

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

ECONOMIA, DIREITO DE PROPRIEDADE E AGRICULTURA

Maria de Fátima Ferreiro

Março de 2005

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

ECONOMIA, DIREITO DE PROPRIEDADE E AGRICULTURA

Dissertação para obtenção do Grau de Doutora em Economia
pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa,
orientada pelo Professor Doutor Francisco Cabral Cordovil.

Maria de Fátima Ferreiro

Março de 2005

Agradecimentos

A figura de “equiparação a bolseiro” corresponde a um direito da carreira académica que se traduz na possibilidade de dedicação a tempo inteiro à preparação da dissertação de doutoramento. Agradeço, por isso, ao Departamento de Economia a criação das condições que permitiram a efectivação deste direito que, para mim, constituiu também um privilégio.

A responsabilidade inerente a esta situação contou com o trabalho, a disponibilidade e a amizade de várias pessoas a quem quero agradecer.

Ao meu orientador, Professor Francisco Cordovil, agradeço o facto de, uma vez mais, ter decidido acompanhar-me. A exigência e o cuidado das suas observações ao meu trabalho têm constituído uma oportunidade de aprendizagem. Agradeço-lhe ainda as palavras de confiança que me dirigiu.

Ao meu colega José Maria Castro Caldas agradeço a pista da propriedade, a leitura de alguns capítulos e a bibliografia que me disponibilizou. Aproveito esta oportunidade para lhe agradecer a atitude de abertura e de respeito pela minha formação eclética.

Neste sentido, quero agradecer também ao meu colega Rogério Roque Amaro o facto de ter acreditado na minha capacidade de aprender e de ensinar Economia.

À Professora Eduarda Gonçalves agradeço a disponibilidade para conversar comigo e o empréstimo de bibliografia.

Às minhas colegas e amigas Sofia Vale e Ana Costa agradeço os muitos encontros que tivemos. À Ana agradeço ainda a ajuda na compreensão de algumas passagens da teoria económica.

Agradeço também aos outros colegas de Departamento que se interessaram pela evolução do meu trabalho.

Às bibliotecárias do ISCTE, Dra. Adelaide Ribeiro e Dra. Emília Lopes, agradeço o empenhamento que demonstraram sempre que as solicitei na procura e consulta

bibliográfica. Às funcionárias da biblioteca, Sra. D. Gracinda Batista, Sra. D. Céu Pinto e Sra. D. Joaquina Lima, agradeço a atenção que sempre me dispensaram. Ao Sr. Carlos Marques, funcionário da biblioteca do ISEG, agradeço a rapidez e a eficiência na resposta aos pedidos de artigos que lhe fiz.

Ao meu amigo Bruno Dimas agradeço o tempo, o entusiasmo, os conselhos e a informação que me deu. As conversas que tivemos foram muito importantes na fase inicial deste trabalho.

Aos meus amigos Fátima Patriarca e Jorge Almeida Fernandes agradeço a presença e a disponibilidade para me ouvirem sempre que os procurei. À Fátima, com quem continuo a aprender muito e cujo trabalho constitui uma referência para mim, agradeço ainda os conselhos que me deu.

O meu filho mais velho pediu-me para eu escrever o nome dele e do irmão neste trabalho. Aqui fica, Simão e Sebastião, um agradecimento especial para os dois.

Ao Paulo, agradeço a grande ajuda. Este trabalho é-lhe dedicado.

Índice

	Pág.
INTRODUÇÃO	15
PRIMEIRA PARTE	
Problemática e enquadramento teórico	
1. Problemática	25
1.1. Introdução	25
1.2. Agricultura portuguesa: diversidade, funções e ocupação e uso do território	25
1.2.1. Síntese	35
1.3. As ideias e as políticas: os modelos agrícolas e o uso da terra	37
1.3.1. A afirmação das ideias de sustentabilidade e de multifuncionalidade	39
1.3.2. A dimensão territorial na análise das transformações agrícolas e a importância do controlo dos recursos naturais	51
1.3.3. A reflexão desenvolvida em Portugal	63
1.4. A centralidade do direito de propriedade na discussão do uso agrícola da terra: convicções, interrogações e orientação da pesquisa	74
2. A terra, a propriedade e a Economia: das análises precursoras à ortodoxia	79
2.1. Introdução	79
2.2. Os precursores: a propriedade como direito natural e a terra (dáviva de Deus) como fundamento da ordem económica da sociedade	80
2.2.1. Locke e o direito natural à propriedade	80
2.2.2. Cantillon e Quesnay: a terra como fundamento económico da sociedade e o campo como espaço de virtude	83
2.3. As origens liberais clássicas: da terra que trabalha à terra como factor produtivo	88
2.3.1. Adam Smith	88
2.3.2. Say	92
2.3.3. Malthus	94
2.3.4. Ricardo	96
2.3.5. Stuart Mill	98
2.4. Marx: a condenação da propriedade privada dos meios de produção	100
2.5. Walras e Marshall: considerações de justiça e de moral na referência à terra e à propriedade	103
2.5.1. Walras	103
2.5.2. Marshall	106
2.6. A perspectiva neoclássica e o âmbito disciplinar da Economia de produção agrícola	109

2.7. Dos precursores à visão actual: síntese da concepção da terra e da propriedade	117
3. Contributos da leitura institucionalista	121
3.1. Introdução	121
3.2. O contexto de emergência e as tradições da visão institucionalista	122
3.2.1. O velho institucionalismo	122
3.2.2. O novo institucionalismo e as linhas de ruptura e de continuidade com o velho	129
3.3. A definição de instituição: a dimensão normativa da decisão económica	132
3.3.1. A definição de instituição	132
3.3.2. Alguns elementos da anatomia das instituições	133
3.4. Da propriedade aos direitos de propriedade	135
3.4.1. O velho institucionalismo: a propriedade enquanto relação interpessoal e a definição de direitos e deveres	135
3.4.2. O novo institucionalismo: as externalidades e a concepção instrumental dos direitos de propriedade	144
3.4.2.1. O legado de Coase: a diversidade institucional na resolução dos “harmful effects” e os factores de produção como “direitos”	144
3.4.2.2. A Escola dos Direitos de Propriedade	153
3.4.2.3. Novas leituras da propriedade a partir de velhas propostas	159
3.5. Síntese	166
4. O Direito e a Economia no estudo da propriedade	171
4.1. Introdução	171
4.2. O direito e a sociedade	172
4.3. O Direito e Economia de inspiração neoclássica	182
4.4. O Direito e Economia de inspiração institucionalista	189
4.5. Síntese	194
5. Economia, direito de propriedade e agricultura: percurso teórico, opções conceptuais e metodológicas e perspectiva de análise	197
5.1. Introdução	197
5.2. Percurso teórico e opções conceptuais	197
5.3. Opções metodológicas	202
5.4. Perspectiva de análise	205

SEGUNDA PARTE

Análise do ordenamento jurídico português

6. A Constituição da República Portuguesa	211
6.1. Introdução	211
6.2. Apresentação da Constituição e síntese da história constitucional do direito de propriedade	211
6.3. Princípios constitucionais do direito de propriedade	221
6.4. As normas constitucionais de delimitação do direito de propriedade	227
6.5. Síntese	238
7. O Código Civil/Direitos Reais	243
7.1. Introdução	243
7.2. O direito de propriedade como um direito real e subjectivo	243
7.3. As faculdades e as normas de delimitação do direito de propriedade	249
7.3.1. As relações de vizinhança e o acesso aos imóveis	252
7.3.2. O abandono	254
7.3.3. O ordenamento agrícola	257
7.4. Síntese	259
8. As normas e os valores de uso da terra no âmbito da legislação avulsa	261
8.1. Introdução	261
8.2. Os diplomas legais e o seu contexto: breve referência aos factos políticos, económicos e demográficos das décadas de 80 e 90	262
8.3. Direito Agrário	267
8.3.1. Introdução	267
8.3.2. O princípio da multifuncionalidade da agricultura e a terra como “suporte físico fundamental da comunidade e valor eminentemente nacional”	269
8.3.3. A racionalização das estruturas agrícolas	272
8.3.4. A extinção do direito de propriedade	275
8.3.5. A equidade de direitos e a defesa da exploração directa	277
8.3.6. Síntese	279
8.4. Ambiente, território e ecologia	281
8.4.1. Introdução	281
8.4.2. A afirmação do direito ao ambiente e qualidade de vida	282
8.4.3. As reservas de território	288
8.4.4. Outras reservas e valores a proteger: património e ecologia	302
8.4.5. Síntese	316
8.5. Usos complementares: floresta e caça	319

8.5.1. Introdução	319
8.5.2. A multifuncionalidade dos espaços florestais	320
8.5.3. A protecção do direito de propriedade e dos recursos cinegéticos	329
8.5.4. Síntese	332
8.6. A Política Agrícola Comum	334
8.6.1. Introdução	334
8.6.2. A evolução das funções da terra no âmbito da PAC	336
8.6.2.1. A dominação da função produtiva	336
8.6.2.2. A difícil afirmação de um modelo alternativo de produção	337
8.6.2.3. A introdução da dimensão ambiental e a multifuncionalidade implícita	339
8.6.2.4. A irreversibilidade da multifuncionalidade	344
8.6.3. A PAC e o direito de propriedade: a política de mercados	348
8.6.3.1. O Regulamento 1782/2003: âmbito, diplomas precursores e articulação com o quadro normativo da política de desenvolvimento rural	348
8.6.3.2. As limitações contratualizadas do direito de propriedade no âmbito da política de mercados	351
8.6.3.3. Dissociação e pagamento único: manutenção de direitos adquiridos ou incentivo à responsabilização dos agricultores?	355
8.6.4. A PAC e o direito de propriedade: a política de desenvolvimento rural	359
8.6.4.1. Os Regulamento 1257/1999 e 1783/2003: o reforço da política de desenvolvimento rural	359
8.6.4.2. As limitações contratualizadas ao direito de propriedade no âmbito da política de desenvolvimento rural	364
8.6.5. Síntese	366
9. As virtudes públicas da apropriação privada da terra: notas conclusivas sobre a concepção e delimitação do direito de propriedade no ordenamento jurídico português	369
9.1. Introdução	369
9.2. As peças: o ordenamento jurídico	370
9.3. As potencialidades analíticas dos conceitos de correlatividade e de reciprocidade	371
9.4. Os temas: principais tendências da concepção e delimitação do direito de propriedade da terra	373
9.4.1. As preocupações subjacentes ao uso agrícola da terra: a afirmação do uso sustentável e multifuncional	373
9.4.2. Entre direitos e deveres: a importância dos incentivos financeiros e das reservas territoriais	379
9.5. A harmonização de direitos e de interesses: recuperação e inovação normativa	381
CONCLUSÃO	391

Índice dos quadros	405
Índice das figuras	406
Índice dos gráficos	407
Anexo I	413
Anexo II	421
Bibliografia	429

INTRODUÇÃO

A agricultura e os agricultores têm sido objecto privilegiado de estudo ao longo do nosso percurso académico. No presente trabalho, a exploração desta área será feita a partir do tema Economia, Direito de Propriedade e Agricultura.

As mudanças da realidade agrícola nos países ocidentais, assim como dos olhares e das propostas que as pretendem captar, configuram um terreno fértil de investigação. Neste contexto, o conceito de eficiência tem vindo a perder o monopólio nas actuais discussões relativas à produção agrícola. Para além de eficiente, aquela deve ser sustentável e, mais recentemente, multifuncional. A desmistificação da agricultura enquanto actividade “amiga do ambiente” é acompanhada pela valorização das múltiplas funções (económicas, sociais, ambientais e estéticas) que desempenha.

A utilização frequente dos conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade no âmbito da discussão da problemática agrícola traduz uma mudança de perspectiva no sentido de uma crescente aproximação territorial à actividade agrícola em detrimento de uma visão meramente sectorial. Deste modo, a questão do controlo e do uso do recurso terra por parte daquela actividade surge como uma variável incontornável no âmbito dos trabalhos que procuram conhecê-la e/ou transformá-la.

Reportando-nos à realidade europeia, verificamos que a diminuição da importância económica e social da agricultura não tem sido acompanhada por um decréscimo em termos da ocupação do espaço. Assim, de acordo com os relatórios técnicos apresentados pela Comissão Europeia para fundamentar a “Proposta de Regulamento do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)”, na União Europeia a percentagem de ocupação do espaço¹ (“land cover”) pela agricultura é, só por si, de 49,5% e, se considerarmos também a área ocupada pela “floresta” e a “semi-natureza” (41,0%) e pela “natureza” (3,7%), o “rural total” corresponde a 94,2% do território europeu.

Segundo os mesmos estudos, a população² a residir em “regiões predominantemente rurais”³ corresponde a 18,6% do total, a das “regiões

¹ A informação foi recolhida ao nível das NUTSIII.

² Média para o período compreendido entre 1999 e 2001

significativamente rurais” a 38,8% e a das “regiões predominantemente urbanas” a 42,6%.

A expressão muito significativa (cerca de 90%) da ocupação agrícola e florestal do território da União Europeia fundamenta assim a grande importância destes sectores na gestão do ambiente e das paisagens europeias (COM, 2004: 12).

Com efeito, a conjugação daqueles indicadores com o reforço das preocupações e das exigências quanto à qualidade do ambiente, à preservação dos recursos naturais, à segurança e qualidade alimentar e à promoção da qualidade de vida das zonas rurais, conduziu ao crescente reconhecimento do papel das actividades agrícolas e florestais na gestão sustentável do território, sobretudo em áreas económica e demograficamente mais vulneráveis.

É neste contexto que a consideração da propriedade da terra nos parece essencial para se compreenderem as formas de afectação desse recurso e para se fundamentarem em bases científicas e normativas mais sólidas as intervenções que permitam geri-lo na óptica do desenvolvimento sustentável do conjunto da sociedade e, em particular, dos territórios rurais.

Como veremos, a referência à propriedade ocupa um lugar de realce nos contributos fundadores da Economia e assume especial destaque e centralidade na visão institucionalista que, em qualquer das suas versões (velho e novo institucionalismo), apresenta a propriedade como a “instituição primária” (cf. Veblen) e como o objecto por excelência da ciência económica (cf. Alchian).

A concepção da propriedade numa lógica de interdependência social, ou seja, o facto de se focar na relação dos homens entre si e não na relação dos homens com a natureza, explica a passagem do conceito de propriedade para o de direitos de

³ A tipologia das regiões rurais adoptada neste documento é a da OCDE que utiliza como critério central a “densidade populacional”. No âmbito desta tipologia, são “rurais” as “áreas locais” (“municipalities”) com uma densidade populacional abaixo dos 150 habitantes por km². Ao nível regional (NUTSIII) a OCDE distingue as seguintes categorias:

- “regiões predominantemente rurais”: cerca de 50% da população vive em comunidades rurais;
- “regiões significativamente rurais”: 15 a 50% da população vive em comunidades rurais;
- “regiões predominantemente urbanas”: menos de 15% da população vive em comunidades rurais (COM, 2004: 10).

propriedade. Os factores de produção podem assim ser perspectivados como um conjunto de direitos (cf. Coase) que definem as possibilidades da sua afectação.

De acordo com algumas das propostas institucionalistas que privilegiamos no nosso trabalho, as normas jurídicas assumem um papel decisivo no processo de delimitação do permitido e do interdito que envolve aquela afectação. Fomos assim conduzidos a uma incursão pelo Direito e à análise do direito de propriedade. Neste sentido, caminhamos dos direitos de propriedade para o direito de propriedade, que se transformou no objecto central do nosso trabalho.

A dimensão jurídica da actividade económica assume um lugar de destaque nas perspectivas do Direito e Economia de inspiração neoclássica e de inspiração institucionalista. No quadro das mesmas, o espaço de decisão económica está impregnado de normas jurídicas que definem, nomeadamente, as condições de participação no mercado e que, nesse sentido, se traduzem em relações de poder entre os agentes económicos.

A percepção da dimensão normativa (jurídica) das transacções económicas abre espaço para a crítica dessas normas e para a construção de alternativas à solução pigouviana das externalidades. Com efeito, a aproximação sistémica a esta falha de mercado (vd. Bromley e Vatn) poderá traduzir-se em acções centradas na compreensão e alteração das respectivas causas (solução *ex-ante*), em detrimento de uma intervenção que procura sobretudo eliminar os seus efeitos (solução *ex-post*).

A autonomização da propriedade como objecto de estudo da Economia, opção que o institucionalismo contrapõe à naturalização por parte da corrente neoclássica, conduz ao conhecimento e discussão desta instituição e à proposta de alternativas tendo em vista, nomeadamente, a melhor compatibilização entre as decisões privadas e o interesse colectivo.

A aplicação desta perspectiva no âmbito da agricultura revela uma actualidade e uma oportunidade marcantes.

É particularmente importante conhecermos as normas que definem o direito de propriedade numa altura em que se inicia a implementação de mais uma reforma da Política Agrícola Comum (PAC) que reforça a valorização das diferentes funções associadas àquela actividade e que, nesse sentido, implica uma maior e mais efectiva responsabilização dos agricultores em termos ambientais e de segurança e qualidade alimentar. Tratar-se-á, nomeadamente, de ajudar a avaliar de forma crítica a coerência e a legitimidade das obrigações e sistemas de incentivos gerados por aquela reforma no quadro global normativo que regula aquele direito.

A formulação de políticas comunitárias não opera num vazio jurídico e, nessa medida, terá consequências distintas nos diferentes contextos nacionais da sua aplicação, não obstante a primazia do direito comunitário sobre o dos Estados-Membros. Por exemplo, e no caso português, a preocupação com o abandono das terras, decorrente da aplicação da reforma em curso, que tem sido manifestada por alguns autores (vd. Avillez et al.)⁴ deverá ser confrontada com as normas jurídicas nacionais que contemplam esta situação.

Partindo das considerações e convicções anteriormente expostas quanto à pertinência e actualidade científica e social de uma abordagem, no contexto da Economia, da configuração do direito de propriedade da terra, e tendo como referência a realidade portuguesa, prosseguimos este objectivo baseando-nos nas seguintes hipóteses de partida:

- a propriedade interessa (“property matters”) à Economia; à naturalização desta instituição por parte da perspectiva neoclássica contrapomos a sua autonomização como objecto de análise desta ciência;
- este interesse prende-se com o facto das esferas de decisão relativas à afectação da terra, um factor produtivo fundamental da agricultura, serem

⁴ Os autores referem o seguinte a este propósito: “É, de facto, nossa convicção de que as novas orientações da política agrícola em geral e o processo de desligamento em particular, vão criar riscos de abandono e oportunidades de reconversão, que poderão vir a ter consequências significativas para o futuro dos sistemas de agricultura e das estruturas das explorações agrícolas portuguesas. Assim sendo, os centros de decisão empresarial e político-institucional ligados à agricultura e ao mundo rural português vão ser confrontados com dois principais desafios:

- como minimizar os riscos de abandono da produção agrícola e do território;
- como alcançar o melhor aproveitamento possível das novas oportunidades de reconversão agrícola”.

(Avillez et al., 2004: 330).

fortemente condicionadas pelas normas, em particular as normas jurídicas, que integram aquela instituição;

- julgamos que um trabalho que aprofunde o conhecimento da propriedade poderá proporcionar um contributo para se compreender como esta instituição influencia as decisões económicas respeitantes aos diferentes usos alternativos da terra agrícola e, também, contribuir para se construírem instrumentos de política que compatibilizem o interesse privado e o interesse colectivo e a sustentabilidade no uso deste recurso no âmbito da multifuncionalidade da agricultura.

Estas hipóteses serão discutidas nas diferentes componentes do trabalho que procuram dar resposta às seguintes interrogações essenciais:

- 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?
- qual a configuração geral deste direito no ordenamento jurídico português e, em particular, nos domínios que mais directamente se articulam com a propriedade da terra agrícola?
- 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 da multifuncionalidade da agricultura e da gestão sustentável dos recursos naturais?

O trabalho está organizado em duas partes: a primeira integra os contributos teóricos e as opções conceptuais e metodológicas; a segunda apresenta e analisa a informação empírica recolhida. Apresentam-se em seguida os capítulos compreendidos neste trabalho.

O primeiro capítulo considerará os principais tópicos a partir dos quais foi formulada a problemática do trabalho. Assim, e num primeiro momento, introduziremos alguns indicadores que nos informam sobre a ocupação agrícola do território português (Continente). Num segundo momento, apresentaremos os contornos do debate que,

nas duas últimas décadas, e em diferentes contextos disciplinares e institucionais, se tem ocupado dos temas da agricultura e da ruralidade. Esta revisão da literatura culminará no último ponto deste capítulo que sublinha a centralidade do direito de propriedade na discussão do uso agrícola da terra, remetendo-nos para a apresentação das nossas convicções, interrogações e orientação da pesquisa.

