade), antecipando deste modo uma das viragens fundamentais operadas na Economia pelos *marginalistas* em finais do séc. XIX.

“Não é o proprietário que permite que a nação viva, caminhe e respire nas suas terras: é antes a nação que permite que o proprietário cultive o solo reconhecendo-o como possuidor, não atribuindo a ninguém a exclusividade da fruição dos lugares públicos, das grandes estradas, dos lagos e dos rios.” (Say, 1803: 532)

Malthus, por sua vez, considera a terra como o único recurso cujo trabalho permite a criação de um excedente (a renda) que não decorre de uma situação de monopólio mas sim daquilo que designa como *that quality of earth*, algo que permite produzir sempre mais do que o necessário para a manutenção das pessoas envolvidas no seu trabalho. Sendo a terra o único factor que tem esta característica, então as instituições humanas deveriam incentivar o seu incremento. Não é, no entanto, esta a situação na sociedade do seu tempo e Malthus, à semelhança de Smith e de Say, critica a instituição da herança tal como esta se apresentava em Inglaterra e em França uma vez que não promovia a “[E]strita e necessária ligação dos interesses do proprietário e do Estado, num país que alimenta a sua população.”⁶

Ricardo não atribui à terra capacidades produtivas superiores relativamente aos outros “agentes naturais”, embora mencione as particularidades decorrentes dos diferentes níveis de fertilidade, da escassez e da possibilidade de apropriação. Para este autor, a renda ou “aquela parte do produto da terra que é paga ao senhorio pelo uso das potencialidades originárias e indestrutíveis do solo” (Ricardo, 1817: 73) deve-se não a uma qualidade particular da terra mas sim à sua escassez.

Também para Mill a natureza não é mais cooperante com o trabalho da terra relativamente a outros *factores produtivos*. A dificuldade associada à identificação do que constitui o produto do trabalho justificaria a apropriação do que designa por “the raw material of earth”. No entanto, as razões que justificam a instituição da propriedade são legítimas apenas se o proprietário cuidar das suas terras:

“A economia política não pode fazer a defesa da propriedade da terra tal como está definida quando, em qualquer país, o proprietário deixa de ser empreendedor.” (Mill, 1848: 231)

A concepção da terra como bem comum apresentada por Mill (“No man made the land. It is the original inheritance of the whole species. Its appropriation is wholly a question of general expediency”) complexifica a forma da sua apropriação. Se, por um lado, a componente trabalho explica a propriedade privada, por outro, a componente “natureza” torna a terra património de todas as espécies. Deste modo, a sua apropriação deve dar lugar a um uso *correcto*, ou seja, e nas palavras do autor, “when private property in land is not expedient, it is unjust”. A natureza sagrada e absoluta da propriedade está assim ausente na obra de Mill. A sua crítica à herança dá lugar à apresentação da figura do ‘legado’ ou ‘doação’ (*bequest*) como alternativa tendo em vista a apropriação responsável da terra.

A noção de terra como património comum está presente também em duas das visões críticas que, diversamente, envolveram a economia política clássica – Marx e Walras.

Em Marx, a incompatibilidade entre o estatuto de bem comum da terra e a sua apropriação privada fundamenta a defesa da abolição desta forma de propriedade. Para este autor:

“Do ponto de vista de uma forma económica superior da sociedade, a propriedade privada da terra em proveito de um indivíduo parecerá tão absurda como a propriedade dum ser humano em proveito de outro ser humano. Mesmo uma sociedade completa, toda uma nação, ou, mais, todas as sociedades que existem simultaneamente tomadas em conjunto, não são proprietárias da terra. Elas só têm a posse, o usufruto, e são encarregadas de administrar como um bom pai de família, para a legarem, melhorada às gerações vindouras.” (Marx, 1867: 101)

O propósito de afirmação da Economia como uma *verdadeira* ciência, conduziu Walras a integrar o estudo da propriedade no âmbito disciplinar que designa por *Economia Social* ou *Teoria da Repartição da Riqueza Social*. É pois no domínio da Economia Social, que se ocupa das relações interindividuais com *relevância económica* (uma ciência moral), que Walras analisa a propriedade da terra, considerando “impossível compreender” a razão pela qual a terra

⁶ Título de um dos capítulos da obra *Principles of Political Economy* (Malthus, 1820 [1989]).