O segundo capítulo tem como objectivo a apresentação de uma síntese da história do pensamento económico relativa à abordagem do tema da terra e da propriedade. O trabalho não se centra no domínio da história do pensamento económico e, nesse sentido, não procuraremos a exaustividade e o aprofundamento daqueles temas no âmbito das diferentes propostas dos autores que seleccionámos. Não obstante, consideramos que esta resenha histórica nos fornece elementos muito importantes para o enquadramento e para o enriquecimento do debate contemporâneo do tema que nos ocupa. Com efeito, este debate é tributário e ganha em ser entendido à luz dos contributos fundadores da Economia. Acrescentaremos ainda uma referência à perspectiva neoclássica no contexto disciplinar da Economia de Produção Agrícola com o propósito de apresentar os principais traços da abordagem ortodoxa ao tema da terra e da propriedade.

O terceiro capítulo apresentará as propostas da leitura institucionalista relativas à propriedade. É esta corrente que nos fornece os conceitos e os instrumentos analíticos em que se fundamentam as nossas opções metodológicas. A explicitação e autonomização da propriedade enquanto objecto de análise no contexto daquelas propostas transformam-na no terreno disciplinar por excelência de abordagem do tema que nos ocupa.

A diversidade de perspectivas que aqui encontramos justifica uma breve referência às duas grandes tendências que integram aquela corrente – o velho e o novo institucionalismo.

Segue-se a apresentação do conceito de instituição e do tratamento do tema da propriedade. É a concepção da propriedade como um conjunto de normas que regulam o comportamento dos indivíduos na sua relação com os recursos, que permite fazer a passagem do conceito de propriedade para o de direitos de propriedade e, numa aproximação mais rigorosa, para o de direito de propriedade. A

concepção deste numa lógica de interindividualidade justifica a adopção dos conceitos de correlatividade e de reciprocidade propostos por Commons, um velho institucionalista.

A opção pela abordagem institucionalista impôs uma incursão pelo Direito. Com efeito, a dimensão jurídica da apropriação dos recursos corresponde a uma componente central das propostas que, no contexto daquela perspectiva, consideramos mais interessantes para o estudo da propriedade. Desta forma, e no quarto capítulo, apresentaremos os principais aspectos dos debates que se têm ocupado da relação entre direito e sociedade, por um lado, e da relação entre o Direito e a Economia, por outro.

O quinto capítulo estabelecerá a transição entre as diferentes peças do quadro teórico e a informação seleccionada para a análise do direito de propriedade – as normas de natureza jurídica. As fontes a partir das quais é recolhida esta informação correspondem à Constituição da República Portuguesa, ao Código Civil (Livro III relativo aos Direitos Reais) e à legislação avulsa.

Deste modo, o sexto capítulo ocupar-se-á da primeira das fontes referidas e terá como objectivo a percepção do lugar e da concepção do direito de propriedade no projecto constitucional português.

O sétimo capítulo apresentará algumas das normas contidas no Código Civil relativas àquele direito. Será no âmbito do Direitos Reais que a apresentação será feita continuando assim o trabalho da sua delimitação e, neste caso, de identificação das faculdades que o compõem.

O oitavo capítulo irá ocupar-se da legislação avulsa. Esta é recolhida a partir dos temas que nos parecem mais pertinentes tendo em vista a identificação das normas que delimitam o direito de propriedade que envolve o uso agrícola da terra: o direito agrário; o ambiente, território e ecologia; os usos complementares (floresta e caça) e a PAC.

O nono e último capítulo do trabalho, irá apresentar as principais conclusões resultantes da análise do direito de propriedade no âmbito do ordenamento jurídico

português. Para além da avaliação das potencialidades analíticas dos conceitos que iremos operacionalizar no tratamento da informação, pretendemos sublinhar aquelas que são, em nossa opinião, as principais tendências da produção normativa de natureza jurídica que tem como objecto o direito de propriedade, tentando identificar, sempre que possível, as normas dirigidas ao uso agrícola da terra. Visa-se também uma apresentação crítica dessas normas tendo presentes os valores sociais associados àquele uso e, nessa medida, a conciliação entre o direito privado e o interesse colectivo.

A importância das normas jurídicas na aproximação ao tema da propriedade não é nova na Economia. Na verdade, encontramos referências destacadas a este tipo de normas nos trabalhos fundadores desta ciência. Pretendemos com esta tese contribuir para valorizar essa vertente de análise, sublinhando assim a importância da dimensão normativa (jurídica) das decisões económicas. Neste sentido, tornaremos explícito e autonomizaremos aspectos fundamentais daquelas decisões que, numa abordagem dominante, surgem como dados adquiridos e cujo poder explicativo é muitas vezes desvalorizado ou mesmo totalmente elidido.

PRIMEIRA PARTE

Problemática e enquadramento teórico

1. Problemática

1.1. Introdução

Este capítulo apresenta o problema que motivou a realização deste trabalho e as razões que fundamentam a sua pertinência e actualidade.

Nesse sentido, procederemos a uma síntese da literatura sobre as transformações em curso na agricultura das economias desenvolvidas e, subsequentemente, apresentaremos e justificaremos as convicções e as interrogações centrais que definiram e orientaram a pesquisa.

Antes disso, no próximo ponto deste capítulo, faremos uma breve referência às principais características da ocupação agrícola do território do Continente português. Pretendemos, deste modo, apresentar em traços largos uma imagem da realidade sobre a qual incidem as normas jurídicas cuja análise privilegiamos na componente empírica deste estudo sobre Economia, Direito de Propriedade e Agricultura.

1.2. Agricultura portuguesa: diversidade, funções e ocupação e uso do território

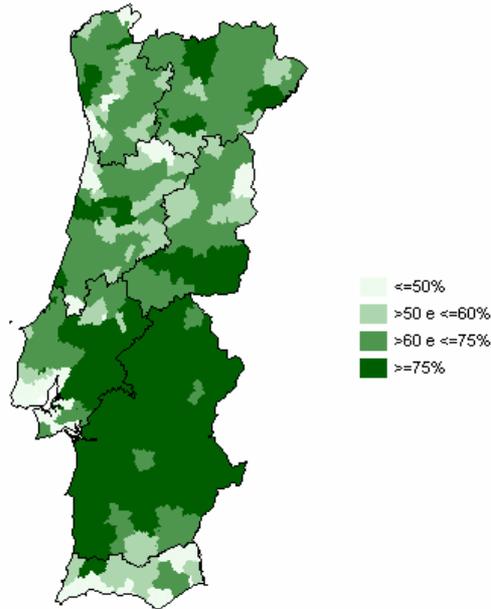
A agricultura portuguesa distingue-se pela sua ainda significativa importância, nomeadamente em termos territoriais e sociais. Individualiza-se também pela sua diversidade e complexidade, que se traduz, entre outros aspectos, na coexistência de tipos de explorações agrícolas com dimensões, estruturas produtivas, racionalidades e funções muito variadas e com uma distribuição territorial fortemente contrastada.

Deste modo, a ocupação e uso agrícola e florestal da terra do Continente é muito relevante em quase todos os espaços que o compõem, mas reveste modalidades e cumpre funções relativamente diferentes nos vários territórios, como aliás é em parte directamente perceptível pela simples observação das paisagens rurais.

De acordo com o **Panorama Agricultura 2000** (GPPAA, 2001) e segundo informação fornecida pelo **Recenseamento Geral Agrícola (RGA 99)** (INE, 2001), 73% da superfície total do Continente é ocupada por explorações agrícolas e

floresta. Esta importância varia entre 55% no Algarve e 88% no Alentejo, sendo de quase 70% nas restantes NUTS II (GPPAA, 2001: 12). A primeira figura ilustra aquela informação.

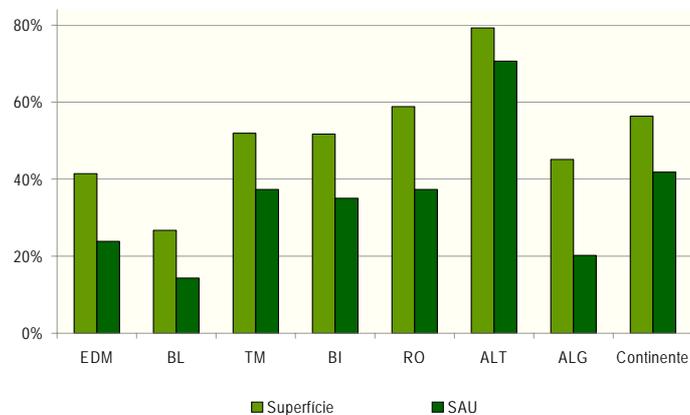
Fig. 1 - Superfície Agrícola e Florestal na Superfície Total por Concelho (Continente) - 1999



Fonte: GPPAA (2001), **Panorama Agricultura 2000**

A informação do gráfico 1, por sua vez, permite perceber a importância da superfície das explorações agrícolas e, em particular, da Superfície Agrícola Utilizada (SAU) na superfície total por região agrária.

Gráfico 1 - Superfície e SAU das Explorações Agrícolas na Superfície Total por Região Agrária (Continente) - 1999



Fonte: GPPAA (2001), **Panorama Agricultura 2000**

Deve acrescentar-se que as cerca de 382 mil explorações agrícolas contabilizadas pelo **RGA 99** ocupam 56% da superfície total do território continental, variando os valores desse mesmo indicador entre 26% na Beira Litoral e 80% no Alentejo. Esta corresponde, aliás, à maior região agrária do Continente em termos de área (superfície total das explorações, superfície florestal das explorações agrícolas, SAU e terras aráveis) (id: 20).

Em Portugal continental, a agricultura é quase totalmente constituída pelo sector privado⁵ (99,8% das explorações e 97,3% da SAU) no âmbito do qual se destaca a categoria “agricultores singulares autónomos”.

A distribuição por região agrária revela-nos que se localiza na Beira Litoral o maior número de explorações detidas de forma privada (20,9% do total do Continente), seguida de Trás-os-Montes (18,3%) e de Entre Douro e Minho (17,6%). Na repartição da SAU do Continente por regiões, destaca-se o Alentejo, com 52,1%, e o Ribatejo e Oeste, com 12,3%.

O Alentejo é região com maior número de explorações do sector público (cerca de 23,4% do correspondente total do Continente), seguida de Entre Douro e Minho (19,9%) e do Ribatejo e Oeste (19,5%). São também estas as regiões mais expressivas no que diz respeito à SAU ocupada por aquele sector, devendo salientar-se o valor do Alentejo (63,9%).

O sector comunitário (baldios) da agricultura do Continente está concentrado na região de Entre Douro e Minho e em Trás-os-Montes, quer em número de explorações (62% e 36,6%, respectivamente), quer em termos de SAU (70,2% e 29,8%, respectivamente).

A maioria das explorações do Continente (80,3%) e a maior parte da SAU (73,3%) são geridas “por conta própria”.

Na repartição regional das explorações em conta própria destacam-se a Beira Litoral (21,6% do correspondente total do Continente) e Trás-os-Montes (19,3%). É, porém,

⁵ Incluímos aqui as seguintes categorias: “produtor singular autónomo”, “produtor singular empresário” e “sociedades”.

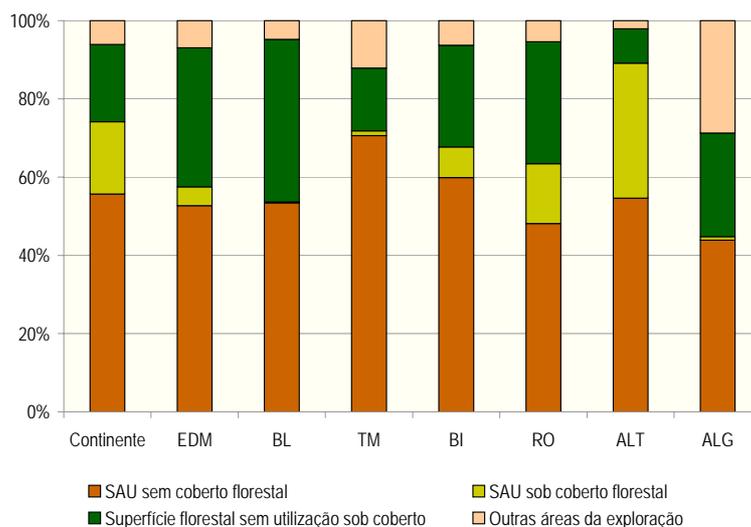
o Alentejo que detém a maior quota-parte da SAU explorada por “conta própria” no Continente (47,2%).

Entre Douro e Minho é a região agrária onde as explorações arrendadas são em maior número (23,9% do total do Continente), seguida pela Beira Litoral (20,7%), Ribatejo e Oeste (15,4%) e Alentejo (14%). A análise da repartição regional da SAU arrendada revela novamente a posição cimeira do Alentejo (67,3% do total).

O gráfico 2 permite-nos constatar que a área das explorações agrícolas é ocupada sobretudo por culturas agrícolas e floresta (94%). Apenas o Algarve regista um peso considerável de “outras áreas de exploração” (quase 30%) (ibid).

O peso da superfície florestal na superfície total das explorações é relativamente homogéneo (cerca de 40%), com excepção de Trás-os-Montes (17%) e Algarve (27%). Deve, contudo, referir-se a existência de uma forte diferenciação no tipo de superfície florestal: a “superfície florestal sem culturas sob coberto” varia desde os 20% da superfície florestal das explorações, no Alentejo, a quase 100%, na Beira Litoral (GPPAA, 2001: 21).

Gráfico 2 - Utilização da Superfície das Explorações Agrícolas (Continente) – 1999



Fonte: GPPAA (2001), **Panorama Agricultura 2000**

As duas figuras apresentadas a seguir estabelecem a relação entre os padrões de ocupação agrícola e algumas características físicas do território.

Figura 2 - Peso da SAU Irrigada por Freguesia (Continente) - 1999

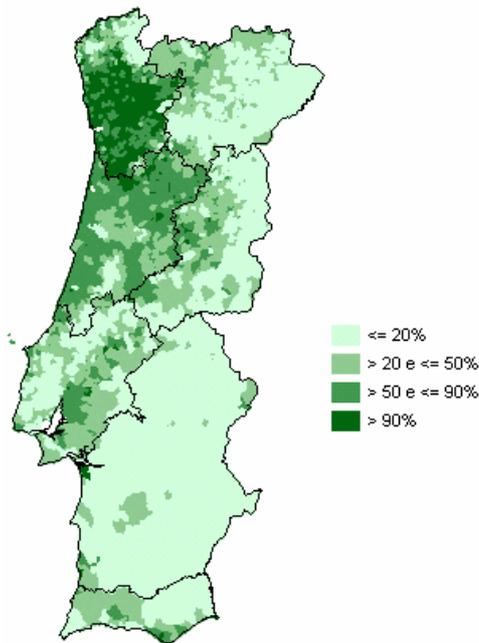
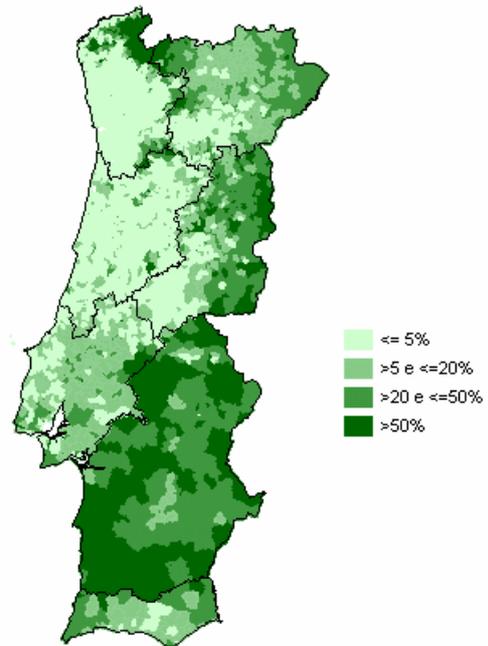


Figura 3 - Peso da SAU mais Extensiva por Freguesia (Continente) - 1999



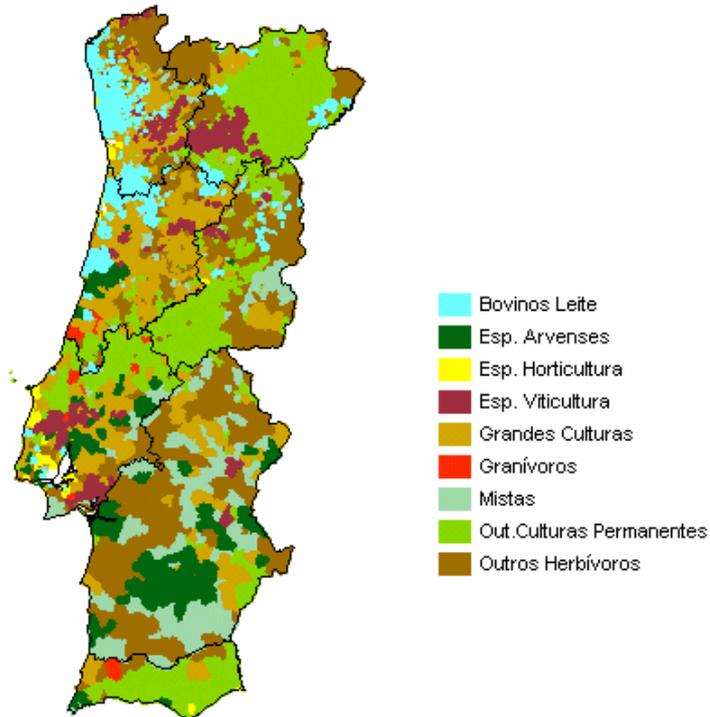
Fonte: GPPAA (2001), **Panorama Agricultura 2000**

A assimetria observada suscita os seguintes comentários aos autores do **Panorama Agricultura 2000**:

“Na primeira pode observar-se a localização da disponibilidade de recursos hídricos para irrigar a terra, o que permite uma maior intensificação da produção. A segunda (peso dos prados e das pastagens permanentes pobres e do pousio na SAU) mostra as regiões onde a produção é mais extensiva e se verifica um menor aproveitamento produtivo da superfície. A agricultura mais intensiva situa-se sobretudo nas regiões Norte e Centro litoral, onde é predominante, embora se observem aí algumas exceções importantes. Nas outras regiões verifica-se uma maior heterogeneidade, com excepção do Alentejo, onde a agricultura é generalizadamente extensiva” (GPPAA, 2001: 32).

Também no caso da figura seguinte é possível verificar um “grau de associação muito significativo entre as características naturais dos territórios e as actividades neles desenvolvidas” (id: 33).

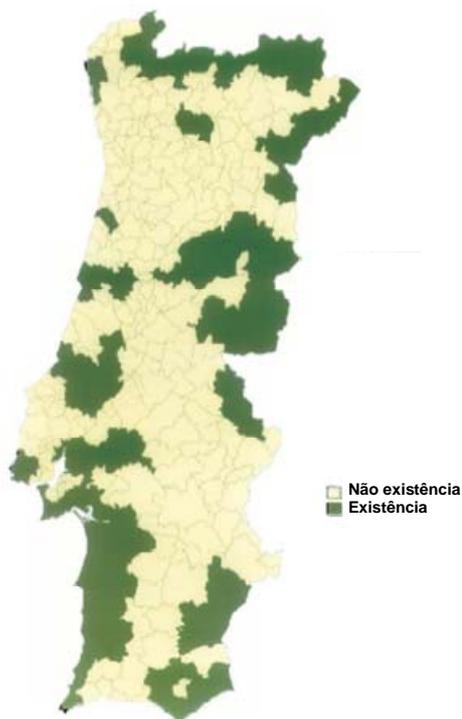
Figura 4 - Orientação Produtiva Predominante na SAU por Freguesia (Continente) - 1999



Fonte: GPPAA (2001), **Panorama Agricultura 2000**

Acrescentamos ainda um cartograma que nos dá informação relativa à expressão territorial das áreas protegidas no Continente resultante da aplicação de disposições normativas referentes à conservação da natureza. Trata-se de uma primeira e breve referência a uma das áreas fundamentais, que retomaremos nos capítulos seguintes, da actual discussão sobre o papel do direito de propriedade na regulação e arbitragem dos interesses e valores, muitas vezes concorrentes ou conflituais, associados ao controlo e ao uso da terra.

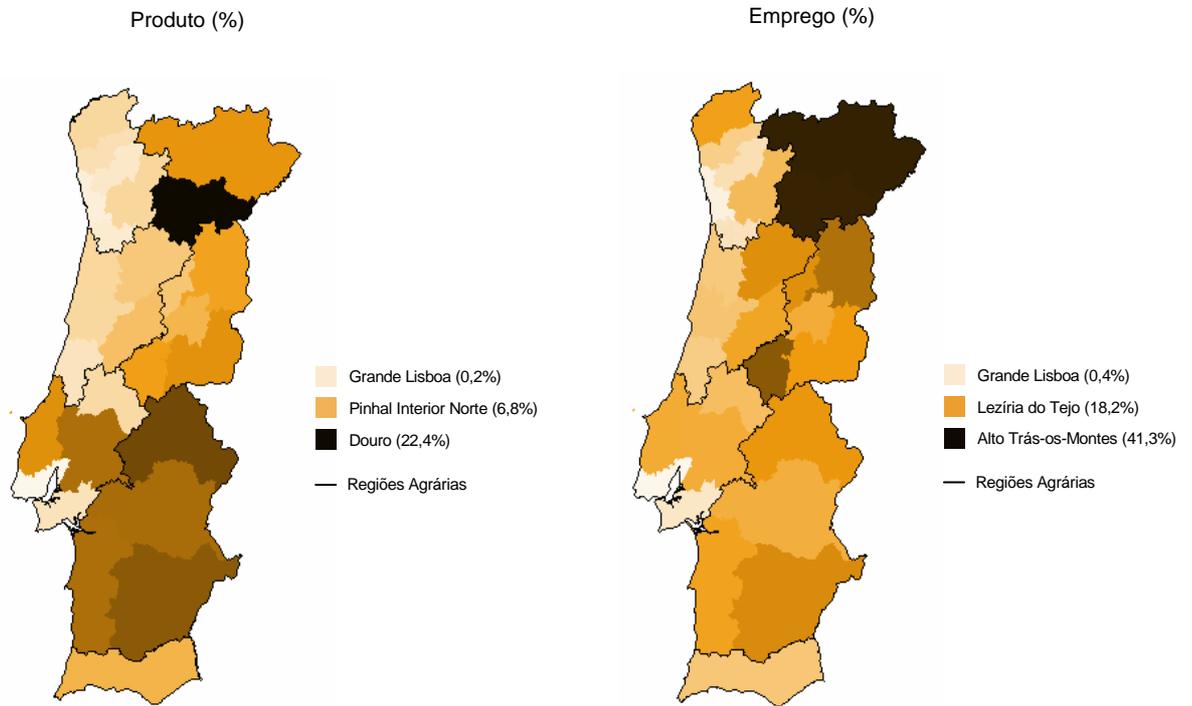
Figura 5 - Áreas protegidas (Continente)



Fonte: GPPAA (2004), **Desenvolvimento e Ruralidade em Portugal**

As figuras seguintes dão-nos conta da importância do produto e do emprego agrícola e silvícola na Economia em 1999. De acordo com o documento que temos vindo a citar, “o conjunto de actividades que constituem o Complexo Agro-Florestal tem vindo a perder importância no conjunto da economia portuguesa, tanto na contribuição para o produto como na proporção que representa o volume de trabalho gerado pelo sector” (GPPAA, 2001: 15). Ainda assim, este complexo representa 11% do produto (2,8% na agricultura) e 15% do volume de trabalho (10% na agricultura) (ibid).

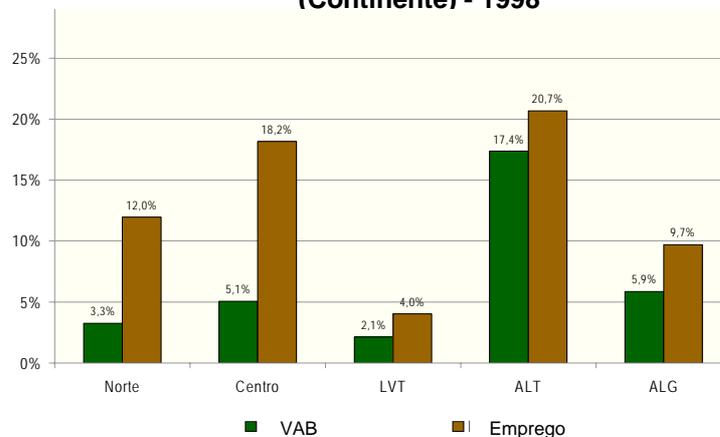
Figuras 6 e 7 - Peso da Agricultura e Silvicultura na Economia (Produto% e Emprego%) (NUTSIII) (Continente) - 1999



Fonte: GPPAA (2004), **Desenvolvimento e Ruralidade em Portugal**

As diferenças regionais (NUTS II) relativas ao peso da agricultura e da silvicultura em termos do produto e do emprego são bem visíveis no gráfico 3. Assim, regista-se a grande importância do emprego agrícola e silvícola no Centro e no Alentejo (18,2% e 20,7%, respectivamente). É também nesta última região que o produto daquelas actividades assume um maior peso (17,4%).

Gráfico 3 - Agricultura e Silvicultura na Economia Regional (NUTS II) (Continente) - 1998

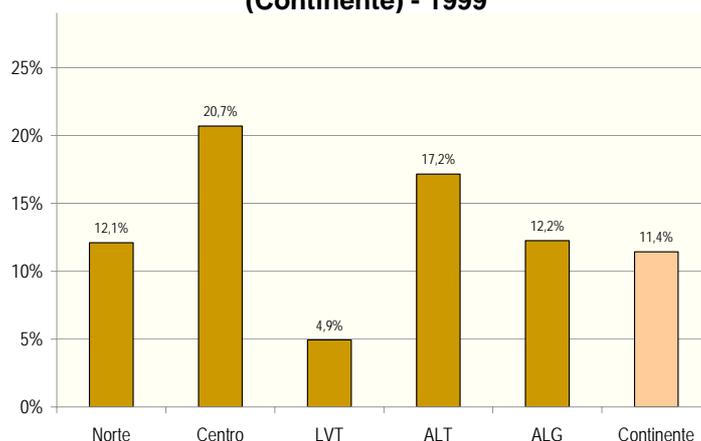


Nota: VAB valorizado a preços de base.

Fonte: GPPAA (2001), **Panorama Agricultura 2000**

O gráfico 4 dá-nos informação sobre a importância relativa da população agrícola familiar na população total. Os agregados familiares agrícolas⁶ representavam, em 1999, cerca de 11% da população total do Continente. A nível regional (NUTS II) sublinhem-se os significativos valores desse indicador no Centro (20,7%) e no Alentejo (17,2%).

Gráfico 4 - População Agrícola Familiar na População Total (NUTS II) (Continente) - 1999



Fonte: GPPAA (2001), **Panorama Agricultura 2000**

Para além da importância territorial, verifica-se que as actividades agro-florestais detêm ainda uma expressão significativa em termos económicos e sociais, o que mostra “o papel que pode(m) ter na criação de riqueza, na gestão e ordenamento do território, na preservação do ambiente e da paisagem, na manutenção do emprego e no contributo para a coesão social, papéis que têm importância diversificada nas várias regiões” (GPPAA, op cit: 17).

Ainda no âmbito do **Panorama Agricultura 2000**, a diversidade estrutural da agricultura do Continente é avaliada através da repartição de um conjunto de recursos (nº de explorações agrícolas, Unidades de Trabalho Anual [UTA⁷], SAU e

⁶ “Conjunto de pessoas que fazem parte do agregado doméstico do produtor (singular), quer trabalhem ou não na exploração, bem como de outros membros da família que, não pertencendo ao agregado doméstico, participam regularmente nos trabalhos agrícolas da exploração” (GPPAA, 2001: 13).

⁷ “Unidade de Trabalho Anual, medida do volume do trabalho na agricultura. 1 UTA equivale a 100% tempo completo na actividade agrícola da exploração” (id: 25).

Margem Bruta [MB]) por regiões e classes de Dimensão Económica⁸ das explorações agrícola (vd. Quadro 1).

Quadro 1 - Repartição da Agricultura por Região e Classe de DE (Continente) - 1999

	Nº de Explorações							Total	UTA							%
	EDM	BL	TM	BI	RO	ALT	ALG		EDM	BL	TM	BI	RO	ALT	ALG	
MP	12,3	17,7	13,5	10,7	9,9	6,0	3,4	73,5	15,0	16,7	9,5	6,9	5,6	2,7	1,6	58,1
P	4,2	2,6	4,1	1,6	4,1	2,0	1,2	19,8	6,8	3,5	4,8	1,9	4,0	1,8	1,0	23,8
M	0,8	0,4	0,6	0,3	1,3	0,8	0,3	4,4	1,7	0,8	1,3	0,5	2,1	1,3	0,4	8,1
G	0,3	0,2	0,1	0,1	0,8	0,6	0,1	2,3	1,0	0,6	0,8	0,5	3,5	3,1	0,5	10,0
Total	17,7	20,9	18,3	12,6	16,1	9,4	5,0	100	24,5	21,5	16,5	9,9	15,3	8,9	3,4	100

	SAU							Total	MB							%
	EDM	BL	TM	BI	RO	ALT	ALG		EDM	BL	TM	BI	RO	ALT	ALG	
MP	1,8	2,6	4,4	3,2	1,8	3,8	0,9	18,5	3,9	4,3	3,3	2,0	2,5	1,2	0,8	18,1
P	1,7	1,2	5,2	3,2	2,2	7,7	0,9	22,1	5,0	2,9	4,7	1,8	5,6	2,4	1,5	24,0
M	1,1	0,4	1,8	2,2	1,7	11,2	0,4	18,8	3,3	1,5	2,1	1,1	5,6	3,0	1,0	17,6
G	1,2	0,3	0,9	2,6	6,4	28,8	0,5	40,7	3,7	2,4	1,5	1,7	18,9	10,3	1,9	40,4
Total	5,8	4,5	12,3	11,2	12,0	51,5	2,7	100	15,9	11,0	11,6	6,7	32,6	16,9	5,3	100

Fonte: GPPAA (2001), **Panorama Agricultura 2000**

Partindo desta visão de conjunto e estabelecendo-se uma correspondência entre os indicadores apresentados - UTA, SAU e MB - e as funções, respectivamente, de “produção de bens alimentares ou outras matérias-primas”, de “gestão e ordenamento do território, preservação do ambiente e da paisagem” e de “promoção do emprego e distribuição do rendimento, contribuindo para a coesão social” (id: 28), conclui-se o seguinte:

“Consoante a perspectiva a adoptar, há tipos de agricultura específicos a tomar em conta. No que se refere ao volume de trabalho, há que notar que

⁸ A Dimensão Económica (DE) é definida “com base na Margem Bruta (MB) da exploração (calculada multiplicando a MBS de cada actividade pela área ou cabeças dessa actividade). É expressa em Unidades de Dimensão Europeia (UDE), correspondendo 1 UDE a 1200 Euros” (GPPAA, op cit: 30). A DE apresenta quatro escalões de explorações:

- MP (Muito Pequenas) <4 UDE
- P (Pequenas) >=4 e <16 UDE
- M (Médias) >=16 e <40 UDE
- G (Grandes) >=40 UDE

quase 60% provém das Muito Pequenas Explorações, que juntamente com as Pequenas representam mais de 80% desta variável. Estão localizadas em grande parte no Entre Douro e Minho e na Beira Litoral (representando 42% do total). Já a Margem Bruta é gerada em 58% nas Médias e Grandes explorações, representando as do Ribatejo e Oeste e do Alentejo, 38% do total. Finalmente, cerca de metade da SAU localiza-se no Alentejo, correspondendo às Médias e Grandes explorações desta região 40% do total do Continente” (ibid).

Se atendermos à grande variabilidade regional do peso relativo daqueles tipos de agricultura, concluir-se-á, em síntese, que à diferenciação das funções por tipos de agricultura corresponderá, correlativamente, uma significativa diversidade das funções da agricultura predominantes nas várias regiões do Continente.

1.2.1. Síntese

A informação apresentada e a análise desenvolvida neste ponto permitem-nos evidenciar dois dos traços característicos da agricultura portuguesa: a sua importância económica, social e, sobretudo, territorial, e a sua grande diversidade estrutural e funcional.

Com efeito, é possível contabilizar cerca de 382 mil explorações agrícolas no Continente português que ocupam mais de 50 mil Km². Aí residem mais de 1,1 milhões de pessoas, das quais cerca de 1 milhão exerce actividade na exploração (na maior parte dos casos a tempo parcial) gerando um volume de trabalho equivalente a 408 mil empregos. Mais de metade da área florestal (quase 20 mil Km²) está integrada em explorações agrícolas e, em grande parte, em ocupação simultânea da terra com as actividades agrícolas (GPPAA, 2001: 4).

A maior parte das explorações e da SAU do Continente é explorada no âmbito do sector privado e por “conta própria” (“agricultores singulares autónomos”). É, no entanto, possível encontrar uma grande diversidade de situações relativamente a estes indicadores.

A fonte em que nos apoiámos na elaboração deste ponto (**Panorama Agricultura 2000**) permitiu-nos sublinhar outros aspectos da diversidade e contrastes do tecido agrícola português.

Assim, quase 60% da Margem Bruta agrícola é gerada nas Médias e Grandes explorações, mas o volume de trabalho encontra-se em cerca de 60% nas Muito Pequenas explorações que representam 74% das explorações do Continente (ibid).

A SAU encontra-se localizada em cerca de 75% nas regiões que apresentam uma menor produtividade da terra e onde é maior a importância dos sistemas extensivos: 51% no Alentejo, 12% em Trás-os-Montes e 11% na Beira Interior. Estas são também as regiões onde a agricultura assume maior importância e onde a população total decresceu entre 1989 e 1999.

Durante esse mesmo período assistiu-se ainda, no conjunto do Continente, a um grande decréscimo do número de explorações e do volume de trabalho agrícola (-31% e -46%, respectivamente), mas a superfície agrícola diminuiu apenas 3,7% e o número de Cabeças Normais de animais aumentou 4,9%, correspondendo, contudo, a situações contrastadas entre actividades, regiões e classes de Dimensão Económica (ibid).

A diversidade estrutural do tecido socio-económico agrícola do Continente português liga-se, como observámos, a uma complexa e assimétrica distribuição dos papéis dos vários tipos de agricultura face às múltiplas funções associadas a esta actividade. Neste quadro, destaca-se, nomeadamente, a posição dominante da média e grande agricultura em termos económicos e de controlo da terra, sobressaindo em contrapartida a acentuada preponderância da muito pequena e pequena agricultura em termos sociais.

A grande importância do controlo e uso da terra por parte da agricultura no Continente português e a diversidade das formas como ela se manifesta territorialmente ficaram também demonstradas neste registo introdutório. Trata-se de uma dimensão central da actual discussão da problemática agrícola cujos principais contornos apresentaremos no próximo ponto através de uma revisão da literatura

que, a este propósito, tem vindo a ser apresentada em diferentes contextos disciplinares, nacionais e institucionais.

1.3. As ideias e as políticas: os modelos agrícolas e o uso da terra

A actual discussão sobre o modelo agrícola é tributária de uma atitude que é, simultaneamente, de valorização e de preocupação. A valorização das múltiplas funções associadas à produção agrícola é acompanhada por uma percepção dos impactes negativos que lhe podem estar associados e integra uma atitude mais vasta, caracterizada pela afirmação social de valores ambientais, ecológicos, estéticos e de qualidade e segurança alimentares.

Os conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade tornaram-se centrais na formulação das políticas dirigidas à agricultura e ao mundo rural e têm sido discutidos em contextos institucionais muito diversos. Associada a estes conceitos surge a ideia de um modelo agrícola denominado pós-produtivista por oposição ao modelo produtivista dominante nas economias ocidentais desde meados da década de 50 do séc. XX.

Este modelo consistiu essencialmente na substituição de trabalho por tecnologias capital-intensivas, no aumento da produção e da produtividade, na concentração da produção num número cada vez menor de explorações que apresentam dimensões maiores e na especialização territorial da produção. Para além da mecanização e compra crescente de factores intermédios a indústrias situadas a montante, a intensificação da agricultura passou também pela artificialização da natureza presente, nomeadamente, na produção fora de época e na pecuária sem terra (Barros e Ramos, 2003: 10).

Tomando como exemplo o caso da agricultura europeia, os autores supracitados referem que:

“Para além dos atentados ao ambiente e do abandono dos meios rurais, este tipo de agricultura, vulgarmente designado por convencional, conduziu a fenómenos muito difíceis de aceitar, tais como: os excedentes estruturais, as sucessivas crises de políticas agrícolas, os insuportáveis custos financeiros e

as preocupações recorrentes dos consumidores sobre a qualidade gustativa, sanitária e nutritiva dos alimentos oferecidos, posta em causa por sucessivos atentados contra a saúde pública - BSE, anabolizantes, resíduos de pesticidas, nitrofuranos, etc.” (ibid).

O modelo pós-produtivista representa uma alternativa ao modelo dominante e está associado à agricultura biológica, à produção e protecção integrada, à agricultura de conservação e à agricultura de precisão (cf. Barros e Ramos, 2003: 16). Estamos perante formas de produção que procuram integrar diferentes objectivos e cuja implementação apresenta níveis muito diversos entre as economias ocidentais.

As alternativas às formas convencionais de produção traduzem novas preocupações e valores associados às práticas agrícolas e inserem-se na problemática relativa às transformações da agricultura e do mundo rural daquelas economias. A investigação destas transformações desenvolvida no âmbito das ciências sociais, com particular destaque para a Economia e Sociologia, tem privilegiado os seguintes temas:

- definição da sustentabilidade e da multifuncionalidade e sua operacionalização;
- problematização destes conceitos, quer no âmbito de corpos teóricos consolidados, quer no âmbito de propostas alternativas;
- caracterização daquelas transformações a partir de uma perspectiva que privilegia o papel dos valores e das representações sociais dos actores envolvidos, em particular dos agricultores.

A importância do controlo do recurso “terra” surge como uma dimensão “natural” em qualquer um destes temas. Com efeito, e de forma mais ou menos central, a referência ao direito de propriedade torna-se incontornável uma vez que uma das questões essenciais da problemática agrícola actual passa pela alteração da relação da sociedade com os recursos naturais presente, nomeadamente, na afirmação e protecção jurídica de determinados direitos e interesses.

Neste sentido, o conhecimento sobre quem detém os recursos naturais e sobre a forma como os utiliza é uma questão essencial que permite não apenas enriquecer o

debate teórico económico, mas também esclarecer a formulação das políticas que visam a alteração das práticas que envolvem o uso agrícola da terra.

Permite enriquecer o debate no âmbito disciplinar da Economia porque entendemos que a afectação de recursos, entre os quais se encontra a terra, incorpora uma dimensão institucional. Nessa medida, trata-se também de uma variável central no contexto de formulação de políticas.

A síntese de literatura que apresentaremos no próximo ponto tem como objectivo a demonstração da pertinência e oportunidade do tema relativo ao direito de propriedade no contexto da actual discussão do modelo agrícola. A “afirmação das ideias de sustentabilidade e de multifuncionalidade” e a importância da “dimensão territorial e do controlo dos recursos naturais” por parte da agricultura correspondem aos tópicos a partir dos quais aquela demonstração será feita, incluindo a referência autónoma à investigação que tem vindo a ser desenvolvida em Portugal.

1.3.1. A afirmação das ideias de sustentabilidade e de multifuncionalidade

O conceito de desenvolvimento sustentável foi introduzido em 1987 pelo Relatório Brundtland com o título **O Nosso Futuro Comum**. Desenvolvimento sustentável será aquele que “satisfaça as necessidades e aspirações do presente sem comprometer a capacidade de satisfação futura”. Entre os economistas é possível identificar uma tendência mais fundamentalista (“sustentabilidade forte”) e uma mais moderada (“sustentabilidade fraca”) consoante a perspectiva adoptada relativamente aos limites do crescimento económico.

No que à agricultura diz respeito, esse interesse é mais recente. No volume 1 da obra de Bowler et al. (1992) **Contemporary Rural Systems in Transition: Agriculture and Environment**, os temas centrais diziam essencialmente respeito às consequências e às respostas ao impacte da reestruturação agrícola. Os aspectos directamente relacionados com a sustentabilidade correspondiam a um tema secundário, ocupando uma única secção dedicada à agricultura sustentável enquanto opção política (Bowler et al., citado em Ilbery et al.: 1997: 1).