pertence apenas a alguns indivíduos. A apropriação das coisas raras e da riqueza social tem a sua origem no exercício da vontade e da acção humanas e não nas forças da natureza (“la nature n’a fait que l’appropriabilité, l’humanité fait l’appropriation”). Neste sentido, a propriedade corresponde a uma convenção social que, em muitos casos, se impõe pela força e pela violência. Para Walras, estes aspectos justificam a defesa da propriedade colectiva e mesmo a nacionalização da terra uma vez que, e segundo este autor, todas as pessoas livres têm o direito de aproveitar os recursos dados pela natureza:

“As terras não pertencem a todos os homens de uma geração; elas pertencem à humanidade, ou seja, a todas as gerações de homens [...]. Em termos jurídicos, a humanidade é proprietária, e a geração presente é usufrutuária das terras.” (Walras, 1896: 219)

A par da afirmação da economia neoclássica, assiste-se ao desenvolvimento da economia institucionalista americana cujo domínio privilegiado de reflexão e de intervenção inicial foi a política florestal. A *Economia da Terra* desenvolveu-se no âmbito deste trabalho precursor e tem em Ely uma das principais referências.

O *velho* Institucionalismo (v.g. Veblen e Commons) opõe a necessidade de explicar as instituições, entre as quais a propriedade, à perspectiva neoclássica segundo a qual as instituições são dados adquiridos.

Sendo a propriedade definida como um *direito* (“a propriedade é inseparável do direito de propriedade”), é importante saber definir este conceito. Para Commons, por exemplo, qualquer direito envolve um “dever correlativo” por parte de terceiros assim como “limites” traduzidos em “deveres recíprocos” por parte do titular do direito. Nas palavras deste autor:

“Um direito não pode ser definido sem a identificação do dever correlativo de outros. Um é o lado do ‘eu’, outro é o lado do ‘tu’, um o beneficiário, o outro o penalizado.” (Commons, 1934: 131)

“O[s] [...] ‘direitos’ [...] não pode[m] ser definido[s] senão enquanto direitos recíprocos, deveres, liberdades e exposições.” (*Id.*, 1924: 157)

No artigo “The problem of the social cost” (1960),

Coase apresenta os factores de produção não como “entidades físicas” mas como “conjunto de direitos”. Tomando como exemplo a propriedade da terra, este autor refere o seguinte:

“Os direitos de um proprietário fundiário não são ilimitados [...]. O custo do exercício de um direito (ou do uso de um factor de produção) corresponde sempre à perda de outra parte [...]” (Coase, 1960, *in* Medema, 1995: 44)

O exercício dos direitos não redundará sempre num jogo de soma nula como sugerem estas propostas. Devem, no entanto, sublinhar-se dois aspectos presentes nestas análises do direito de propriedade: i) a noção relativa dos direitos; ii) a importância do conhecimento das normas formais que delimitam a esfera de exercício do direito de propriedade definindo a sua natureza *correlativa* e *recíproca*.

A recuperação de alguns aspectos do pensamento dos autores aqui considerados reveste-se de uma oportunidade que decorre da crise ambiental e ecológica actual. Com efeito, a concepção da terra como *bem comum* e a noção *responsabilizante* (e *não absoluta*) do direito de propriedade adquirem uma centralidade reforçada num contexto de problemas ambientais e ecológicos e de questionamento dos modelos dominantes da relação entre os homens e a natureza. Este aspecto é evidenciado pelas normas jurídicas que informam o direito de propriedade no ordenamento jurídico português e que serão objecto de análise no próximo ponto.

3. As normas jurídicas da propriedade: o caso português

A abordagem do pensamento económico ao tema da terra e das formas da sua apropriação permitem salientar alguns aspectos fundamentais da instituição *direito de propriedade*, a saber:

- A especificidade da terra enquanto dádiva da natureza e, nessa medida, a sua concepção como património comum.
- A noção responsabilizante do direito de propriedade e, nesse sentido, a consciência da existência de limites ao seu exercício ou, seja, a sua concepção a partir da ideia de *reciprocidade*.
- A possibilidade de apropriação da terra como uma

convenção que deve servir o bem público e, como tal, as propostas da sua alteração tendo em vista este propósito.

- A perspectiva segundo a qual a propriedade deve ser pensada e discutida em alternativa à perspectiva neoclássica que concebe as instituições como dados adquiridos, não sujeitos a discussão.
- A importância da consideração das normas formais (jurídicas) tendo em vista a compreensão do direito de propriedade.

A leitura crítica do normativo jurídico que permite delimitar o direito de propriedade tem presente esta síntese analítica e irá salientar aspectos que mais directamente se relacionam com o uso da terra agrícola e, nessa medida, com a prossecução do desenvolvimento rural. Neste contexto, e dada a importância do património territorial que detêm, os agricultores correspondem a actores fundamentais nas mudanças de usos e de gestão da terra que se perspectivem no âmbito das políticas públicas.