O interesse pela sustentabilidade das práticas agrícolas conheceu entretanto um grande desenvolvimento e tem sido formulado essencialmente a partir de duas perspectivas: i) a sustentabilidade ecológica de uma agricultura economicamente viável; ii) a sustentabilidade económica e social de uma agricultura que apresenta uma importância decisiva na ocupação do território, na manutenção e conservação de um património ecológico e na ocupação das pessoas.

Deste modo, a sustentabilidade está associada, quer às designadas “externalidades negativas” (poluição e degradação ambiental), quer às “externalidades positivas” (p.e. biodiversidade, conservação dos solos e da água, paisagem).

Os trabalhos sobre a sustentabilidade desenvolvidos no âmbito da OCDE têm procurado avaliar o impacto do modelo agrícola dominante e têm sido apresentados através de títulos como “agricultura sustentável”, “política agro-ambiental” e “utilização das terras”.

O Joint Working Party of the Comité for Agriculture and the Environment Policy Comité (JWP), integrado naquela Organização, tem desenvolvido investigação sobre a relação entre a agricultura e o ambiente desde 1993. A procura de soluções políticas para a prossecução de uma agricultura sustentável do ponto de vista económico e ambiental tem sido um dos objectivos dos trabalhos desenvolvidos por este grupo e envolve uma dimensão conceptual, a troca de informação e experiências entre os países que integram a Organização e, ainda, a definição de indicadores agro-ambientais. Entre as medidas de política tendo em vista a sustentabilidade da agricultura propostas nestes trabalhos, estão a reforma das políticas agrícolas e a definição dos direitos de propriedade.

O uso sustentado da terra é também objecto de um trabalho da FAO com o título **Planning for Sustainable Use of Land Resources, towards a new approach** (1995) que foi elaborado na sequência da discussão do capítulo 10 da Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento de 1992. O trabalho apresenta um modelo de “gestão integrada” deste recurso uma vez que contempla factores de natureza física, económica e ambiental.

É ainda na década de 90 que o conceito de multifuncionalidade começa a ganhar visibilidade, em particular no contexto da OCDE. Esta “novidade” conceptual é apresentada como complementar relativamente aos trabalhos levados a cabo pela Organização sobre “agricultura sustentável”, “políticas agro-ambientais”, “indicadores agro-ambientais”, “ajustamento estrutural”, e “utilização das terras”, entre outros temas.

A relação entre o conceito de sustentabilidade e de multifuncionalidade é apresentada no documento relativo à Conferência sobre multifuncionalidade que teve lugar em 2001 (**Multifunctionality: Applying the OCDE Analytical Framework**):

“Sustainability refers to the use of resources, human, natural and man made, in ways that allow current generations to satisfy their needs without jeopardizing the capacity of future generations to meet theirs. As such, sustainability is a resource-oriented, long term and global concept. It is resource orientated because we do not know which use future generations will make of the resources and which economic activities they will engage in; it is, by definition, long term as it involves the interests of future generations, and it is inherently global as long run sustainable resource use in a sector, country or a region can hardly be achieved if resource use in other sectors, countries or regions is non-sustainable” (OCDE, 2001a: 11).

Sobre a multifuncionalidade é referido o seguinte:

“Refers to the fact that an economic activity may have multiple outputs and, by virtue of this, may contribute to several societal objectives at once. Multifunctionality is thus an activity-oriented concept that refers to specific properties of the production process and its multiple outputs (...). The work on multifunctionality emphasizes the joint production and (both positive and negative) externality and public goods aspects of multiple outputs of agriculture, and their implications for policy formation” (ibid).

A especificidade da multifuncionalidade no caso da agricultura tinha sido já referida num documento de 2000 da mesma Organização:

“Il reste (...) un certain nombre de questions à traiter dans l’agriculture qui peuvent ne pas être importantes pour les autres secteurs. Certaines ont traites caractéristiques de l’agriculture considéré comme industrie, comme la dispersion géographique des entreprises agricoles, la mobilité limitée de la terre dans la production agricole en générale, et le contrôle des autres ressources naturelles associées à la propriété foncière (OCDE, 2000).

A Conferência de 2001 sobre a multifuncionalidade envolveu um trabalho de conceptualização no âmbito da teoria económica, o levantamento da situação dos países participantes e a identificação de soluções tendo em vista a sua implementação que, de acordo com o que é referido na documentação da iniciativa, traduzem a aproximação normativa ao conceito de multifuncionalidade, ou seja, enquanto objectivo. Diversamente, uma aproximação positiva consiste em encarar a multifuncionalidade como inerente a uma determinada actividade.

Ainda segundo o mesmo documento, a perspectiva normativa da multifuncionalidade envolve a consideração de problemas técnicos, políticos e teóricos. Um dos principais problemas técnicos diz respeito à “produção conjunta” (“joint production”) de bens mercantis e de bens não mercantis:

“Jointness complicates the picture in two major ways. First, any change in commodity production, be it market-led or policy-driven, entails a change in the levels of the non-commodity outputs that are jointly produced with commodities. Conversely, the introduction of a direct incentive or disincentive for the provision of a non-commodity output has implications for commodity production. In fact, all outputs that are linked through the production process adjust if one of them changes” (OCDE, 2001a: 28).

Do ponto de vista político, o principal problema diz respeito às opções que têm de ser feitas tendo em vista a prossecução do objectivo multifuncionalidade. Neste sentido, é referido o seguinte:

“The eventual goal is to establish principles of good policy practice that permit the achievement of multiple food and non-food objectives in the most cost-effective manner, taking into-account the direct and indirect costs of international spillover effects” (id: 15).

Os problemas teóricos estão essencialmente associados à discussão deste conceito à luz das propostas da Economia Pública com particular destaque para as “falhas de mercado” e da sua forma de resolução uma vez que alguns dos *outputs* da produção agrícola apresentam características de “bens públicos” e de “externalidades”. O conceito de “custos de transacção”, central nas propostas dos novos institucionalistas, assume um lugar de destaque nesta discussão teórica em torno da multifuncionalidade.

Num documento anterior da Organização (**Cultivating Rural Amenities, an economic development perspective**, 1999) são apresentadas as seguintes soluções para estimular a oferta de amenidades rurais: o Estado, o mercado e a acção colectiva.

A “definição clara dos direitos de propriedade” corresponde a uma das formas de acção do Estado identificadas e apresenta uma grande diversidade porque diversas são também as normas de uso da terra (a delimitação do direito de propriedade) entre os diferentes países. Exemplificando:

“(…) there is a considerable variation in the right of access to land in Europe. In England, access to farm land is customary and tacitly understood, but not legally guaranteed. In contrast, the public enjoys broader access rights in Austria and the Scandinavian countries. In Sweden, for example, all citizens have legal rights of access to land and standing water and the right to gather mushrooms and other natural products, on condition that they cause no disturbance or destruction” (OCDE, 1999: 55).

A relação entre a agricultura e o ambiente, central na problemática da multifuncionalidade, tem dado origem a outras publicações da OCDE: **Improving the Environmental Performance of Agriculture: policy options and market approaches** (2001); **Adoption of Technologies for Sustainable Farming Systems - Wageningen workshop proceedings** (2003); **Organic Agriculture: sustainability, markets and policies** (2003).

Para além destes temas de âmbito mais genérico, a Organização tem desenvolvido iniciativas dedicadas à definição de indicadores agro-ambientais para as seguintes

áreas: biodiversidade (2001), paisagem (2002), gestão agrícola e ambiente (2003), qualidade e uso da água (iniciada em 2003), conservação do solo (2003), erosão do solo e biodiversidade (2003).

A multifuncionalidade tem vindo a dominar também a agenda agrícola da União Europeia tendo-se transformado num argumento que sustenta de forma central e irreversível as principais reformas da Política Agrícola Comum (PAC). A reforma de 1992 permitiu evidenciar o papel social e ambiental da agricultura através das designadas “medidas de acompanhamento” (“reforma antecipada”, “medidas florestais” e “medidas agro-ambientais”).

A **Agenda 2000**, por seu lado, reafirmou a importância da multifuncionalidade e introduziu algumas novidades como é o caso do princípio da eco-condicionalidade e da modulação. São princípios presentes também na reforma iniciada em 2003, ainda em curso e de desfecho imprevisível. O enquadramento da separação entre as ajudas e a produção coloca problemas de legitimidade e é decisivo para o destino das terras. Teremos oportunidade de apresentar os principais contornos desta reforma no capítulo dedicado à análise do ordenamento jurídico.

Os temas da sustentabilidade e da multifuncionalidade da agricultura marcam também o debate científico que tem sido desenvolvido em diversas direcções, nomeadamente, a conceptualização, a discussão e formulação de modelos e de propostas de intervenção (política) e a apresentação de casos⁹.

O trabalho de Ilbery, Chiotti e Rickard (1997) apresenta uma perspectiva geográfica do tema da “reestruturação agrícola e da sustentabilidade”. Segundo os autores, o final da década de 90 correspondeu a uma fase de transição para o modelo pós-productivista (“postproductivist transition” ou “PPT”) que é caracterizada por uma redução de *output* de produtos alimentares, uma progressiva redução de subsídios estatais, um mercado global altamente competitivo e um aumento da regulação ambiental da agricultura (Ilbery et al., 1997: 3).

⁹ A referência separada ao contexto político e académico de elaboração de trabalhos sobre estes temas não assinala mundos separados: a discussão no âmbito da OCDE, por exemplo, tem tido um contributo assinalável de académicos, sobretudo de economistas.

Os autores citam as concepções de sustentabilidade propostas por Pierce, Brklacich et al. e Bowler, concluindo que são propostas interessantes em termos conceptuais uma vez que procuram integrar preocupações de natureza económica e ambiental, mas limitadas quanto às orientações de implementação.

Propõem então que a tradução da sustentabilidade em “sistemas agrícolas” tangíveis pode ser prosseguida de diferentes formas:

- adoptando uma visão idealista (ecocêntrica/agricultura alternativa) que passa por uma reorganização radical dos sistemas socio-económicos (crescimento zero) e envolve, quer a alteração dos padrões de consumo e dos estilos de vida, quer a adopção de práticas agrícolas alternativas (diversificação do uso da terra, reciclagem de nutrientes e baixo nível de *inputs* e de produtos agro-químicos);
- adoptando uma atitude instrumentalista (tecnocêntrica/agricultura convencional) que, por considerar irrealista a primeira hipótese, define a sustentabilidade como um “ideal” a atingir e, nesse sentido, introduz mudanças como a gestão integrada de culturas, a diversificação e a conservação agrícola (Ilbery et al., 1997: 4-5).

Nesta linha pragmática, Ilbery, Chiotti e Rickard apresentam aquelas que devem ser as tendências das práticas agrícolas nas “economias desenvolvidas de mercado” durante o PPT:

“During the PPT, one will undoubtedly come across farmers who continue to subscribe to unsustainable land management practices typical of productivist agriculture. However, most farmers will hopefully be adopting some form of sustainable agriculture. Of these, a majority will follow ‘instrumentalist’ models of sustainable agricultural development, whereas a minority will pursue ‘idealistic’ models of sustainable agriculture. In the latter context, although growing importance, organic farming still only contribute a very small percentage of food to diets in developed market economies” (id: 5).

O tema da reestruturação agrícola e da sustentabilidade é desenvolvido no livro a partir de diferentes perspectivas (conceptualização; agricultura familiar e cultura

agrícola; diversificação e agricultura alternativa; sustentabilidade agrícola e mudança climática; agricultura sustentável e política ambiental, sustentabilidade e reestruturação do sistema agrícola) e no âmbito de diferentes “escalas espaciais” (do internacional ao local). Note-se que os casos analisados se referem ao mundo anglo-saxónico (Inglaterra, Canadá, Estados Unidos e Austrália).

Entre os diferentes estudos inseridos nesta obra queremos destacar o de Cocklin e outros sobre “sustentabilidade, hierarquias espaciais e produção utilizadora de terra” (“land-based”) uma vez que, entre a “relevância potencial de alguns aspectos da teoria geográfica para a compreensão das relações espaciais”, os autores destacam a questão da propriedade e do arrendamento da terra:

“Any consideration of sustainability and land-based production must give recognition to the groups of people who have the rights to use and have access to parcels of land. To geographers this may seem self-evident but in much of the sustainability literature originating from the physical sciences the sustainability of the natural environment is treated as if natural resources are not socially contestable. Although the maintenance of the physical environment is one central objective and attraction of sustainability it can be achieved only through the agency of people, families, and corporations – the organizations that are using the land – and the regulatory frameworks within which these organizations operate” (Cocklin et al., in Ilbery et al., 1997: 31).

Outro trabalho onde é apresentada a definição de sustentabilidade é da autoria de Vermersch que propõe a “internalização eficiente” através de uma metodologia de “custos-benefícios”. A introdução de um terceiro agente (“tutelaire de l’environnement, affecté par les nuisances agricoles ou du moins soucieux de préserver le patrimoine naturel”) no quadro analítico proposto, tem como propósito evidenciar o aspecto conflitual da gestão colectiva dos “activos naturais”. O esquema adoptado indica igualmente o carácter discutível da solução neoclássica de internalização dada a valorização diferenciada que os diferentes actores fazem desses activos (Vermersch, 1992: 144).

A solução passará pela valorização das “externalidades positivas da agricultura” e pela implementação de um “sistema completo de mercado” no sentido da sua

mercantilização mas deixa de fora a implementação da sustentabilidade do lado dos consumidores:

“La conciliation entre agriculture et environnement s’incarne dans celle de leurs politiques respectives. Dans ce sens, l’intervention publique doit s’accorder avec la recherche d’efficience précédente. Concrètement, l’obtention d’une agriculture durable ou soutenable nécessitera la conjonction d’une part, d’un soutien découplé des revenus agricoles dans la mesure où il promeut à la fois une internalisation à la source des nuisances et une valorisation des externalités agricoles positives; et d’autre part de la poursuite de l’assainissement des marchés agricoles internationaux. Il resterait à préciser enfin comment l’exigence de soutenabilité s’adresse aussi aux consommateurs ” (id: 148).

A importância dos instrumentos económicos na procura da sustentabilidade ocupa também Conway. O autor propõe uma “programação de objectivos múltiplos” que, para além dos instrumentos económicos, integre também “instrumentos reguladores” e a “persuasão voluntária”. O essencial desta proposta está associada a uma visão que aponta as limitações do sistema formal do mercado e da formação dos preços uma vez que “nombreux problèmes de choix et de rareté ne rentrent pas dans le cadre formel des prix et des marchés” (Conway, 1991: 45).

A dimensão normativa do uso da terra está presente no artigo de Schmitt que avalia de forma crítica o sistema fiscal francês em termos da gestão ambiental. Este autor sublinha a importância das regras jurídicas na regulação da interacção entre o homem e o ambiente. Neste sentido, apresenta de forma crítica o “estatuto fiscal” do espaço rural e florestal francês (Schmitt: 1992: 129). Para o autor, existe neste país um desfasamento entre o direito fiscal e a procura de sustentabilidade. A utilização dos impostos como instrumento de modernização das estruturas fundiárias das explorações agrícolas através da substituição de trabalho por capital remete para a problemática mais geral da separação progressiva entre a exploração e a propriedade das terras, ou seja, do carácter patrimonial ou mercantil da gestão dos bens fundiários (ibid). Assim, e segundo o autor,

“La terre, l’espace rural, apparaît simplement comme un facteur de production parmi d’autres dont il convenait de diminuer le coût en

encourageant les restructurations foncières, les locations ou même les productions hors sol. A cet égard, le droit fiscal et le droit rural ou forestier se sont comportés apparemment comme des alliés objectifs, en préconisant l'adoption de modes d'exploitation à caractère intensif. Telle est l'analyse générale à laquelle procède le droit fiscal contemporain, une analyse qui repose pourtant sur un modèle ancien comme en témoigne la taxe sur le foncier non bâti, parfait révélateur des penseurs et constantes à long terme qui structurent notre société contemporaine" (Schmitt, 1992: 130).

Este artigo de Schmitt permite chamar a atenção para a importância dos instrumentos jurídicos (direito fiscal) na gestão do uso da terra e para a necessidade da actualização da sua construção a partir, nomeadamente, da consideração dos novos valores associados à utilização dos recursos naturais.

Vatn está entre os economistas cujas reflexões (incluindo propostas de medidas políticas) sobre o tema da multifuncionalidade mais se têm destacado.

A adopção de uma perspectiva institucionalista conduz este autor a questionar alguns dos instrumentos analíticos (p.e. "falha de mercado") da Economia ao salientar a importância dos aspectos de natureza institucional na afectação dos recursos e, nesse sentido, introduz algumas expressões como a de "criação de oportunidades económicas" onde a mudança institucional ocupa um lugar central. Esta deve ser integrada na função de bem-estar social e implementada pelo Estado e pela colectividade. A alteração dos pressupostos da formulação económica ortodoxa tendo em conta a análise da multifuncionalidade da agricultura é apresentada pelo autor da seguinte forma:

"Goods cannot be traded in markets, they are not homogenous, resources are not (fully) mobile and transaction costs are far from zero. Further, many of the goods are *jointly supplied* or *jointly consumed*. (...). Finally, the goods we study here seem often to be *relational* - i.e. the value of one good is dependent upon the status of another or the value of one's farmer's investment in the production of a public good depends on the investments made by his neighbors" (Vatn, 2000: 4).

Neste sentido, o objectivo “multifuncionalidade” revela-se bastante complexo:

“(…), the picture of the multifunctional agriculture and the related policy options has become a complex one. A policy in this field has to take into account that agriculture both have positive and negative effects on the environment, that public goods may be a joint product with food production, but that it may also be competing. Still, it is competing in production, it may be joint in consumption. The goods seem to be largely characterized by non-homogeneity and with a high degree of spatial variation (...). Finally, we need to consider the effect of transaction costs” (id: 19).

Tendo em conta estas dificuldades, o autor apresenta alguns princípios que devem ser considerados na formulação de políticas como, por exemplo, aquilo que designa por “recoupling”:

“From my perspective recoupling not only means coupling payments to the production of public goods - which is the normal use of concept in to-days debate over agricultural policy. I also have in mind a redirection of agricultural practices in a way such that public good provisioning becomes much more of an inherent or integrated part of agriculture itself. This means recoupling private and public goods, and will imply a radical change in the perception and role of agriculture” (ibid).

No artigo “Choices without prices without apologies”, Vatn e Bromley (1994) chamam a atenção para a necessidade de reflectir sobre as técnicas de avaliação dos bens e dos serviços ambientais. A grande popularidade destas técnicas não tem, de acordo com estes autores, sido acompanhada por uma abordagem crítica e, nesse sentido, propõem-se recordar aos economistas a necessidade de reflectir “on why we began a particular journey”. O seu “ataque” desenvolve-se a partir da consideração de duas ordens de problemas: i) os cálculos unidimensionais de bens ambientais e ii) a importância do contexto no procedimento de avaliação. Consideram ainda que as escolhas relacionadas com o ambiente envolvem a opção de modelos de desenvolvimento e, nesse sentido, referem:

“The collective choice problem about environmental goods and services is complex and problematic precisely because it entails aspects of our social

existence that defy reduction to the venerable fiction of commodities. Efforts to redefine reality may prove useful in discussing certain aspects of environmental policy in the classroom, but it does not therefore follow that collective choices which reject the commodity fiction are ill-informed, inconsistent, or not in the interest of efficiency. The hypothetical valuation exercise may be its own reward for what it tells us about how individuals value non-ordinary aspects of their lives. But the most fundamental environmental choices will continue to be made without prices and without apologies" (Vatn e Bromley, 1994: 145).

O artigo "Agricultura e ambiente" de Lichtenberg (2000) apresenta de forma desenvolvida e formalizada os principais problemas ambientais associados à agricultura tendo em vista a formulação de políticas.

Para além da identificação das "fontes" daqueles problemas e dos incentivos que podem levar os agricultores a adoptarem práticas sustentáveis, este autor reflecte sobre a formulação de políticas tendo em conta duas das características da produção agrícola - a "heterogeneidade" causada pela variabilidade de recursos e a "incerteza". Faz ainda referência às interacções existentes entre agricultura, ambiente e política de recursos naturais.

A este propósito deve referir-se ainda o artigo que junta um autor americano (Dobbs) e um inglês (Pretty) (2001) e que tenta retirar lições da experiência inglesa relativa aos esquemas agro-ambientais (p.e. Environmentally Sensitive Areas e Countryside Stewardship Scheme) no sentido da sua aplicação aos Estados Unidos e a outros países europeus. Neste documento, os autores tentam encontrar bases de entendimento entre os dois lados do Atlântico no sentido da introdução de um modelo multifuncional de agricultura, superando rivalidades e ideias preconcebidas acerca das respectivas realidades agrícolas.

O tratamento das questões ambientais no âmbito da Economia tendo em vista a formulação de políticas envolve também análises sobre "modelos comportamentais e práticas ambientais". Estas procedem à identificação das variáveis importantes, do ponto de vista da adopção de práticas ambientalmente sustentadas por parte dos agricultores, assim como a formulação de modelos tendo em vista a optimização das mesmas.

A coordenação de aspectos económicos, comportamentais e espaciais na perspectiva da preservação da vida selvagem por parte dos agricultores deu lugar à formulação de um modelo por parte de Wossink et al. (1999). Este modelo é construído a partir de três critérios: o efeito das restrições de uso da terra na vida selvagem, a identificação do padrão de uso da terra no sentido da optimização da vida selvagem a um custo mínimo e uma grande desagregação espacial com o objectivo de integrar a heterogeneidade do ambiente natural. Os resultados obtidos a partir da utilização de indicadores para o caso da agricultura holandesa levam os autores a concluir pela importância da consideração das percepções dos agricultores associadas aos usos da terra que beneficiam a vida selvagem.

O papel das atitudes e dos objectivos no processo de tomada de decisão é sublinhado por Willock et al. (1999) num trabalho que procura compreender o comportamento dos agricultores em termos das práticas de gestão (“business”) e da adopção de práticas ambientais (“environmental”) e onde é referida a importância dos factores de natureza psicológica.

O “papel dos valores e das representações sociais dos actores envolvidos” nos processos de mudança da agricultura e dos territórios rurais tem sido um dos temas privilegiados pela investigação recente desenvolvida pela Economia e Sociologia Rurais. Em estreita articulação com este, está o tema dos conflitos associados ao controlo dos recursos naturais, nomeadamente a terra. Serão estes os tópicos considerados no próximo ponto.

1.3.2. A dimensão territorial na análise das transformações agrícolas e a importância do controlo dos recursos naturais

A investigação “clássica” que, em França, se ocupou das causas e das consequências do processo de modernização da agricultura (Mendras, 1955; Servolin, 1972; Coulomb, 1973; Gervais, 1973) tem vindo a dar lugar a programas de investigação sobre as novas mudanças em curso na agricultura das economias ocidentais.

Neste âmbito, e para o caso francês, Jollivet (1992) problematiza os impactes ambientais da agricultura na perspectiva das implicações para os agricultores. A citação seguinte resume os principais aspectos do problema:

“(…), l’environnement’ n’est pas une simple mode, un air du temps qui passera avec le temps. C’est un champ nouveau qui s’ouvre au débat social et politique institué. C’est en outre un champ qui touche en profondeur l’imaginaire, les représentations et les systèmes de valeurs sociaux parce qu’il oblige à repenser les rapports entre société, technique et nature et donc tout se qui, dans l’organisation de la société, règle ces rapports (...). Du point de vue de l’agriculteur, trois choses, étroitement liées les unes aux autres sont en cause : son revenu, son métier et son statut dans la société. Nous sortons d’une période marquée par un contrat clair, assorti d’un modèle de développement bien défini, entre la société française et ses agriculteurs. Changer les termes de ce contrat n’est déjà pas une mince affaire, surtout s’il s’agit de prendre le contre-pied des dispositions précédentes ” (Jollivet, 1992 : 10).

Para além de Jollivet, o actual debate francês em torno destas questões tem tido o contributo de autores como Kayser, Klatzmann, Bodiguel, Mormont e Hervieu.

O tema do “regresso ao campo” ocupou os três primeiros autores. Em França, e segundo Klatzmann, este fenómeno decorreu entre 1975 e 1991. A realização de inquéritos permitiu concluir que entre as razões do “regresso” estavam o desejo da população urbana de melhorar a sua qualidade de vida, residir numa habitação individual próxima do local de trabalho e beneficiar de todos os serviços básicos existentes nas colectividades rurais. A deslocação da indústria e depois dos serviços para cidades de pequena e média dimensão permitiu a criação de empregos e a presença na França rural de categorias socioprofissionais para além dos agricultores. Esta diversificação socio-económica teve sobretudo lugar na periferia das cidades e não no “rural profundo” que apresenta problemas de desertificação e ao qual são actualmente atribuídas novas funções ecológicas, estéticas e patrimoniais.

As novas procuras dirigidas ao espaço rural e as novas exigências feitas à actividade agrícola podem dar lugar à emergência de conflitos em torno do controlo dos recursos, como tivemos já oportunidade de referir.

A este propósito, e em termos explicativos, Kayser refere que deverá proceder-se a uma caracterização sociológica dos habitantes rurais e da sua inserção no mercado. Esta proposta fundamenta-se na hipótese segundo a qual serão diferentes as atitudes dos “agricultores tradicionais” (campesinato), dos “agricultores modernos” (empresários agrícolas) e dos “camponeses modernos” relativamente à terra de que são proprietários:

“Les propriétaires de terres ont des comportements différents selon leurs intérêts du moment: certains se battent pour préserver leur instrument de travail et réagiront à toute menace directe ou indirecte contre leur stratégies d'exploitation; d'autres, au contraire, intrigueront pour tirer de la vente de parcelles, ou même de leur propriété entière, le maximum de profit. Entre vendeurs et résistants, le conflit peut prendre des allures d'autant plus dramatiques que d'autres groupes sociaux sont amenés à s'engager dans la fracture créée au sein même du monde paysan ” (Kayser, 1991: 17).

Do ponto de vista político, Klatzmann refere que a resolução dos conflitos que se possam instalar no território rural deve passar por uma concertação que tenha em conta todos os elementos do problema: a produção agrícola, as condições de vida dos agricultores, as condições de vida dos habitantes rurais que não são agricultores, a saúde dos homens e a protecção da natureza para as gerações futuras (Klatzmann, 1991: 13).

A dimensão política presente nesta visão multifuncional é também sublinhada nos trabalhos de Hervieu e Pisani.

O livro **Les Champs du Futur** (1993) do primeiro autor refere que a aceleração do processo de concentração e de especialização agrícola, com os seus efeitos perversos em termos ambientais, não pode ser ignorada. Propõe então uma “outra política agrícola” inserida num “verdadeiro projecto de sociedade” e que implicará uma redefinição do estatuto socioprofissional do agricultor passando pelo

estabelecimento de formas “renovadas e individualizadas” de parceria com o Estado (Hervieu citado em Kayser, 1994: 176).

É neste sentido que vão as propostas de Pisani (1994) quando refere a necessidade de introdução de uma “lógica social fundadora de um novo projecto para o mundo rural (inventar uma nova ordem que vá ao encontro das expectativas sociais)” que deve acompanhar uma lógica “puramente agrícola e mercantil” (Pisani citado em Kayser, 1994: 178).

Também para Mormont, a questão da multifuncionalidade da agricultura deve formular-se politicamente no sentido de definir “em que espaço queremos viver”, referindo que:

“Los agricultores (y non la agricultura) solo encontrarán un lugar y una identidad en el marco de un nuevo contrato que contemple tanto el territorio y el espacio de vida como la producción de materias primas para la industria agroalimentaria. Especialmente en las regiones periféricas y/o marginadas, la cuestión del medio ambiente es mucho menos una cuestión de contaminaciones vinculadas a una agricultura intensiva que la del mantenimiento de una utilización del territorio que garantice:

- Un marco de vida ‘viable’ para las poblaciones tanto locales como temporales, tanto rurales como urbanas.
- Una protección de los paisajes, constituidos como patrimonio común y no como particularidad local.
- Una protección contra determinados riesgos específicos (incendios forestales...)” (Mormont: 1994: 42).

Para este autor, as actuais preocupações ambientais associadas à agricultura são simultaneamente um “efeito” e um “indicador” da relação entre a agricultura e o território, relação essa que o autor perspectiva do ponto de vista histórico. Defende ainda que muitas das ameaças ambientais do mundo rural são o resultado dos processos de urbanização e que, no caso das regiões “menos favorecidas”, essas ameaças decorrem essencialmente do “declínio agrário”.

A visão dicotómica “rural-urbano” e, sobretudo, a ideia de submissão do mundo agrícola aos imperativos do mundo urbano, estão bem visíveis na seguinte afirmação do autor:

“Los problemas de medio ambiente aúnan así en una sola cuestión el conjunto de las transformaciones que ha sufrido la agricultura; las hace visibles en sus contradicciones y, formuladas a menudo como acusaciones, no pueden sino acrecentar el resentimiento respecto del mundo exterior, reforzar la impresión que tienen muchos agricultores de ser dirigidos y maltratados, de perder aún más el control sobre su oficio y su futuro” (id: 33).

Mormont apresenta três condições para a definição futura da identidade dos agricultores:

- que as regiões rurais (“projecto regional”) comecem a pensar e a gerir de forma conjunta as questões agrárias, as questões ambientais e as questões relativas ao emprego;
- que esse projecto não isole os territórios rurais permitindo uma abertura (de pessoas e de ideias);
- que se proceda a uma definição de medidas de política que se traduza no ordenamento do território rural, na compensação (transferências financeiras) dos agricultores pela prestação de serviços ambientais, na preservação de uma espécie de “direito ao desenvolvimento dos próprios recursos” e no reconhecimento do “apego ao lugar e ao espaço enquanto valor” (id: 43-45).

A participação deste autor na obra dirigida por Jollivet e Eizner **L’Europe et ses Campagnes** (1996) reafirma as ideias anteriormente apresentadas, nomeadamente a concepção da ruralidade num duplo registo a partir do qual se estabelecem as relações entre agricultura e sociedade - enquanto valor de uso e enquanto valor de troca:

“(…), l’environnement constitue pour les espaces ruraux un double registre dans lequel ils peuvent se reconstituer un patrimoine et un valeur social pour la société globale. C’est un patrimoine socioculturel (au titre du paysage, des savoir-faire...) mais c’est aussi un ensemble de ressources

(pensons à l'eau, au paysage) qui peuvent constituer des objets de négociation avec les sociétés urbaines. Délocalisation des modes de vie et rareté des ressources naturelles peuvent ainsi constituer des thèmes qui conduisent à restaurer le rural comme 'valeur indispensable' au devenir de nos sociétés. Le rural se présenterait alors comme une manière dont nos sociétés pensent, à travers l'espace, la transformation de leurs rapports à la nature " (Mormont, in Jollivet e Eizner, 1996 : 175).

O trabalho apresentado pelo grupo de prospectiva "Agricultura e Territórios", dirigido por Lacombe, e com o título **L'Agriculture à La Recherche de ses Futurs** (2004) constitui uma referência importante na actual reflexão sobre a problemática agrícola e rural desenvolvida por autores franceses.

Embora esta reflexão do grupo incida sobre o caso francês, as dimensões de análise e as propostas apresentadas são pertinentes para o conjunto da agricultura europeia, nomeadamente no que se refere à importância atribuída à orientação das políticas públicas. Para o grupo, a centralidade da questão agrícola no debate político e social prende-se essencialmente com o "confronto doutrinário" entre os defensores de uma liberalização do sector e os partidários do intervencionismo. Acrescentam que a renovação daquela questão se prende com as novas solicitações e os novos valores sociais dirigidas à agricultura. É neste sentido que referem o seguinte:

"Longtemps limitée à une augmentation des quantités produites et une amélioration des performances, la politique agricole se trouve aujourd'hui confrontée à de nouvelles interrogations concernant la qualité sanitaire et le goût des produits, l'environnement et les ressources naturelles, la gestion des risques ou l'aménagement de l'espace. De ce fait, elle se trouve au cœur des préoccupations de ceux qui s'intéressent à l'aménagement et au développement des territoires et les débats sur la gestion du secteur agricole – par le marché, par l'intervention publique ou par une combinaison des deux – qui constituent des questions d'importance pour l'avenir des régions et des zones rurales " (Lacombe, 2004: 10-11).

A introdução da dimensão territorial, substituindo-se a uma lógica de análise estritamente sectorial, constitui uma proposta que, de acordo com o grupo, irá permitir esclarecer o papel da agricultura e do espaço rural “dans l’ensemble de la société”, renovando perspectivas e pistas de mobilização (id: 11).

O interesse da utilização de uma aproximação prospectiva reside na possibilidade de exploração dos futuros possíveis tendo como ponto de partida a situação actual (caso francês), as forças em acção, as eventuais rupturas assim como as alternativas prováveis de acordo com o envolvimento dos diferentes actores (ibid).

Os quatro cenários apresentados (“adaptação da PAC”; “ordem industrial”; “a qualidade da origem”; “a agricultura dos serviços”) são pensados a partir das seguintes dimensões: o “contexto”, a “política e os mercados”, as “formas de agricultura”, os “actores” e os “territórios”. Em cada um dos cenários é apresentada uma exploração-tipo no ano 2015.

Um dos grandes méritos deste trabalho reside, em nossa opinião, no facto de propor uma redefinição da “questão agrícola” a partir de um quadro de análise que privilegia o território em detrimento de uma aproximação sectorial. Devemos sublinhar ainda a discussão das opções políticas (incluindo a acção colectiva) no contexto de cada um dos cenários.

A diversidade do rural (enquanto “multiplicidade de espaços sociais”, cada um com a sua “lógica”, as suas “instituições” e a sua “rede de actores”) e das forças (internas e externas) da sua mudança é também uma proposta de Mormont que Murdoch e Marsden adoptam no livro **Reconstituting Rurality**.

Assim, e na esteira do primeiro autor, Murdoch e Marsden têm o propósito de contribuir para a redefinição do objecto da Sociologia Rural e, nesse sentido, apresentam o “rural” como o “resultado de uma variedade de processos económicos, sociais e políticos” cuja observação deve privilegiar a perspectiva do que designam por “land development”:

“The essential feature of development is (usually) a change in land use, one which alters the economic, political and sociocultural relations

surrounding particular pieces of land. Land use itself can be seen as a reflection of these relations. The discrete social demands on land, the political rules that surround its transfers between uses, and the tendency for capital to become 'fixed' in land, have produced a series of segmented land development markets orientated towards different sectors of production and consumption. The key *rural* land-development processes are constituted within the following markets: agriculture, forestry, industry, mining, housing and leisure" (Murdoch e Marsden, 1996: ix).

O processo de "land development" é estudado pelos autores a partir de uma localidade rural inglesa para a qual tentam identificar as "dimensões materiais e sociais da mudança rural". Para eles, as "formas concretas" do desenvolvimento traduzem determinados valores e usos sociais. A adopção da perspectiva do "actor-in-context" permite que a apresentação de algumas das conclusões do trabalho relativas à propriedade da terra e às estratégias dos agricultores neste domínio seja feita da seguinte forma:

"Seeing the farmer as an 'actor-in-context' is an attempt, therefore, to chart a course between deterministic macro analyses and individualistic attitudinal approaches. However weak farmers may become in political or economic terms, they remain important gatekeepers, overseeing the (re)use of land. Land, with its potential for conversion and development, may be a crucial asset in their attempts to preserve autonomy. Thus, the farmer remains an agent of rural change, particularly in relation to the management and use of land, the creation and re-creation of the physical environment. In order to consider the likelihood of certain land use patterns emerging we need to consider the reactions of farmers to their recent circumstances. We concentrate here on the *use of land* as perhaps the farmer's strongest asset in the struggle to maintain autonomy" (id: 135).

A reflexão destes autores em torno da ideia de "land development" tinha sido já objecto de um artigo ("Regulating land development: local market structures and structured markets") publicado na **Rural Sociology** em 1993. Também neste artigo, que conta ainda com a participação de Flynn, se considera que a terra e os direitos económicos e sociais que lhe estão associados assumem um papel central na mudança das sociedades rurais. Esta tese é demonstrada através do estudo da

reestruturação dos direitos da terra em Buckinghamshire face a pressões no sentido de usos alternativos (golfe e indústria) entre 1987 e 1992.

A problemática da relação entre propriedade e desenvolvimento rural foi objecto de outros estudos de caso ingleses. É o caso dos seguintes artigos publicados no **Journal of Rural Studies**: “Landownership and rural development in the North Pennines: a case study” de Wilson (1992) e “Regulating rural change: property rights, economy and environment - a case study from Cumbria, U.K.”, de Munton (1995).

Em qualquer destes estudos, parte-se da ideia segundo a qual estará em curso uma transformação dos direitos associados à terra dando resposta à alteração de valores e de novas procuras dirigidas aos territórios rurais.

Para o caso inglês deve ainda mencionar-se o livro **The Rural Economy and the British Countryside**, editado por Allanson e Whitby (1996), que reúne um conjunto de autores que são referências importantes na análise das questões agrícolas e rurais, incluindo a das novas funções associadas à produção agrícola.

Com o título “Um projecto para a economia rural” Lowe, por exemplo, sublinha o interesse público das áreas rurais assim como o modelo da sua gestão, nomeadamente a necessidade de revisão dos objectivos e dos meios do planeamento rural e da política agrícola evitando-se assim o risco de a sustentabilidade se tornar uma desculpa de “não desenvolvimento” por parte do ordenamento do território e um pretexto para a recepção de subsídios por parte dos agricultores. A proposta do autor vai no seguinte sentido:

“For rural planning this will involve a move away from the preoccupation with defending the entire agricultural land base. The classification of rural land for planning purposes should no longer rest solely on its food-growing potential, but should embrace other sustainability criteria. What is needed is a system that gives more assured protection to the environment reservoir functions and assets of rural areas. This requires both a more strategic approach to rural planning at the regional level and an altered outlook to development control” (Lowe, in Allanson e Whitby, 1996: 202).

Também para este autor a propriedade constitui uma variável-chave na preservação da reserva ambiental presente no território rural:

“The maintenance of the reservoir and society’s access to it depend upon those who own and manage rural land: this must be the prime justification for any continuation of state intervention in or support for agriculture” (ibid).

A questão das consequências ambientais da natureza jurídica da propriedade tinha sido já colocada por Hodge (1988) no artigo “Property institutions and environmental improvement” publicado no **Journal of Agricultural Economics**. O autor apresenta um estudo sobre a terra detida pelas associações inglesas designadas por Conservation, Recreation and Amenity Trusts (CART’s).

Retomamos o trabalho de Lowe para referir que, em 1997, este autor publicou com outros o livro **Moralizing the Environment** que defende a emergência de um paradigma ambiental onde a poluição é concebida como um assunto de natureza moral. Os autores sustentam que, no caso inglês, a poluição causada pela agricultura só começou a ser vista como tal nos anos 80 do séc. XX e que esse aspecto traduz uma nova relação entre os termos “agricultura”, “sociedade” e “natureza”. O livro ocupa-se de casos de poluição da água numa região inglesa e envolveu trabalho de campo (entrevistas aos agricultores e a informadores privilegiados e observação participante) para além do levantamento e análise de legislação com preocupações ambientais dirigida à agricultura. O principal objectivo do estudo consistiu na identificação das representações sociais daqueles diferentes actores relativamente à poluição causada pela produção agrícola e que sustenta a perspectiva da poluição como construção social.

As conclusões do estudo referem a existência de dois discursos morais entre os actores inquiridos: um discurso que remete para a “nova moralidade ambiental” e um discurso que envolve uma “velha moralidade rural” ancorada nas virtudes da “indústria da comunidade agrícola” (Lowe et al., 1997: 192). Esta última traduz a visão segundo a qual os “melhores” agricultores seriam os mais produtivos e pode estar associada ao “dever de cuidar da natureza”:

“This notion was often expressed by farmers in terms of keeping the land ‘in good heart’, including a sense that sound farming involved passing on the farm to the next generation in ‘a better condition’. Farmers also readily acknowledge a wider role that they played within the countryside, and often talked of their contribution to the making of the landscape. They used farming’s past contribution as a rhetorical defense against contemporary accusations of polluting nature” (id: 201-202).

É também um autor inglês, Lowenthal, que num dos livros acima identificados (**L’Europe et ses Campagnes**) refere que existe em Inglaterra um horror ao abandono e à desordem da paisagem. Para os técnicos de ordenamento do território ingleses “terras não cultivadas equivalem a nação não civilizada” e, neste sentido, o autor refere:

“Le contrôle est le leitmotiv de la campagne et l’obsession de l’ordre est visible dans les paysages qu’on choisit de nous faire admirer. Le désordre, ce sont les mauvaises manières et l’agressivité; les haies et les murs indiquent des frontières clairement marquées. Tout doit être net” (Lowenthal, in Jollivet e Eizner, 1996: 263).

Para este autor, a preservação do património presente na paisagem envolve a aceitação da inevitabilidade da redução da produção agrícola numa grande parte da terra arável e o alargamento do acesso das pessoas a esse património, alterando as regras da propriedade, que é apresentada como o “principal handicap” à implementação de uma gestão alternativa do território rural.