O problema central envolvido na discussão que enfatiza o lado institucional do desenvolvimento rural prende-se com a compatibilização entre um direito concebido como um *direito subjectivo* e a promoção do bem-estar social.

As componentes do ordenamento jurídico português aqui consideradas permitem caracterizar e delimitar o direito de propriedade e correspondem à Constituição da República Portuguesa (CRP), ao Código Civil e a legislação avulsa com maior pertinência e mais directamente relacionada com os usos da terra e o desenvolvimento rural.

Em sede constitucional, o direito de propriedade privada está integrado no catálogo dos “direitos económicos, sociais e culturais”⁷. Segundo o artigo 62º:

1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.

2. A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectivadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.

Estamos perante um *direito real*⁸ e *subjectivo* de *natureza análoga* aos direitos fundamentais que vincula todas as entidades públicas e privadas com observância da “reserva de lei”, o “carácter restritivo das restrições” e o “carácter excepcional da suspensão”. A *natureza subjectiva* de um direito é apresentada da seguinte forma por Menezes Cordeiro:

“O que há de mais característico no direito subjectivo, para nós, não é a vontade que pode faltar, não é o poder que pode estar ausente ou não ser exercitado e não é, tão pouco, o interesse que existe em tudo o que é humano e que pode, no direito subjectivo, ser negativo. A essência do direito subjectivo é antes a situação de liberdade, de disponibilidade, a afectação de um bem em relação aos fins de certa pessoa.” (Menezes Cordeiro, 1979: 220-222)

A *vinculação das entidades públicas e privadas* traduz a ideia de *correlatividade* do direito de propriedade e a possibilidade de introduzir restrições traduz a noção de *reciprocidade* uma vez que em termos constitucionais, a restrição de direitos inclui a “necessidade de salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos” (Canotilho, 1991: 613-614).

⁷ O regime constitucional da propriedade integra ainda a “propriedade dos meios de produção” cujo regime está definido nos artigos 82º (“sectores de propriedade dos meios de produção”), 83º (“requisitos de apropriação pública”), 84º (“domínio público”), 88º (“meios de produção em abandono”), 94º (“eliminação dos latifúndios”), 95º (“redimensionamento do minifúndio”) e 96º (“formas de exploração da terra alheia”).

⁸ Os direitos reais configuram direitos sobre “coisas”, ou seja, sobre “tudo o que não tendo personalidade jurídica seja autonomamente relevante para o direito” (coisas móveis ou imóveis; simples ou compostas; fungíveis ou não fungíveis; consumíveis ou não consumíveis; divisíveis ou indivisíveis; principais ou acessórias; presentes ou futuras” (Menezes Cordeiro, 1979: 190).

Para além das restrições constitucionais *explícitas* ao direito de propriedade⁹, é ainda possível identificar restrições *implícitas* que decorrem da protecção de outros direitos constitucionalmente garantidos como é o caso do “direito ao ambiente e qualidade de vida” (artigo 66º). A possível colisão entre este último e o direito de propriedade merece a seguinte anotação de Gomes Canotilho e Vital Moreira:

“A defesa do ambiente pode justificar restrições a outros direitos constitucionalmente protegidos. [...]. O direito de propriedade está sujeito a medidas planificantes de protecção do ambiente (planos de ordenamento territorial, desenvolvimento de reservas e parques, classificação e protecção de paisagens). Noutras hipóteses, a utilização dos solos está sujeita a uma complexa rede de planos de ordenamento, autorizações, licenças, proibições, materialmente constitutivas de ónus ou restrições socialmente adequadas, nuns casos, ou de sacrifícios especiais legitimadores de um direito indemnizatório, noutros casos.”

“[...] o próprio projecto económico, social e político da Constituição implica um estreitamento do âmbito dos poderes tradicionalmente associados à propriedade privada e a admissão de restrições (quer a favor do Estado e da colectividade, quer a favor de terceiros) da liberdade de uso, fruição e disposição.” (Canotilho e Moreira, 1993: 348-349; 333)

Também o Código Civil apresenta restrições ao direito de propriedade que devem ser entendidas como protecção de outros direitos. Para Menezes Cordeiro, a delimitação dos direitos reais (“permissão normativa” e “excepções a essa permissão”) pode

ser entendida à luz do princípio da sua *função social* mas apenas de forma indirecta a partir da figura do “abuso do direito” (artigo 334º do Código Civil¹⁰). Trata-se de uma posição que não é consensual na doutrina dos direitos reais em Portugal. Esta ausência de consenso prende-se com o facto de a *função social* do direito de propriedade não ser explícita no normativo jurídico português relativo à propriedade, diversamente do que sucede noutros países¹¹.