O tratamento sociológico do tema da “paisagem” tem permitido colocar questões interessantes sobre as novas funções e os novos papéis associados ao espaço agrícola e aos agricultores.

Um dos capítulos do número temático da revista **Études Rurales** de 1991, da autoria de Luginbuhl, apresenta a “socialização da paisagem” em termos históricos. Para além de permitir perceber a evolução das representações sociais associadas à paisagem, introduz a ideia da diversidade dessas representações e apresenta ainda os principais termos do debate actual em torno da produção de paisagem por parte da agricultura. A este propósito refere as duas principais tendências que

caracterizam também o actual debate ambiental da agricultura: intensificação da produção e abandono. Sobre este último aspecto, o autor refere o seguinte:

“En dehors des problèmes écologiques (incendie, érosion) et sociaux (isolement des populations qui subsistent), l’abandon, qui bien souvent est assimilé au retour à l’état sauvage, est peut-être une forme de production de paysage qui pourrait donner lieu à un nouveau rapport sensible de l’homme à l’organisation spatiale de la nature ” (Luginbuhl, 1991: 43).

O tema do abandono tem sido objecto de análise de outros autores ingleses. É o caso de Ilbery que, no capítulo “O desafio do abandono das terras” da obra **Europa Ocidental, desafios e mudanças** (1994), organizada por Pinder, apresenta uma caracterização da evolução da PAC sob o ponto de vista das formas de utilização da terra. O autor procede a um diagnóstico das “terras excedentárias” e identifica usos alternativos ao uso agrícola.

Também nesse ano, Baldock, Beaufoy e outros dão conta do processo de marginalização e do abandono das terras agrícolas nas regiões europeias no artigo “Farming at the margins, abandonment or redeployment of agricultural land in Europe”, que integra uma publicação do Instituto Europeu para a Política Ambiental e do Instituto de Investigação de Economia Agrícola de Londres. Os autores classificam aquelas regiões em três tipos: “regiões produtivas e economicamente desenvolvidas”, “terras de montanha do norte e centro e partes da Irlanda” e “regiões marginais, economicamente menos desenvolvidas e em declínio”. A principal preocupação deste trabalho consiste na avaliação do impacte da marginalização e do abandono da terra na conservação da natureza e na paisagem.

Estes aspectos recordam-nos as afirmações de Schultz no artigo “The declining importance of agricultural land” publicado no **Economic Journal** em 1951:

“We realize that land is not for food alone. It is important for other purposes in the community and the economy, purposes that we have neglected...The conclusion, however, is firm; the economic developments that have characterized Western communities since Ricardo’s time have resulted in improved production possibilities and in a community choice that has relaxed the niggardliness of Nature. As a consequence of these developments,

agricultural land has been declining markedly in its economic importance. Will it continue to do so? Existing circumstances in the United States indicate a strong affirmative answer” (Schultz, 1951: 740).

A atenuação dos constrangimentos naturais tem sido acompanhada pela valorização multifuncional da terra. Neste sentido, a evolução das preocupações sociais, ambientais e ecológicas associadas ao uso da terra, incluindo o uso agrícola, conferem actualidade à primeira frase da citação de Schultz que aqui incluímos: “We realize that land is not for food alone”.

1.3.3. A reflexão desenvolvida em Portugal

Os estudos que em Portugal reflectem sobre a problemática agrícola seguem as principais tendências da investigação feita noutros países. Não obstante, a especificidade da realidade agrícola portuguesa justifica uma referência autónoma aos mesmos.

Num deles, Cordovil refere que os anos 80 se caracterizaram por uma “significativa transformação” das ciências sociais: “Tratou-se não só de uma expansão quantitativa do conhecimento produzido, mas também da sua diversificação disciplinar, temática, teórica e institucional” (Cordovil, 1991: 121).

Segundo o mesmo autor, estas transformações manifestaram-se “com particular intensidade em algumas disciplinas que fazem ‘fronteira’ com a economia da produção agrícola: a sociologia rural, a economia regional, a sociologia e a economia do trabalho, etc.” (ibid).

A síntese crítica dos estudos agrícolas e rurais desenvolvidos em Portugal naquela década é, segundo aquele autor, reflexo das transformações da realidade observada, nomeadamente:

“- Por um lado, a *agricultura* apresenta-se crescentemente fragmentada, mesmo quando nos situamos no nível de análise local ou regional. Não se trata apenas da diversidade de estruturas técnico-económicas e sociais de produção, mas também da inserção em redes de relacionamento externo

diferenciadas e não articuladas. Além disso, os recursos necessários ao desenvolvimento da actividade agrícola são cada vez mais disputados por aplicações não agrícolas: a terra, a água, o trabalho, o dinheiro...são sujeitos a uma procura que não se circunscreve 'sectorialmente'. Esta questão começa por se colocar desde logo ao nível das decisões microeconómicas, onde a afectação de recursos à exploração agrícola é confrontada, cada vez mais frequentemente, com utilizações alternativas.

- Por outro lado, a consideração do *espaço rural* como unidade dominada ou subordinada ao espaço urbano, no quadro de uma representação bipolar do espaço social, revela-se cada vez mais desadequada.” (Cordovil, 1991: 122).

Aqueles estudos vão integrando a multidimensionalidade da vida social e revelam a diversidade dos contextos socioterritoriais. A este propósito, deve referir-se a importância crescente da dimensão territorial local dos fenómenos sociais e económicos. Deu-se também uma atenção particular ao “estudo das estruturas de produção agrícola e dos comportamentos económicos dos agricultores” (id: 150).

Outro dos temas centrais dos estudos agrícolas e rurais da década de 80 em Portugal foi o do papel dos pequenos e médios agricultores familiares no desenvolvimento da agricultura portuguesa.

Os autores que se dedicaram a este tema (p.e. Carvalho et al., 1982; Carvalho, 1984; Barros, 1989; Fragata, 1989; Fragata e Barros, 1988) propõem uma abordagem alternativa àquela que consideram dominante através, nomeadamente, dos conceitos de “racionalidade da agricultura familiar” e de “tecnologia apropriada” (id: 211).

A abordagem da relação entre mudança social, desenvolvimento económico e transformação das estruturas de produção conheceu também uma “viragem significativa”.

Sobre o processo de alteração das estruturas de produção agrícola portuguesas, Cordovil cita dois trabalhos - um da sua autoria (1984) e outro da autoria de Oliveira Baptista (1985).

O primeiro identifica e explica as alterações verificadas na repartição dos recursos produtivos por estratos de agricultura; o segundo, “mais amplo do ponto de vista temático”, inclui referências à política agrária e às estruturas sociais e de poder de âmbito local e regional em zonas pré-definidas. Ambos os trabalhos colocam os “acontecimentos” e os “protagonistas” na “primeira linha da(s) história(s) de mudança” e centram a análise “nas relações económicas e sociais que se tecem em torno da produção agrícola, mas considerando estas relações entrosadas com as dimensões política e cultural das estruturas e mudança social” (id: 229).

Um outro trabalho de Cordovil, citado no início deste ponto, procede a uma análise compreensiva das “estratégias produtivas” dos agricultores e inscreve-se também numa linha de investigação sobre as estruturas agrícolas. Nesse sentido, o autor refere que:

“(…) (a) análise da *estrutura da exploração agrícola* não se restringe à caracterização do *aparelho e sistema de produção*, devendo contemplar, também, os domínios dos *recursos humanos* e da *organização do trabalho*, das condições de *acesso aos meios de produção* e do *financiamento*” (Cordovil, 1991: 238).

Entre os elementos que integram o quadro conceptual relativo ao “processo de decisão estratégica ao nível da exploração agrícola” apresentado pelo autor gostaríamos de salientar o que diz respeito à “situação objectiva”¹⁰.

Nesta “situação objectiva”, por sua vez, queremos chamar a atenção para as expressões de “controlo e de envolvimento face (à) unidade de produção” e de “oportunidades e restrições externas que enquadram a actividade da exploração agrícola”.

Relativamente à primeira, o autor refere que:

“Enquanto a noção de *envolvimento* se refere à importância que a exploração agrícola tem para o agricultor, o conceito de *controlo* prende-se

¹⁰ Os outros dizem respeito: i) ao “decisor” (agricultor) e aos seus “critérios de decisão” e ii) ao “processo de decisão”.

com a autonomia de que este dispõe na orientação dessa unidade produtiva” (id: 239).

Os aspectos compreendidos no “envolvimento” dizem respeito aos “rendimentos obtidos, tempo de actividade, valores patrimoniais implicados, etc.” e, no controlo, dizem respeito, entre outros, à “forma de acesso aos principais meios de produção, em particular a terra”; às “condições de financiamento da actividade produtiva”; ao domínio dos processos técnicos utilizados”; e, finalmente, à “natureza das relações comerciais a montante e a jusante da exploração agrícola” (ibid).

Relativamente à segunda, é referido o seguinte:

“O domínio que assim se enuncia é amplo e diversificado: os factores físicos e biofísicos (clima, solo, água,...) constituem uma componente essencial da envolvente externa da produção agrícola, pois esta consiste num processo biológico intervencionado pelo homem, regra geral, em condições de ‘céu aberto’ e utilizando a terra como recurso fundamental; mas os restantes factores, que poderemos nomear por *ambiente socioeconómico*, assumem também importância decisiva. Embora consideremos muito importante a configuração dos *mercados* a montante e a jusante da actividade agrícola, atribuímos papel igualmente fundamental a outras componentes do *ambiente socioeconómico*. Referimo-nos, nomeadamente, às que determinam as oportunidades de emprego e rendimento alternativas à agricultura, e às estruturas de enquadramento técnico e financeiro das explorações agrícolas” (id: 245-246).

Em nosso entender, este trabalho permite salientar aspectos centrais da actual discussão das alternativas ao uso da terra. Desde logo, porque a abertura da “caixa negra” do comportamento dos agentes económicos é um passo essencial para a compreensão da configuração e alteração das práticas dos actores económicos. E, depois, porque nos parece que é possível integrar alguns aspectos de natureza institucional, como é o caso do direito de propriedade, no âmbito de algumas noções que integram o quadro conceptual do autor para a análise das “estratégias produtivas”.

É o que acontece com a noção de “controlo”, na medida em que se refere à “forma de acesso aos principais meios de produção, em particular a terra”. É também o que acontece com a noção de “oportunidades e restrições externas que enquadram a exploração agrícola”.

Se a década de 80 é a década de alteração do olhar sobre a realidade agrícola e rural, quer do ponto de vista epistemológico, quer do ponto de vista temático e metodológico, a década de 90 e os primeiros anos do séc. XXI é, também em Portugal, um período marcado pela integração dos conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade e da consequente discussão em torno das alternativas de uso da terra tendo em conta as actuais exigências e procuras dirigidas ao território rural.

Num inventário de estudos dedicados ao tema do ambiente nas ciências sociais, Mansinho e Schmidt (1994) apresentam a década de 90 como um “tempo de consolidação”.

Como veremos, a apresentação das estratégias e das perspectivas de desenvolvimento da agricultura portuguesa é, nalguns casos, feita de forma dicotómica. A agricultura competitiva/viável e gerida segundo critérios de racionalidade económica é separada de uma agricultura marginal e cuja existência encontra a sua justificação em razões de natureza ambiental e/ou social.

Não raramente, o conceito de multifuncionalidade aparece associado apenas ao segundo tipo de agricultura e não como uma dimensão inerente à produção agrícola, independentemente da sua viabilidade económica. Por outro lado, grande parte da discussão das alternativas em termos do(s) modelo(s) agrícola(s) é feita no quadro temático da aplicação da PAC à agricultura portuguesa.

Estão neste caso alguns trabalhos da iniciativa do Ministério da Agricultura. Entre estes deve referir-se o estudo **Dois Contributos para um Livro Branco sobre a Agricultura e o Meio Rural** (1993). Trata-se de uma obra organizada em duas partes/contributos: “Contributo I: A agricultura portuguesa no horizonte dos anos 90: elementos para uma nova política agrícola”; “Contributo II: Agricultores e agriculturas: que futuros? Memória para um debate urgente”.

Para além de um balanço e perspectivas de evolução da agricultura e do mundo rural português no contexto da integração na União Europeia, o livro propõe uma estratégia dicotómica para o desenvolvimento da agricultura: “uma estratégia de produtividade-qualidade num quadro concorrencial” e “uma estratégia de desenvolvimento eco-rural num quadro territorialmente delimitado”.

Da mesma forma, o trabalho “A reforma da PAC e as políticas agrícola e rural comunitária e nacional, estratégias, objectivos e medidas prioritárias de médio-longo prazo”, apresentado por um grupo de trabalho nomeado pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (1996), permite perceber a sensibilidade política aos problemas da agricultura e as orientações estratégicas de desenvolvimento da actividade. Neste sentido, é adoptada uma postura crítica relativamente às orientações da PAC e propõem-se medidas que visam essencialmente a separação das ajudas ao rendimento da produção, permitindo a libertação de fundos que deverão orientar-se para medidas de desenvolvimento rural. É proposta também a integração das ajudas ao rendimento e ao investimento e a introdução de critérios de natureza social e ambiental na sua atribuição que deverá ser mais selectiva. Veremos que a reforma da PAC em curso integra algumas destas orientações.

Outro trabalho, **Desenvolvimento Rural, novas realidades e perspectivas** (1997), apresenta sugestões relativamente à política de desenvolvimento rural após o primeiro ano de vida da Direcção Geral de Desenvolvimento Rural. Aquelas são apresentadas em termos globais, sectoriais e multi-sectoriais, envolvendo também aspectos organizativos e institucionais inseridos no contexto comunitário. A agricultura é considerada indissociável do desenvolvimento rural e, nesse sentido, deverá ser objecto de um conjunto de medidas que visam a sua reestruturação, renovação e multifuncionalidade (DGDR, 1997: 50-51).

Em 1997, também numa edição do Ministério, António Covas propõe uma política de desenvolvimento rural de “ajustamento” e de “diversificação” nos seguintes termos:

“Diversificação interna à exploração (exploração multifuncional ou rural) e diversificação externa à exploração (desenvolvimento rural e regional). Quanto ao ajustamento, trata-se (...) de organizar a mobilidade dos

recursos entre actividades, sendo certo que, desta maneira, daremos oportunidade a estratégias familiares de pluriactividade e plurirendimento” (Covas, 1997a: 29).

O autor reconhece a dificuldade inerente à definição de um domínio autónomo para a multifuncionalidade da agricultura: “continua a faltar um corpo de doutrina suficientemente estabelecido, uma fundamentação técnico-científica rigorosa, uma atribuição de prioridade política elevada, uma protecção jurídica adequada e uma cobertura financeira suficiente” (id: 24).

Nesse mesmo ano (1997) foram publicadas as comunicações ao Seminário “Novas Políticas Europeias e Desenvolvimento Rural em Portugal” da iniciativa daquele Ministério.

Numa delas, Covas propõe uma alteração do artigo 39º do Tratado de Roma no sentido de integrar novos objectivos e uma nova denominação da política agrícola: política agro-alimentar e de desenvolvimento rural.

Outra comunicação ao mesmo Seminário a salientar é de Francisco Aviliez que considera a importância dos sistemas de produção que, não sendo economicamente competitivos, possam ser importantes do ponto de vista social e ambiental. Neste sentido, defende uma política agrícola e rural que respeite a especificidade da agricultura portuguesa e os seus diferentes níveis de desenvolvimento. O autor identifica três desafios que se colocam aos centros de decisão responsáveis pela condução da política agrícola e rural na “próxima década”:

“Promoção da competitividade futura dos sistemas e unidades de produção, transformação e comercialização de produtos agro-alimentares; viabilização futura das explorações agrícolas cujos sistemas de produção não sendo competitivos podem, se devidamente apoiados, vir a passar por um processo de reconversão e diversificação que lhes permita vir a desempenhar com sucesso funções de conservação do ambiente e dos recursos naturais e de promoção do espaço natural e da paisagem; contribuição, através da utilização diversificada dos recursos disponíveis dentro e fora das explorações agrícolas, para a consolidação do tecido

económico e social das zona rurais em especial para aquelas que apresentem maiores fragilidades socioeconómicas” (Avillez, 1997: 55-56).

Este autor mantém o essencial desta sua perspectiva na obra (em co-autoria) **Rendimento e competitividade agrícolas em Portugal**. É aqui sublinhada a necessidade de imprimir competitividade aos sistemas de agricultura (“agro-comerciais”, “agro-ambientais” e “agro-rurais”) que são concebidos numa perspectiva multifuncional. Os autores entendem que “o que caracteriza actualmente a agricultura portuguesa é uma superfície agrícola utilizada predominantemente por **sistemas agro-comerciais subsídio-dependentes**” (Avillez et al., 2004: 21).

A importância das medidas da PAC na evolução das características das explorações agrícolas portuguesas conduz os autores daquela obra a dedicar uma atenção particular à evolução recente e situação actual daquela política, incluindo a reforma iniciada em 2003. Procedem ainda à “identificação e caracterização dos diferentes tipos de opções produtivas, tecnológicas e estruturais que poderão vir a assegurar os processos de reconversão em causa, assim como, a abordagem dos diferentes tipos de condições de âmbito empresarial e político institucional que se tornará indispensável vir a garantir para que tais alterações se verifiquem” (id: 22).

Um outro autor que tem comentado de forma crítica, numa outra perspectiva, a aplicação da PAC a Portugal é Oliveira Baptista. Em 1993, no livro **Agricultura, Espaço e Sociedade Rural**, que reúne textos escritos entre 1990 e 1992, apresenta as principais transformações da agricultura e da sociedade rural em Portugal a partir dos seguintes temas: as relações entre a agricultura, o espaço e a sociedade rural, a agricultura familiar, os assalariados do Alentejo e do seu “derrotado projecto agrícola” e, por último, o “anunciado *fim* da agricultura portuguesa no quadro da actual perspectiva de construção europeia”. No balanço que faz sobre a evolução da agricultura e do mundo rural português no âmbito da PAC refere que:

“No plano agrícola, Portugal transforma-se assim num espaço onde algumas pequenas ilhas de agricultura intensiva se encontram rodeadas por um mar de áreas florestadas, abandonadas ou aproveitadas de modo muito extensivo. (...). Uma parte substancial da população agrícola continuará, no entanto, no seu *habitat*, sobrevivendo com a ajuda dos

subsídios da PAC destinados aos que se limitam à função de jardineiros da natureza, ou seja, cuidam da terra sem terem como móbil a produção para o mercado e aos que aceitem um subsídio em troca da cessação da actividade agrícola. O envelhecimento da população agrícola pode contribuir para o sucesso destas vias” (Baptista, 1993: 91-92).

É também em 1993 (um ano após a reforma da PAC), e no quadro de reflexão sobre a agricultura portuguesa no contexto desta política, que este autor apresenta o “regresso da questão da terra”:

“Paradoxalmente, hoje começa a observar-se uma espécie de renascimento da questão da terra. De facto, com 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. Esta questão foi um dos temas centrais do debate em torno da terra desenvolvido nos dois últimos séculos” (id: 40).

Mais tarde, em 1997, o mesmo autor fez uma intervenção na Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas. Nesta ocasião, apresenta a agricultura como sendo “ainda uma actividade central na estruturação de grande parte do espaço rural” e com “um lugar decisivo na economia das famílias agricultoras”. Propõe uma alteração dos mecanismos de distribuição dos subsídios em que os beneficiários seriam os agricultores familiares e os assalariados agrícolas em contraste com o que, segundo o autor, tem acontecido: uma concentração destes apoios num grupo social que em nada contribui para a ocupação do território e para o seu uso “harmonioso e diversificado” (Baptista: 1997: 99).

A reflexão sobre a PAC feita por autores portugueses conheceu recentemente um desenvolvimento significativo com a publicação de duas obras.

Uma, da autoria de Cordovil, Dimas, Alves e Baptista, tem como título **A Política Agrícola e Rural Comum** e dá conta da evolução da agricultura europeia e da PAC nas últimas quatro décadas. Os autores discutem ainda a “legitimidade” desta política a partir da análise crítica dos objectivos e dos instrumentos da sua implementação.

Outra, da autoria de Cunha (2004), tem o título de **A Política Agrícola Comum na Era da Globalização**. A dimensão estritamente política assume aqui uma referência central, incluindo a apresentação do processo negocial das principais etapas de evolução da PAC. Os interesses portugueses merecem apontamentos autónomos e, tal como é sugerido pelo título, “a PAC e o contexto internacional” corresponde a uma dimensão privilegiada da reflexão desenvolvida pelo autor.