No Código Civil as restrições ao direito de propriedade privada envolvem a regulação das relações de vizinhança, o acesso aos imóveis e o ordenamento agrícola (v.g. “fraccionamento” e “emparelamento”). O tema do abandono dos imóveis é abordado no artigo 1345º (“coisas imóveis sem dono conhecido”) e descreve uma situação que pode fundamentar a extinção do direito, em consonância com o tratamento constitucional relativo ao abandono dos meios de produção¹².

Dada a pertinência e actualidade do tema, é importante identificar as normas do Código Civil relativas às situações de abandono, assim como a interpretação das mesmas no âmbito da doutrina dos direitos reais. De acordo com o artigo 1345º do Código Civil, “As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se património do Estado”. Desta forma, e contrariamente às coisas móveis, que podem ser *res nullius*, ou seja, em relação às quais se pode perder a propriedade por abandono, “um imóvel não fica vacante por se ter abandonado o direito sobre ele” (Mota Pinto citado por Neto, 1996: 865).

A equiparação do abandono dos imóveis ao conceito de “renúncia abdicativa” defendida por Mota Pinto é interpretada diversamente na doutrina dos direitos reais, sendo possível identificar duas

⁹ Vd. artigos 83º (“requisitos de apropriação pública”), 84º (“bens do domínio público”), 88º (“meios de produção em abandono”), 94º (“eliminação dos latifúndios”) e 95º (“redimensionamento do minifúndio”).

¹⁰ Segundo este artigo, “é ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os *limites* impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito”.

¹¹ A função social da propriedade está expressa no ordenamento jurídico-constitucional italiano (“a propriedade privada desempenha uma função social”), espanhol (“cabe ao legislador legislar sobre o direito de propriedade de acordo com a função social que esta desempenha”), e alemão (“a propriedade obriga. O seu uso deve servir ao mesmo tempo para o bem comum”). (Fernandez, 2001: 204)

¹² De acordo com o artigo 88º (“meios de produção em abandono”) da CRP:

1. Os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei, que terá em devida conta a situação específica da propriedade dos trabalhadores emigrantes.
2. Os meios de produção em abandono injustificado podem ainda ser objecto de arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, em condições a fixar por lei.

posições: i) a que defende que a “renúncia” faz parte da faculdade de “disposição” do direito de propriedade;¹³; ii) a que propõe que a “renúncia” deve ser entendida como um acto jurídico relativo a imóveis e nessa medida deveria ser exigida “escritura pública e registo, para que a renúncia produza totalmente os seus efeitos” (Menezes Cordeiro, 1979: 547-548).

Uma das conclusões do artigo 1345º é a de que não existem imóveis sem proprietário. No caso da terra, podemos afirmar que em Portugal não existe *terra de ninguém* sendo sempre possível imputar responsabilidades sobre a situação em que a mesma se encontra. No entanto, a equiparação do abandono à figura da “renúncia” e a sua interpretação como parte integrante da faculdade de “disposição” do direito de propriedade, por um lado, e a sua tradução jurídica como “doação”, por outro, complexificam a análise e eventual resolução das situações de abandono dos imóveis em Portugal, ilustrando o difícil exercício de compatibilização entre um direito subjectivo e a sua suposta função social.

Entendemos que a figura do abandono deve contemplar outras situações para além das que envolvem o desconhecimento do dono do imóvel. A figura do “não uso”, que corresponde a outra situação que, em sede de direitos reais, pode dar lugar à extinção dos direitos reais, pode apresentar algumas vantagens na medida em que o “não uso explica-se pela necessidade de atribuir aos direitos reais uma função social. Não se explica, a essa luz, a manutenção de direitos que nunca sejam exercidos” (Menezes Cordeiro, 1979: 554). Ainda assim, e no caso da terra, o “não uso” não deve ser entendido apenas numa acepção produtivista, contemplando situações de negligência e ausência de uma gestão activa. Estes factores, por seu lado, devem ser ponderados em função da diversidade ecológica, ambiental, económica e social dos territórios.

A dimensão das explorações agrícolas constitui, a par do abandono, outro dos temas que marcam a produção normativa relativa ao direito de propriedade. É disso justamente que nos dão conta, nomeadamente, os artigos 1376º (“fracçãoamento”), 1380º (“direito de preferência”) e 1382º (“emparcelamento”) do Código

Civil. Estes artigos devem ser lidos em articulação com os objectivos da política agrícola apresentados na Constituição (artigo 93º). Refira-se a este propósito que, e de acordo com o ponto 2 deste artigo: “o Estado promoverá uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país”. O regime de emparcelamento está sufragado no Decreto-Lei nº 384/88 e é desenvolvido pelo Decreto-Lei nº 103/90. O “novo regime” de emparcelamento introduzido pelo primeiro dos diplomas referidos surge na sequência da experiência acumulada nas operações de emparcelamento efectuadas no âmbito do regime jurídico instituído em 1962. Os resultados “demasiado modestos” daquelas operações, atribuídos às “condições específicas da estrutura fundiária do País e à persistência de um elevado índice de população activa na agricultura”, aparecem a justificar este diploma. Um dos objectivos visados é o da definição do conceito de emparcelamento de forma a alargá-lo a “operações que transcendem ou completam as previstas no regime em vigor, de modo a atingir mais eficazmente a finalidade principal, que é o aumento da área dos prédios e das explorações agrícolas dentro de limites a estabelecer, e articulando-o com a promoção do aproveitamento racional dos recursos naturais, a salvaguarda da sua capacidade de renovação e a manutenção da estabilidade ecológica”. A este propósito remete-se, nomeadamente, para o artigo 66º da Constituição (“ambiente e qualidade de vida”) e para a Lei de Bases do Ambiente. Os aspectos de natureza ambiental e ecológica surgem quer como dimensão a preservar quer como objectivo das acções de emparcelamento: “[...] poderão também realizar-se operações de emparcelamento com o objectivo de assegurar a conservação da natureza e o correcto ordenamento do território”.

Para além do emparcelamento, a consulta de legislação avulsa permite aprofundar a regulamentação do direito de propriedade a partir, nomeadamente, das seguintes áreas temáticas:

¹³ “[...] o artigo 62º da Constituição da República Portuguesa, ao permitir a transmissão da ‘propriedade’ [...] também permite a pura e simples desistência” (Oliveira Ascensão citado por Menezes Cordeiro, 1979: 547).

- “Direito agrário”: diplomas com implicações no uso da terra (v.g., “expropriações”, “Imposto Municipal sobre Imóveis” (IMI) para o caso da ‘propriedade rústica’).
- “Ambiente, território e ecologia”: grupo vasto de diplomas de âmbito marcadamente territorial (nacional, europeu e internacional).
- “Usos complementares ou substitutos do uso agrícola: floresta e caça”.
- “Política Agrícola Comum e de Desenvolvimento Rural”: conjunto de diplomas de âmbito europeu que permite evidenciar as principais tendências dos dois pilares desta política (mercados e desenvolvimento rural) relativamente ao uso da terra.

Entre os aspectos a evidenciar no grupo de diplomas que integram o “direito agrário” estão a concepção da terra como *valor eminentemente nacional*, o incentivo à *exploração directa*, a *protecção do direito de propriedade* e a apresentação da forma privada de propriedade como a mais adequada tendo em vista a *modernização do sector agrícola* assim como o incentivo à *reorganização fundiária*. No âmbito deste grupo normativo deve salientar-se a reforma da tributação patrimonial, com destaque para o IMI, e das suas implicações sobre a propriedade rústica. No preâmbulo do diploma que institui o IMI (Decreto-Lei nº 287/2003, de 12 Novembro) é dito que:

“Nos prédios rústicos, continua a considerar-se como base para a tributação o seu potencial rendimento produtivo, com alterações de menor relevância, sendo a realização de uma reforma mais global diferida para o momento da reestruturação da base cadastral destes prédios.”

No caso da propriedade urbana, existe uma preocupação com a situação dos prédios que possa colidir com o interesse público. Assim, segundo o artigo 112º (“Taxas”) do mesmo diploma:

“Os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem majorar até 30% a taxa aplicável a prédios urbanos degradados, considerando-se como

tais os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens.”

Em 2006, foi aprovado em Conselho de Ministros um ante-projecto de proposta de Lei que altera o artigo 112º deste diploma no “sentido de instituir um agravamento da taxa do imposto municipal sobre imóveis incidente sobre os prédios rústicos com áreas florestais em situação de abandono”. As situações de abandono nas áreas florestais são definidas como aquelas “cujos proprietários não cumpram práticas de gestão necessárias à sua boa manutenção e à prevenção dos fogos florestais”. Deste modo, e à semelhança do que sucede com os prédios urbanos, é proposta a seguinte redacção do nº 11 do mesmo artigo:

“Os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem majorar para o dobro a taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situações de abandono, considerando-se prédios rústicos com áreas florestais em situação de abandono aqueles que como tal sejam definidos em diploma próprio, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma colecta inferior a 20 [euros] por cada prédio abrangido.”