O tema da PAC e a referência a algumas das medidas que a integram foram ainda objecto de dois livros (ambos de 2003) da autoria de Barros e Ramos e Barros. Este último autor resume a sua actuação enquanto Director-Geral e Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural entre 1996 e 2002.

A questão do desenvolvimento rural e, mais especificamente, da relação entre agricultura e ruralidade tinha já ocupado Cordovil (1997) em “Desenvolvimento Rural e Conservação do Campo”. O autor reflecte sobre aquela relação partindo das tendências de evolução da sociedade e da economia portuguesas e identifica objectivos e princípios orientadores do desenvolvimento rural. Nesta sua proposta assumem especial importância a valorização e conservação do campo enquanto:

“Suporte de actividades humanas geradoras em simultâneo de bens e serviços mercantis, nomeadamente agro-florestais, e de bens e serviços de carácter público ou misto (paisagem, valores faunísticos e florísticos não comercializáveis, ambiente ameno e acessível)” (Cordovil, 1997: 8).

O estudo da paisagem tem vindo a ocupar Pinto Correia. É de 1994 o seu estudo das dinâmicas paisagísticas que compara os casos dinamarquês e português. Para além disso, e com Cancela d’Abreu e Oliveira, a autora desenvolveu o tema da paisagem num trabalho encomendado pela Direcção Geral de Planeamento e

Desenvolvimento Urbano em 1999, apresentado no encontro promovido pela OCDE sobre Indicadores de Paisagens Agrícolas (Noruega, 2002).

Ainda a paisagem, e mais concretamente a sua avaliação quantitativa, ocupou também Lima Santos (1997a e 1997b).

Para Ferrão (1997) a “mercantilização das paisagens” constitui uma das tendências de evolução do “mundo rural” na sua relação com o “mundo urbano”. O autor refere ainda um movimento de “renaturalização” na “conservação e protecção da natureza” e um outro centrado na “procura de autenticidade”.

A investigação nas áreas disciplinares da Economia Agrícola e da Sociologia Rural em Portugal é hoje dominada pelos temas da sustentabilidade e da multifuncionalidade da agricultura e do território rural. A consulta ao “site” do Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural do Instituto Superior de Agronomia, por exemplo, permite-nos confirmar isso mesmo. Entre os eixos de investigação deste departamento está a “análise dos efeitos ambientais das práticas agrícolas e a valoração económica desses efeitos” e a “análise tecnológica e socio-económica dos sistemas rurais, dando nova ênfase às dimensões territorial e ambiental”.

Não sendo a única, parece-nos que a dimensão ambiental daqueles conceitos adquiriu uma importância e centralidade indiscutíveis. No caso português, e à semelhança de outras sociedades europeias, assistimos a uma certa tensão e reajustamento entre o papel económico e social da agricultura e o seu papel em termos de ocupação do território e uso sustentado dos recursos naturais. É também por isso que a discussão em torno da propriedade daqueles recursos apresenta oportunidade e actualidade científica, social e política.

1.4. A centralidade do direito de propriedade na discussão do uso agrícola da terra: convicções, interrogações e orientação da pesquisa

A revisão da literatura apresentada no ponto anterior permitiu evidenciar os principais aspectos da reflexão actual em torno da questão agrícola nas economias ocidentais.

Aquela reflexão traduz uma mudança de orientação quanto à função da agricultura e à identidade dos agricultores que resulta essencialmente de duas tendências: o cumprimento dos objectivos relacionados com o aumento da produção e da produtividade por parte da agricultura e a emergência e crescente afirmação de valores sociais associados ao ambiente, ao património, à qualidade e à saúde pública.

A referência aos estudos e propostas de formulação de medidas de política dirigidos à agricultura e ao espaço rural privilegiou a identificação dos principais conceitos envolvidos naquela reflexão, assim como as implicações que estes conceitos envolvem em termos dos modelos e instrumentos de análise a operacionalizar na observação daquelas realidades.

Neste contexto, os conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais impõem-se de forma inequívoca. Deve referir-se que estamos perante conceitos formulados e discutidos em momentos e contextos institucionais diversos e que têm a particularidade de envolver uma dimensão económica, social e ambiental.

No caso da agricultura, a procura de modelos sustentáveis e multifuncionais coloca questões complexas à teoria económica que envolvem, nomeadamente, a discussão em torno das externalidades e da sua forma de resolução. A ausência de consenso nesta discussão decorre, como habitualmente, da adopção de quadros teóricos diversos bem como da diversidade e divergência dos interesses e sistemas de valores em presença.

Relativamente à multifuncionalidade, a par de uma visão convencional que privilegia a intervenção do Estado, encontramos uma posição neo-institucionalista, que admite

a diversidade de soluções institucionais (Estado, mercado, acção colectiva) numa lógica de maximização do resultado económico, e ainda posições mais “radicais”, que criticam o próprio conceito de “falhas de mercado” e a visão dominante na Economia Pública. Esta diversidade de posições teóricas tem implicações nas propostas em termos de formulação de políticas apresentadas por alguns dos trabalhos citados.

É, quanto a nós, possível retirar duas conclusões desta discussão em torno da procura de sustentabilidade e de multifuncionalidade na agricultura: i) a ausência de fórmulas únicas nessa procura - a diversidade do território e dos sistemas agrícolas irá exigir soluções também diversas; ii) a necessidade de uma reflexão crítica sobre alguns dos conceitos económicos mais solicitados naquela discussão, nomeadamente, o conceito de “falhas de mercado” e de “custos de transacção”, assim como sobre as técnicas de avaliação mercantil de bens e serviços ambientais.

A grande importância do controlo dos recursos naturais por parte dos agricultores é um facto que se impõe na observação de algumas variáveis e indicadores de uso agrícola do território. O desencontro entre aquela importância e o contributo da agricultura para o produto e o emprego da economia regista-se para o caso do Continente português, tal como em toda a União Europeia, embora com especificidades regionais.

No contexto das leituras económicas e sociológicas do processo de mudança em curso na agricultura e no território rural, aquele controlo remete para a centralidade dos agricultores naquele processo. É nesse sentido que têm sido desenvolvidos trabalhos que procuram saber quem são e o que pensam os agricultores sobre as (novas) solicitações dirigidas à sua actividade e ao património que controlam. É neste sentido também que a propriedade da terra, mais concretamente o direito de propriedade, se impõe como uma variável incontornável, quer no conhecimento do território, quer na implementação das políticas que têm como destinatários os agricultores e o território rural.

A adopção de uma perspectiva territorial, por oposição a uma perspectiva sectorial, tem permitido revelar a complexidade e a diversidade da realidade agrícola e rural e, nessa medida, evidencia a forma como são detidos os recursos assim como as

normas e os valores que a inspiram. Estes são aspectos que fazem parte das realidades territoriais e devem ser considerados por quem procura conhecer e transformar o território.

É neste contexto que sintetizamos aquelas que são as nossas grandes convicções de partida:

- a importância da agricultura no controlo dos recursos naturais;
- a emergência e afirmação de novos valores associados ao uso desses recursos;
- a importância do conhecimento sobre a forma como esse controlo é feito, ou seja, do direito de propriedade.

A teoria económica apresenta-nos duas alternativas relativamente à abordagem do direito de propriedade: a sua naturalização ou a sua explicitação e análise crítica.

No primeiro caso, o direito de propriedade é concebido como uma variável definida à partida, encontrando-se implícita nas transacções inerentes à actividade económica. No segundo caso, trata-se de uma variável susceptível de autonomização enquanto objecto de estudo no domínio científico da Economia e que permite esclarecer a natureza daquela actividade.

O nosso trabalho insere-se nesta última perspectiva. Consideramos que as decisões de afectação da terra incorporam uma dimensão normativa e, neste sentido, será importante perceber o que é o direito de propriedade e que configuração apresenta, quer do ponto de vista da sua arquitectura, quer do ponto de vista dos valores que o delimitam.

Tal como referimos na Introdução, foi a convicção da centralidade do direito de propriedade para a explicação da forma de afectação da terra no contexto da agricultura que presidiu à orientação da nossa pesquisa, contemplando as seguintes etapas:

- síntese da evolução do tratamento do tema da terra e da propriedade no âmbito da Economia;

Problemática

- identificação das propostas conceptuais e analíticas que, naquele âmbito, nos parecem mais adequadas para o estudo do direito de propriedade;
- levantamento e análise crítica de informação relativa às normas de uso da terra no contexto da agricultura e para o caso português;
- proposta de novas pistas e perspectivas de investigação sobre o significado e a pertinência cognitiva e política do tema do direito de propriedade da terra.

As diferentes componentes do presente trabalho incorporam os resultados obtidos em cada uma destas etapas. A análise desenvolvida em cada uma delas pretende contribuir para a afirmação da importância do conhecimento das normas (direito de propriedade) relativas ao uso agrícola da terra para a Economia. O próximo capítulo informa-nos sobre a evolução e as principais características das actuais abordagens do tema da terra e da propriedade no âmbito disciplinar da Economia.

2. A terra, a propriedade e a Economia: das análises precursoras à ortodoxia

2.1. Introdução

Este capítulo apresenta a concepção da terra e da propriedade no pensamento económico e sintetiza a visão ortodoxa deste tema no contexto disciplinar da Economia Agrícola.

Seguindo algumas das obras e autores mais representativos, iremos ver que as perspectivas alternativas implicadas no debate económico contemporâneo sobre a terra e o direito de propriedade são em parte tributárias e ganham em ser compreendidas à luz daqueles contributos fundadores da Economia. Neste contexto, procurámos reter os aspectos conceptuais que permitam enriquecer o quadro teórico e analítico que iremos privilegiar.

Será este o objectivo da primeira parte deste capítulo estruturada em quatro temas que, seguindo uma ordem cronológica, correspondem a marcos de afirmação das ideias económicas.

A importância da filosofia do direito natural na abordagem deste tema justifica a referência à obra de Locke, um filósofo dos primórdios do Iluminismo. O domínio da ideia de ordem natural continua a fazer-se sentir na visão fisiocrata, onde, e na sequência do trabalho de Cantillon, a concepção da terra, única fonte de riqueza, assume um lugar central em termos da definição da ordem económica e social.

O pensamento económico liberal é herdeiro desta visão de ordem natural e tem em Smith um dos seus grandes arquitectos. Os autores que se seguem (Say, Malthus, Ricardo e Mill) desenvolvem a Economia liberal e apresentam especificidades no tratamento do tema da propriedade fundiária.

A ruptura de Marx com a perspectiva liberal e, nesse contexto, a visão alternativa que apresenta em termos da instituição propriedade, justifica a referência autónoma a este autor.

A última paragem nesta viagem pelo pensamento económico corresponde à referência a dois autores marginalistas (Walras e Marshall). A preocupação do marginalismo em afirmar a Economia em bases rigorosas (matemáticas) envolveu um trabalho de separação entre a economia e a moral. Trata-se de um trabalho complexo que apresenta contornos específicos nas propostas dos diferentes teóricos marginalistas (vd. Costa, 2002). A concepção do indivíduo como um ser moral explica aquela complexidade e dá lugar a considerações que, em nosso entender, devem ser recuperadas no contexto de um trabalho de conceptualização da terra e da propriedade.

A grelha de leitura das obras que consultámos foi construída no sentido de perceber a abordagem dos diferentes autores ao tema da terra e da propriedade, com particular enfoque na propriedade fundiária e procurando perceber:

- qual a concepção da terra e que lugar ocupa no contexto de outros recursos utilizados na produção;
- qual a importância da propriedade na construção da ordem económica e social;
- qual o fundamento da legitimidade da propriedade.

A introdução de uma síntese da visão económica ortodoxa a partir da área disciplinar da Economia Agrícola corresponde à segunda parte deste capítulo. A abordagem aos conceitos centrais do trabalho - terra e propriedade - no contexto do sector agrícola justificam esta referência. A apresentação dos principais aspectos da visão dominante integra também a identificação de algumas das tendências actuais de desenvolvimento da disciplina relativamente ao tema que nos ocupa.

2.2. Os precursores: a propriedade como direito natural e a terra (dáviva de Deus) como fundamento da ordem económica da sociedade

2.2.1. Locke e o direito natural à propriedade

A noção lockeana de propriedade como direito natural abre este capítulo que identifica alguns dos contributos que edificaram os fundamentos da Economia relativos às noções de terra e de propriedade.

A obra **Two Treatises of Government** deste filósofo inglês dos primórdios do Iluminismo apresenta a propriedade como um facto natural e fonte do próprio poder. Como consequência, e nas palavras do autor, “government has no other end but the preservation of property” (Locke, 1690, citado em West, 2002: 2). Ou seja, para Locke a propriedade privada existe antes do governo e encontra a sua razão de ser na lei natural e na doutrina dos direitos naturais.

De entre os aspectos desenvolvidos no capítulo V daquela obra (“Of property”), iremos concentrar-nos na linha de raciocínio que permite sustentar aquela visão assim como nalgumas das ilações que dela decorrem, nomeadamente as que se prendem com a existência de “limites naturais” e “limites morais” à propriedade.

Assim, e relativamente ao primeiro aspecto, deve referir-se que, para Locke, num período da história que apresenta como “first ages of the world”, o direito natural à propriedade decorre do direito que todos os homens têm à sua vida e liberdade (“one’s own life and liberty”):

“Thought the earth and all inferior creatures be common to all men, yet every man has a ‘property’ in his own ‘person’. This nobody has any right to but himself. The ‘labour of his body and the ‘work’ of his hands, we may say, are properly his” (Locke, 1690, 1823: 116).

Na sua perspectiva, é através do trabalho que o homem se apropria das coisas que Deus colocou à sua disposição, retirando-as do estado de natureza (“state of nature”). O trabalho surge assim como a causa da propriedade e fonte de valor na medida em que lhes imprime utilidade:

“Whatsoever then, he removes out of the State that Nature hath provided, and left it in, he hath mixed his Labour with, and joined to it something that is his own, and thereby makes his Property. It being by him removed from the common state nature placed it in, hath by this labour something annexed to it, that excludes the common rights of other men. For this ‘labour’ being the unquestionable property of the labourer, no man but he can have a right to what that is once joined to, at least where there is enough, and as good left in common for others” (id: 116).

Entre as coisas apropriáveis pelo trabalho do homem está a terra. À semelhança das outras coisas, a apropriação da terra encontra limites tal como é sugerido pela última parte da citação anterior. Em Locke, os limites da propriedade são de ordem natural e moral.

Os primeiros são impostos pela própria natureza e, num primeiro momento, são definidos numa situação de abundância:

“Nor was this appropriation of any parcel of land, by improving it, any prejudice to any other man, since there was still enough and as good left, and more than the yet unprovided could use. So that, in effect, there was never the less left for others because of his enclosure for himself” (id: 118).

Os segundos são impostos pela capacidade que cada homem tem em cuidar do que é seu:

“God has given us all things richly. It is the voice of reason confirmed by inspiration? but how far has He given it us ‘to enjoy’? As much as any one can make use of to any advantage of life before it spoils, so much he may by his labour fix a property in. Whatever is beyond this is more than this share, and belongs to others. Nothing was made by God for man to spoil or destroy. And thus considering the plenty of natural provisions there was a long time in the world, and the few spenders, and to how small a part of that provision the industry of one man could extend itself and engross it to the prejudice of others, especially keeping within the bounds set by reason of what might serve for is use, there could be then little room for quarrels or contentions about property so established” (id: 117-118).

Segundo Locke, a introdução do dinheiro, das convenções sociais e do governo e a passagem de um estado de abundância a um estado de escassez altera os limites naturais à propriedade mas não os limites de ordem moral. Estes últimos, traduzidos na capacidade de cuidar daquilo que se tem e na abstenção de acções prejudiciais, devem continuar a inspirar as convenções sociais que regulam a propriedade. Assim, se o trabalho permite explicar a formação do direito de propriedade “at the beginning”, as convenções permitem a sua regulação nas fases seguintes de evolução histórica. No entanto, os princípios que lhe subjazem permanecem:

“(…) I think, it is very easy to conceive, without any difficulty, how labour could at first begin a title of property in the common things of Nature, and how the spending it upon our uses bounded it; so that there could then be no reason of quarreling about title, nor any doubt about the largeness of possession it gave. Right and conveniency went together. For as a man had a right to all he could employ his labour upon, so he had no temptation to labour for more than he could make use of. This left no room for controversy about the title, nor for encroachment on the right of others. What portion a man carved to himself was easily seen; and it was useless, as well as dishonest, to carve himself too much, or take more than he needed” (id: 126).

A explicação da origem do direito de propriedade e o sentido das convenções sociais que o regulam adquirem em Locke uma referência precursora e têm dominado o debate em torno deste direito até aos nossos dias.

2.2.2. Cantillon e Quesnay: a terra como fundamento económico da sociedade e o campo como espaço de virtude

É já em pleno Iluminismo que surge o primeiro sistema económico completo, através da fisiocracia cujo triunfo se deu em França entre 1758 e 1770. O contexto de afirmação desta escola teve lugar durante a segunda metade do século XVIII.

Tratou-se de uma afirmação difícil, de acordo as notas introdutórias ao **Tableau Économique** cuja primeira edição é de 1758. Em 1767 surge pela primeira vez a palavra “fisiocracia”, como título de uma recolha organizada por Dupont de Nemours, um dos discípulos de Quesnay¹¹.

A palavra “fisiocracia” significa “governo da natureza” e o sistema de ideias que sobre ele reflecte tem como designação “filosofia da ordem natural” segundo a qual a missão do homem no mundo consiste em descobrir essa ordem natural e em submeter-se-lhe.

¹¹ Entre os fisiocratas estão também o Marquês de Mirabeau, Mercier de la Rivière, Le Trosne e Baudeau.

A visão dos fisiocratas sobre a terra como única fonte de riqueza inspira a construção do sistema económico apresentado por Quesnay através do conceito central de “produto líquido”. O “produto líquido”, isto é, o excedente do rendimento sobre os custos de produção, era, para Quesnay, exclusivo da agricultura. E é enquanto única actividade económica geradora de “produto líquido” que a agricultura surge como a única fonte de riqueza. Esta visão é demonstrada através da análise do circuito económico (o “Tableau”) constituído por agricultores, proprietários fundiários e artesãos. No exercício da sua actividade económica, estes três grupos vão repartindo o produto líquido com origem no trabalho da “classe produtiva” (agricultores) pelas outras duas classes denominadas “estéreis”.

A visão da economia sob a forma de circuito e a presença de uma noção de equilíbrio geral que resulta do seu funcionamento são aspectos centrais do pensamento económico de Quesnay. No entanto, é Cantillon quem define pela primeira vez a noção de equilíbrio a longo prazo através da identificação de fluxos de rendimento. Não sendo francês, este autor teve uma influência decisiva nos economistas franceses através do único livro que escreveu e que começou a circular em manuscrito em 1730 - **Ensaio sobre a Natureza do Comércio em Geral**. Segundo Sedas Nunes, a “obra de Cantillon deriva da de Petty e prepara a de Quesnay, o chefe da escola fisiocrática” (Sedas Nunes, 1992: 115).

Para Jevons aquela obra constitui “o primeiro tratado de economia” pois, em sua opinião:

“The *Essai* is far more than a mere essay or even a collection of disconnected essays like those of Hume. It is a systematic and connected treatise, going over in a concise manner nearly the whole field of economics, with the exception of taxation. It is thus more than any other book I know, *the first treatise on economics*...Cantillon's essay is, more emphatically than any other single work, ‘the Cradle of Political Economy’ (Jevons, 1881).

A concepção da terra como única fonte de valor deu origem à formulação de uma “land theory of value” por parte de Cantillon:

“The land is the source or matter from whence all wealth is produced. The labour of man is the form which produces it: and wealth in itself is nothing but the maintenance, conveniences, and superfluities of life” (Cantillon, 1755:1).

O modelo de distribuição territorial dos diferentes tipos de aglomerados populacionais concebido por este autor apresenta uma estrutura hierárquica (“villages”, “market towns”, “cities”, “capital cities”) definida em função das necessidades associadas ao trabalho da terra. A importância económica deste recurso, “única fonte de riqueza”, explicará assim a forma de organização territorial e social.