A “isenção dos prédios rústicos de valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos”¹⁴ é considerada como um risco acrescido de “perda de eficiência” das medidas preconizadas, tornando-se indispensável “perspectivar um ajustamento ao estabelecido no artigo 45º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, de forma a isentar do benefício as situações agora objecto de majoração”.

Estamos perante uma iniciativa positiva, mas talvez insuficiente, no sentido da responsabilização dos proprietários fundiários relativamente ao património territorial que controlam. Para além da necessidade da definição de abandono, esta regulamentação implica o levantamento dos casos que se encontram naquela situação assim como uma monitorização envolvendo entidades locais, como os Gabinetes Técnicos Florestais mencionados na referida proposta.

¹⁴ Artigo 45º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

O segundo grupo de diplomas (“ambiente, território e ecologia”) corresponde a um núcleo normativo fundamental em termos da análise da compatibilização entre o direito de propriedade e outros direitos constitucionalmente garantidos, ilustrando a tensão entre a dimensão subjectiva e a (suposta) função social do direito de propriedade.

Neste grupo de diplomas incluem-se, por exemplo, a Lei de Bases do Ambiente¹⁵, o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RAN)¹⁶ e o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN)¹⁷. Estamos perante um grupo de diplomas onde é bem patente a multifuncionalidade associada à exploração económica dos recursos naturais assim como o “direito ao ambiente e qualidade de vida” constitucionalmente consagrado. O artigo 2º da Lei de Bases do Ambiente, por exemplo, integra como princípio geral o facto de “todos os cidadãos terem direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva”.

Entre as restrições mais importantes ao direito de propriedade decorrentes dos diplomas passíveis de serem agrupados no tema “ambiente, território e ecologia” figuram as restrições associadas à constituição de reservas territoriais com importantes implicações de natureza económica. As controversas excepções às restrições contempladas nos diplomas da RAN e da REN, por exemplo, têm tido ampla cobertura mediática e permitem ilustrar a complexidade da compatibilização entre os valores económicos e os valores ecológicos salvaguardados naqueles diplomas.

A complementaridade entre a agricultura e outras formas de actividade e de ocupação do solo como a *caça* e a *floresta* adquire, em Portugal, uma expressão importante. No caso da floresta, para além da inovação em termos das formas de gestão, deve ser feito um esforço de integração de preocupações fundamentais de salvaguarda do património florestal

como é o caso do abandono que, e não obstante a presença em termos das principais fontes normativas jurídicas (Constituição, Código Civil, propostas de alteração do IMI), não está definido de forma clara e consentânea com as dinâmicas actuais de uso e ocupação da terra.

Também a PAC deve ser considerada na discussão sobre o direito de propriedade uma vez que no seu âmbito são definidas normas que se traduzem em limitações (“obrigações positivas” e “negativas”) daquele direito como contrapartida da recepção de ajudas financeiras.

Para além das alterações de algumas Organizações Comuns de Mercado (OCM), a reforma da PAC iniciada em 2003 envolve o “pagamento único”, a “dissociação” das ajudas dos níveis de produção, a “eco-condicionalidade” na atribuição das ajudas e a “modulação” que se traduz na transferência de montantes financeiros do primeiro (mercados) para o segundo pilar (desenvolvimento rural) daquela política. O risco de abandono da terra presente na “dissociação” das ajudas transforma as ajudas numa renda atribuída com base em direitos históricos sem contrapartidas produtivas, situação que levanta problemas de legitimidade da recepção das mesmas.

Embora o contexto seja o da reforma de 1992 e as medidas de *set-aside*, continuam a ser oportunas as palavras de Oliveira Baptista para descrever o que designa pelo “regresso da questão da terra”:

“[C]om o anunciado e esperado declínio da agricultura, prevê-se no âmbito da nova PAC que os grupos sociais ligados à propriedade da terra recebam ajudas e subvenções públicas para não produzir. Ou seja, é a propriedade privada da terra que surge, liberta de qualquer justificação de tipo produtivo, como receptora de rendas. Regressa, assim, embora noutro caminho e noutro contexto, a questão da legitimidade económica das rendas fundiárias extraídas apenas da condição de proprietário.” (Oliveira Baptista, 1993: 40)

¹⁵ Lei nº 11/87, de 7 de Abril.

¹⁶ Decreto-Lei nº 73/2009, de 31 de Março.

¹⁷ Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de Agosto.

O princípio da eco-condicionalidade está consagrado no Regulamento (CE) nº 1782/2003, de 29 de Setembro, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da PAC e institui determinados regimes de apoio aos agricultores. Para ele remete também o Regulamento (CE) nº 1698/2005, de 29 de Setembro, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Assim, aquele princípio é aplicado nos dois pilares da PAC e diz respeito aos “requisitos legais de gestão”¹⁸ e às “boas condições agrícolas e ambientais”. Estas, apresentadas no Anexo IV do primeiro diploma, consagram uma lista de “questões” e de “normas” correspondentes. De salientar ainda que o risco do abandono das terras é também referido no primeiro diploma¹⁹ como justificação da introdução da eco-condicionalidade:

“A fim de evitar o abandono das terras agrícolas, e assegurar que sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambientais, é necessário estabelecer normas que podem basear-se ou não em disposições dos Estados-Membros. Convém, por conseguinte, estabelecer um quadro comunitário para a adopção, pelos Estados-Membros, de normas que tenham em conta as características específicas das zonas em questão, nomeadamente as condições edafoclimáticas, assim como os sistemas de exploração (utilização das terras, rotação das culturas, práticas agrícolas) e as estruturas agrícolas existentes.”

Juntamente com os “requisitos legais de gestão”, as “boas práticas agrícolas e ambientais” traduzir-se-ão num conjunto de normas sob a forma de obrigações a observar pelos agricultores como contrapartida da recepção das ajudas financeiras no âmbito da política de mercados e da política de desenvolvimento rural. É esta lógica de implementação que permite afirmar que estamos perante normas que correspondem a limitações do direito de propriedade com a

particularidade de envolverem um contrato entre os agricultores e o Estado: recepção de ajudas com contrapartidas de responsabilização em termos ambientais, de saúde pública, de fitossanidade e de bem-estar animal. Estas limitações configuram a noção de *reciprocidade* do direito de propriedade com a particularidade de o seu incumprimento se traduzir na redução ou extinção de ajudas financeiras.

4. Conclusão

A análise do direito de propriedade fundiária apresentada ao longo do artigo permitiu:

- Relembrar os termos em que a abordagem a esta instituição foi feita no âmbito de algumas das obras fundadoras do pensamento económico que introduzem noções fundamentais para o debate actual sobre a terra e o desenvolvimento rural, nomeadamente, a chamada de atenção para a especificidade deste recurso e a noção responsabilizante que deve estar envolvida na forma da sua apropriação que corresponde a uma convenção humana e susceptível, portanto, de ser alterada.
- Apresentar algumas normas constitucionais fundamentais relativas ao direito de propriedade, nomeadamente a possibilidade de introdução de restrições tendo em vista a protecção de outros direitos e valores económicos e sociais.
- Salientar a ausência de uma referência explícita à *função social* do direito de propriedade no ordenamento jurídico português sendo que alguns autores a deduzem da figura do “abuso do direito” presente no Código Civil.
- Sublinhar as restrições que envolvem o abandono da terra, consagradas nas principais fontes normativas internas (CRP e Código Civil), e, mais recentemente, numa proposta relativa ao IMI dos prédios rústicos (florestais) que refere a necessidade de definição de abandono da terra.

¹⁸ Este grupo de normas inclui as áreas da “saúde pública, saúde animal e fitossanidade”, do “ambiente” e do “bem-estar dos animais”.

¹⁹ Referência feita no Título 1: “Âmbito de Aplicação e Definições”, *Considerando* 3).

Tendo presentes estas conclusões, identificam-se de seguida três aspectos essenciais que justificam a consideração do tema do direito de propriedade no âmbito da problemática do desenvolvimento rural:

- A identificação das normas formais envolvidas no controlo da terra que corresponde a um elemento fundamental daquele desenvolvimento. Com efeito, para além da regulamentação do uso, os diplomas relativos ao desenvolvimento rural envolvem o redimensionamento e a transferência da posse da terra. Estas medidas têm de considerar aquelas normas não apenas como enquadramento da acção mas tendo também em vista a eficiência da sua aplicação e a sua eventual reformulação.
- A noção segundo a qual a terra é um factor específico com uma componente ecológica crescentemente valorizada. Aquela especificidade, presente, nomeadamente, nas obras clássicas da Economia, decorre dos seus atributos físicos mas também da sua dimensão social e económica de inscrição territorial. Com efeito, a terra é *terra-território* e, conseqüentemente, as soluções da sua propriedade e gestão devem também ser pensadas em termos territoriais. O binómio público-privado, a partir do qual é predominantemente pensada a propriedade da terra no ordenamento jurídico português, deve ser superado no sentido da consideração de formas alternativas (v.g.. associativas) tendo em vista uma gestão sustentável do território.

O *abandono* é um tema recorrente na lei e na literatura dos países ocidentais e levanta questões que devem conduzir a uma reflexão sobre o direito de propriedade fundiária.

A abordagem ao abandono na Constituição e no Código Civil presta-se a uma diversidade de interpretações e prima pela ausência de uma definição. O abandono deve ser considerado como ausência de uma gestão activa e não como ausência de ocupação física uma vez que pode não estar garantida a viabilidade económica e social do uso da terra em determinadas zonas do território. Assim, se cada terra é *uma* terra, cada abandono é *um* abandono com implicações diversas. Para além das

questões conceptuais, é importante termos presente que a identificação das situações de abandono envolve a realização do cadastro rústico para a totalidade do território português.

Estamos pois perante um tema complexo que envolve questões teóricas e políticas. As últimas tendências do normativo jurídico sobre a propriedade sugerem uma tendência de penalização do abandono que urge definir e regulamentar tendo em vista uma governação responsável do território.

Bibliografia

Assembleia da República (1997), *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa, Divisão de Edições.

Canotilho, Joaquim Gomes (1991), *Direito Constitucional*. Coimbra, Livraria Almedina.

Canotilho, José Joaquim Gomes; Moreira, Vital (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra, Coimbra Editora.

Coase, Ronald (1960), "The Problem of Social Cost", in Medema, Steven (ed.) (1995), *The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis*, Edward Elgar Publishing Company Limited, 4-48.

Comissão Europeia, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information*, 2006.

Commons, John (2003 [1934]), *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, Transaction Publishers.

Commons, John (1957 [1924]), *Legal Foundations of Capitalism*, Madison, the University of Wisconsin Press.

Correia, Fernando Alves (2001), *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo (legislação básica)*, Coimbra, Almedina.

Ely, Richard T. e Wehrwein, George (1940), *Land Economics*, New York, Macmillan.

Ely, Richard T. (1917), "Landed property as an economic concept and as a field of research", in *The American Economic Review*, vol. 7, pp. 18-33.

Fernandez, Maria Elisabeth Moreira (2001), *Direito ao Ambiente e Propriedade Privada (aproximação ao estudo da estrutura e das consequências das "Leis-Reserva" portadoras de vínculos ambientais)*, Coimbra, Coimbra Editora.

Ferreiro, Maria de Fátima (2006), *Land and Law: reciprocal rights and duties in private property*, Working Paper 2006-55, Lisboa: Dinâmia..

Hodgson, Geoffrey (2002) "The evolution of institutions: an agenda for future theoretical research", in *Constitutional Political*

Economy, 13, pp. 111-127.

Malthus, Thomas Robert (1989 [1820]), *Principles of Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, Karl, *Capital*, Frederick Engels (ed.), Vol. III, cap. 7, [traduzido da primeira edição em alemão por Ernest Untermann], Chicago, Charles H. Kerr and Company, 1909, p.902, in <http://www.dominiopublico.gov.br>.

Menezes Cordeiro, António Manuel da Rocha (1979), *Direitos Reais*. Lisboa, Lex, Edições Jurídicas.

Mill, John Stuart (1987 [1848]), *Principles of Political Economy*, Londres, Augustus M. Kelley Publishers.

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, *Programa de Desenvolvimento Rural Continente, 2007-2013*, 2007.

Neto, Abílio (1996), *Código Civil Anotado*, Lisboa, Ediforum, Edições Jurídicas Lda.

North, Douglas (1992), "Institutions and economic theory", in Medema, Steven G. (ed.) (1995), *The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis*, Edward Elgar.

Oliveira Baptista, Fernando (1993), "La agricultura y la question de la tierra en Portugal", *Agricultura y Sociedad*, 68-69.

Ricardo, David (1989 [1817]), *Princípios de Economia Política e de Tributação*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Say, Jean Baptiste (1972 [1803]), *Traité d'Économie Politique ou Simple Exposition de la Manière dont se Forment, se Distribuent et se Consomment les Richesses*, Paris, Calman-Lévy.

Smith, Adam (1999 [1776]), *A Riqueza das Nações*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Veblen, Thorstein (1898-9), "The beginning of ownership", in *American Journal of Sociology*, vol. 4.

Walras, Léon (1936 [1896]), *Études d'Économie Sociale, théorie de la répartition de la richesse sociale*, Lausanne: Librairie de L'Université, Paris, Libraires-Éditeurs.