Esta importância e a concentração da propriedade da terra nas mãos de alguns (“the prince and the proprietors of land”), que foi na sua origem adquirida “on violence and conquest”¹², dão lugar a uma relação de dependência entre os proprietários e os trabalhadores: os primeiros precisam dos trabalhadores para adquirir riqueza; os segundos precisam dos primeiros para sobreviver. É, no entanto, sobre os proprietários que recai a responsabilidade sobre a boa utilização da terra:

“The land belongs to the proprietors but would be useless to them if it were not cultivated. The more labour is expended on it, other things being equal, the more it produces; and the more its products are worked up, other things being equal, the more value they have as merchandise. Hence the proprietors have need of the inhabitants as these have of the proprietors; but in this economy it is for the proprietors, who have the disposition and the direction of the landed capital, to give the most advantageous turn and movement to the whole. Also everything in a state depends on the fancy, methods, and fashions of life of the proprietors of land in special (...)” (id: 12).

A preocupação com a boa afectação da terra está também presente nos autores fisiocratas. A ideia do “laissez faire” fisiocrata surge como o ideal de funcionamento

¹² Para Cantillon a desigualdade na distribuição da propriedade da terra é obra dos homens e não da Providência: “It does not appear that Providence has given the right of the possession of land to one man preferably to another: the most ancient titles are founded on violence and conquest. The land of Mexico now belong to the Spaniards and those at Jerusalem to the Turks. But howsoever people come to the property and possession of land we have already observed that it always falls into the hands of a few in proportion to the total inhabitants” (id).

da economia e da sociedade para estes autores. Nas notas introdutórias à primeira edição do **Tableau** que consultámos está presente a ideia segundo a qual a defesa da liberdade se justifica pela sua importância na reabilitação da agricultura:

“Se é certo que Quesnay pugnava por uma redução drástica da intervenção estatal na vida económica, defendendo nomeadamente a abolição dos monopólios e a liberdade de comércio tanto internos como externos, não é menos certo que ele defendia que o Estado deveria actuar com maior firmeza para criar as condições necessárias para que as leis naturais pudessem impor-se” (notas introdutórias ao **Tableau Économique**, 1966: 53).

É o caso da garantia da propriedade, “fundamento essencial da ordem económica e social”, que só o Estado estava em condições de assegurar:

“(A) SEGURANÇA DA PROPRIEDADE É O FUNDAMENTO ESSENCIAL DA ORDEM ECONÓMICA DA SOCIEDADE¹³. Sem a garantia da propriedade, o território ficaria inculto. Não haveria proprietários nem rendeiros dispostos a fazer as despesas necessárias para o valorizar e cultivar, se a posse dos fundos nele empregados e dos seus produtos não fosse assegurada àqueles que fazem os adiantamentos para essas despesas. É a garantia da posse continuada que incentiva o emprego do trabalho e das riquezas na beneficiação e no cultivo das terras, e nos empreendimentos comerciais e industriais. Somente o poder soberano, que garante a propriedade aos seus súbditos, tem um direito originário a partilhar dos frutos da terra, única fonte de riquezas” (Quesnay, 1763¹⁴, 1966: 142-143).

Não podemos deixar de relacionar as preocupações de Quesnay com a situação de profunda crise da agricultura francesa na época. Uma das causas desta crise seria, segundo este autor, o sistema de propriedade dominante: terra dividida em minúsculas parcelas que pertenciam a camponeses extremamente pobres e cujo rendimento anual mal chegava para pagar os encargos que sobre eles pesavam,

¹³ As maiúsculas são do autor.

¹⁴ A autoria desta obra é atribuída a Mirabeau, à excepção do cap. VII aqui citado, redigido por Quesnay.

tanto sob a forma de impostos lançados pelo rei, como de direitos senhoriais, restos do sistema feudal, à data ainda parcialmente em vigor em França (id: 48).

Quesnay insurgiu-se contra este sistema e contra as políticas industrialistas de Colbert, condenando igualmente o absentismo dos proprietários e as poupanças estéreis que subtrairiam à circulação e à distribuição uma parte do rendimento da nação. Em vários pontos do “Tableau” e no “Extracto das economias reais de M. Sully” (integrado na 3ª edição da obra datada de 1767) o autor é bastante severo relativamente ao sistema de impostos e à “pobreza forçada” dos camponeses franceses:

“A pobreza forçada (dos camponeses) não é, (...), o meio de tornar os camponeses trabalhadores: só a propriedade e a fruição assegurada dos seus ganhos lhes podem dar coragem e torná-los activos. Os ministros, guiados por sentimentos de humanidade, por uma educação superior, e por vistas mais largas, rejeitam com indignação as máximas odiosas e destrutivas que só tendem à devastação dos campos. Porque eles não ignoram que são as riquezas dos habitantes dos campos que fazem renascer as riquezas da nação. POBRES CAMPONESES, POBRE REINO¹⁵” (Quesnay, 1767, 1966: 120).

Quesnay defendia um sistema de grande propriedade, “grandes herdades exploradas por ricos lavradores”. Os argumentos apresentados para a defesa desta posição radicam nas despesas de manutenção e reparação dos edifícios e na dimensão do produto líquido, muito maior nas grandes empresas agrícolas do que nas pequenas.

Em edições diferentes, o autor avança também com o que poderemos designar por um modelo de desenvolvimento agrícola e rural, principal factor, se não único, de enriquecimento da Nação: evitar poupanças estéreis por parte dos proprietários; promover a fixação dos filhos dos agricultores nos campos porque o êxodo para as cidades leva as riquezas dos seus pais até aí empregues no cultivo (embora acrescente que “são menos os homens que as riquezas o que é necessário atrair para os campos”); defender a liberdade de cultivo em função dos interesses, dos

¹⁵ As maiúsculas são do autor.

recursos e da natureza do terreno de forma a maximizar o produto; evitar monopólios no cultivo dos bens de raiz.

Um bom cultivo supõe ainda adiantamentos suficientes para a exploração, um lucro assegurado para o empresário e ainda gastos com a melhoria das terras deficientes, gastos que devem ser assegurados pelo proprietário (classe sobre a qual deveriam recair os impostos porque é ela que recebe o “produto líquido”).

Quesnay defende ainda a aplicação da ciência à agricultura congratulando-se com a decisão do governo que envolveu a fundação de “academias de agricultura” em diferentes “províncias”. O êxito das “diversas despesas exigidas pelas diferentes qualidades de terra” dependia, segundo o autor, da combinação (a adoptar por aquelas academias) entre a investigação, os ensaios, as experiências e os conhecimentos da Economia.

2.3. As origens liberais clássicas: da terra que trabalha¹⁶ à terra como factor produtivo

2.3.1. Adam Smith

A referência à fisiocracia ocupa um lugar importante na **Riqueza das Nações** de Smith onde a concepção de ordem natural dá lugar à ideia de uma harmonia espontânea. Após uma exposição longa da perspectiva fisiocrata, Smith apresenta os aspectos que dela o afastam e que se prendem essencialmente com a oposição, presente na obra de Quesnay, entre as “classes produtivas” e as “classes estéreis”.

São cinco os pontos que compõem a argumentação de Smith: i) a classe estéril reproduz anualmente o valor do seu consumo anual e assegura, pelo menos, a existência do capital que a mantém e a emprega; ii) em consequência do argumento anterior, parece incorrecto colocar em pé de igualdade os artífices, fabricantes e mercadores e empregados domésticos; iii) é incorrecto afirmar que o trabalho destas classes não aumenta o rédito real da sociedade - mesmo sem agricultura uma nação de mercadores pode ser rica; iv) os agricultores e

¹⁶ Expressão sugerida por José Maria Castro Caldas.

camponeses sem parcimónia não conseguem aumentar mais o rédito real nem a produção anual da sociedade do que as outras classes consideradas estéreis; v) por último, o rédito de um país comercial e manufacturador será (permanecendo tudo o resto igual) sempre muito superior ao de um país sem comércio e sem manufacturas (Smith, 1776, 1999: 266-270).

Ainda assim, e como acima referimos, Smith considera o sistema fisiocrata como merecedor da atenção de todos aqueles que querem estudar Economia na medida em que:

“(…) ao representar a riqueza das nações como consistindo, não no valor não consumível do dinheiro, mas sim nos bens de consumo anualmente reproduzidos pelo trabalho da sociedade e ao representar a liberdade total como a única maneira capaz de tornar essa reprodução anual o maior possível, a sua doutrina surge, em todos os aspectos, tão justa como generosa e liberal” (id: 271).

Para além desta posição, é possível encontrar em Smith outras afinidades com o sistema fisiocrata: considera que a terra, praticamente em todos os locais, produz uma quantidade de alimentos superior à suficiente para sustentar todo o trabalho necessário para os levar ao mercado. Citando o autor,

“(…) o capital empregado na agricultura não só põe em movimento uma maior quantidade de trabalho que qualquer capital do mesmo montante empregado nas manufacturas, mas também, relativamente à quantidade de trabalho que emprega, acrescenta um valor muito maior à produção anual da terra e do trabalho do país, ou seja, à riqueza e ao rendimento real dos seus habitantes. Entre todas as utilizações que se podem dar ao capital, aquela é de longe a mais vantajosa para a sociedade (Smith, citado em Ricardo, 1817, 1989: 83).

No entanto, o autor volta a afastar-se da visão fisiocrata aos substituir a oposição cidade-campo por uma relação de complementaridade. “De como o comércio dos burgos contribuiu para o melhoramento do campo” transmite-nos essa visão em três aspectos essenciais: em primeiro lugar, os burgos representam um mercado para os produtos do campo; em segundo lugar, a riqueza dos habitantes das cidades era,

frequentemente, utilizada na compra de terras que se encontravam à venda dando assim expressão ao desejo de se tornarem senhores rurais; em terceiro lugar, o comércio e as manufacturas:

“(...) introduziram gradualmente a disciplina e o bom governo e, com eles, a liberdade e segurança individuais, entre os habitantes dos campos que outrora haviam vivido praticamente num permanente ambiente de guerra com os seus vizinhos, e de dependência servil para com os seus superiores” (Smith, 1776, 1999: 696-697).

De qualquer forma, o autor faz a defesa do campo e do trabalho da terra como actividade originária e cujo desenvolvimento deverá preceder o crescimento das cidades. Considera ainda que existe no homem uma “preferência natural pela agricultura”:

“Perante lucros iguais, ou quase, a maioria dos homens optará por aplicar os seus capitais preferencialmente no melhoramento e cultivo da terra em detrimento das manufacturas ou do comércio externo. (...). O homem que aplica o seu capital na terra tem-no mais sob a sua direcção e vigilância, e a sua fortuna está muito menos exposta a percalços do que a do comerciante, que se vê, muitas vezes, obrigado a confiá-la, não só a ventos e marés, como ainda aos elementos mais incertos da loucura e injustiça humanas (...)” (id: 653).

Em sua opinião, o lento progresso dos países europeus é explicado pela inversão daquilo que para ele seria o curso normal das coisas: primeiro o desenvolvimento do campo e só depois o da cidade e, como exemplo oposto, e bom exemplo, apresenta o caso das colónias da América cuja riqueza se baseou totalmente na agricultura.

A comparação entre Europa e Estados Unidos é frequente a propósito das suas referências à propriedade fundiária. Defensor da propriedade baseada no trabalho (“the property which every man has in his own labour, as it is the original foundation of all other property, so it is the most sacred and inviolable” [Smith citado em West, 2002: 6]), o autor critica as características que esta instituição apresenta na Europa, nomeadamente, o direito de primogenitura e as “inalienabilidades perpétuas de diferentes tipos” que impedem a divisão dos grandes domínios, evitando assim a

multiplicação dos pequenos proprietários e o pleno funcionamento do mercado fundiário. A seguinte passagem permite ilustrar este aspecto da visão de Smith:

“Há ainda, em ambas as partes do Reino Unido, alguns grandes domínios que continuaram sem interrupção nas mãos da mesma família desde o tempo da anarquia feudal. Se compararmos o actual estado desses domínios com os dos pequenos proprietários seus vizinhos, não haverá necessidade de apresentar mais argumentos para nos convenceremos como esses domínios extensos são avessos a qualquer melhoramento” (Smith, 1776, 1999: 664).

Smith é assim defensor de um sistema de pequena propriedade na medida em que o pequeno proprietário ao conhecer “(...) integralmente o seu pequeno território, que o considera com a afeição que a propriedade especialmente a pequena propriedade naturalmente inspira e que por isso mesmo se compraz não só com o seu cultivo, como ainda com o seu arranjo, é normalmente, dentre todos os que podem promover melhoramentos, o mais activo, o mais inteligente e o mais bem sucedido” (id: 708).

Relativamente à origem da propriedade, encontramos em Smith uma defesa do direito adquirido por oposição ao direito natural. A seguinte citação parece-nos esclarecedora a este respeito:

“The origin of natural rights is quite evident. That a person has a right to have his body free from injury, and his liberty free from infringement unless there be a proper cause, nobody doubts. But acquired rights such as property require more explanation. Property and civil government very much depend on one another. The preservation of property and the inequality of possession first formed it, and the state of property must always vary with the form of government” (Smith, citado em West, 2002: 6).

Assim, Smith limita a aplicação do direito natural ao universo da pessoa e das suas capacidades. Diferentemente, a propriedade surge como adquirida, um direito socialmente legitimado.

2.3.2. Say

A concepção de valor em Say como “valor utilidade” tem repercussão na sua análise da terra, um dos agentes naturais (“fonds de terre”) da produção.

Estes compreendem não apenas os corpos inanimados, cuja acção contribui para a criação de valores, mas ainda as leis do mundo físico, como a gravitação, o magnetismo, a elasticidade do aço, o peso da atmosfera, o calor provocado pela combustão, etc. (Say, 1803, 1972: 65).

Os valores produzidos resultam da combinação da faculdade produtiva dos capitais com os agentes naturais sendo que o principal destes agentes, mas não único, é, para Say, a terra. Esta perspectiva de cooperação do homem com a natureza afasta este autor quer da visão de Smith, segundo a qual a riqueza seria apenas trabalho acumulado e o trabalho seria a única medida de valor dos produtos, quer da visão dos fisiocratas, para os quais apenas a terra fornece um produto líquido, não devendo nada ao trabalho. Say considera raro que exista um trabalho que não seja produtivo.

Não obstante, a terra apresentava para Say a faculdade de transformar e de tornar úteis um conjunto de materiais - “le service productive de la terre”:

“La terre a la faculté de transformer et de rendre propres à notre usage une foule de matières qui nous seraient inutiles sans elle; par une action que l’art n’a pu imiter, elle extrait, combine les sucs nourriciers dont se composent les grains, les fruits, les légumes qui nous alimentent, les bois de construction ou de chauffage, etc.” (id: 410).

O solo é assim produtor de uma utilidade e a sua força vegetativa pode, num determinado momento da sociedade, possuir um valor independentemente do capital e do trabalho aí empregues (id: 225).

Say estabelece uma distinção entre os agentes naturais livres e os agentes naturais apropriáveis. A terra encontra-se no segundo grupo e, como tal, transforma-se em

“fundo(s) produtivo(s) de valor” ao retribuir o trabalho nela investido. Essa retribuição faz parte dos rendimentos dos proprietários.

O autor estava convencido de que a dupla circunstância dos agentes naturais relativamente à possibilidade de apropriação (livres e apropriáveis) é muito importante para a multiplicação da riqueza:

“Les agents naturels, comme les terres, qui sont susceptibles d'appropriation, ne produiraient pas à beaucoup près autant, si un propriétaire c'était assuré d'en recueillir exclusivement le fruit, et s'il n'y pouvait, avec sûreté, ajouter des valeurs capitales qui accroissent singulièrement leurs produits” (id: 69).

Defensor de um sistema de exploração directa pelo proprietário, Say mostra-se, no entanto, muito crítico relativamente a algumas das regras associadas à instituição da propriedade (seria o caso da herança, sobretudo em Espanha e Itália) bem como ao comportamento absentista de alguns proprietários:

“(…) les propriétaires qui passent mollement leur vie dans une ville ou dans une maison de plaisance, touchant avec nonchalance à chaque terme l'argent que leur apportent leurs fermiers, sans s'occuper jamais de sources de la prospérité publique et sans y contribuer en rien; ceux qui ne s'inquiètent en aucune façon de progrès de l'art agricole; qui ne provoquent, qui ne secondent aucune des grandes entreprises d'irrigation et de canaux, de ponts, de routes et de manufactures, qui doivent accroître la production et la population des cantons où ils ont des terres, suivent une routine plus houteuse encore et plus contraire à leurs vrais intérêts, que celles auxquelles ils reprochent aux gens de la campagne d'être si attachés” (Say, 1852, 1966: 420).

A responsabilidade inerente à instituição propriedade implícita nestas observações de Say está associada a uma noção segundo a qual a propriedade é o garante do progresso económico e da ordem social:

“Si l'état de la nature est pour l'homme celui où il acquiert son plus grand développement; s'il n'atteint ce développement que dans l'état social; et si

l'état social ne peut subsister qu'avec la propriété, le droit de propriété est donc dans la nature; il dérive donc de la nature même de l'homme " (id: 509).

Assim, apenas a garantia da propriedade, o sentimento de uma segurança perfeita, será favorável ao desenvolvimento do espírito empresarial, ao desenvolvimento dos recursos e das faculdades de uma nação (id: 513). Este facto natural, o da apropriação das coisas, deve, no entanto, ser socialmente legitimado através da lei mas também dos hábitos. É neste sentido que Say afirma:

"(...) je me bornerai à vous faire remarquer que les lois paraissent insuffisantes pour assurer la propriété, si elle n'est en même temps protégée par les opinions, par les habitudes, par les mœurs. (...). Ce n'est pas le propriétaire qui permet à la nation de vivre, de marcher et de respirer sur ses terre: c'est la nation qui permet au propriétaire de cultiver les parties du sol dont elle le reconnaît possesseur, et qui d'ailleurs se réserve et ne concède à personne exclusivement la jouissance des lieux publics, des grandes routes, des lacs et de rivières" (id : 516-517, 532).

A importância da legitimação social da propriedade leva Say a apresentar alguns exemplos de disposições legais necessárias ao enquadramento da actividade dos proprietários que têm implícita uma noção de "externalidade negativa". É o caso da formulação de disposições legais que impeçam que trabalhos mal conduzidos numa mina possam causar inundações nos lençóis de água subterrâneos explorados numa exploração vizinha. É o caso também do controlo na exploração dos caminhos de tal forma que os trabalhos feitos com objectivos privados não comprometam a solidez do solo e a segurança das estradas (id: 513). A promoção do bem geral através do sacrifício da propriedade privada deve ser feito de forma cuidadosa ("tout réglement inutile est un attentat contre la propriété et un entrave au développement des richesses") e deverá ter como contrapartida o pagamento de uma indemnização (id: 514).

2.3.3. Malthus

A noção de terra apresentada por Malthus nos seus **Principles of Political Economy** (1820) apresenta similitudes com a noção fisiocrata e com a de Smith

uma vez que incorpora algum mistério, um “dom da natureza”, uma “dádiva de Deus”.

Para este autor, a terra é o único recurso cujo trabalho permite a criação de um excedente (a renda) que não deriva de uma situação de monopólio mas sim do que define como “that quality of earth” e que lhe permite produzir sempre mais do que o necessário para a manutenção das pessoas que a trabalham. Para explicar essa capacidade, Malthus refere ainda a procura constante gerada pelas necessidades e a escassez relativa da terra fértil (Malthus, 1820, 1989: 140).

Sendo a terra o único factor que permite gerar esse excedente, então a renda (e o seu aumento) seria a única fonte de progresso económico e social se as instituições humanas o permitissem. Neste sentido, encontramos também em Malthus uma crítica às normas que no seu tempo governavam a instituição da propriedade. Quer a divisão igualitária vigente em França, quer o sistema de primogenitura inglês, lhe parecem inadequados ao aproveitamento pleno da propriedade fundiária sendo que esta deveria permitir uma coincidência dos interesses dos proprietários e do Estado.

“Da estrita e necessária ligação dos interesses do proprietário e do Estado, num país que suporta (alimenta) a sua população”, título de um dos capítulos do livro, emerge o bem público e deverá, portanto, ser incentivada. O enriquecimento do primeiro trará benefícios para todos, contrariamente ao que acontece nos casos das manufacturas e do comércio:

“(…) without which, in fact, there would be no cities, no military or naval force, no arts, no learning, none of the finer manufactures, none of the conveniences and luxuries of foreign countries, and none of the cultivated and polished society, which not only elevates and dignifies individuals, but which tends its beneficial influence through the whole mass of the people (…)” (id: 149-150).

De facto, e para além do comércio interior e exterior e da manutenção do “consumo improdutivo”, a “divisão da propriedade” é apresentada por Malthus como uma das “causas mais favoráveis ao crescimento do valor que depende da distribuição” e o exemplo mais acabado da importância das proporções:

“(…) pas d'exemple où il soit mieux démontré que la division, dans certains limites, doit être avantageuse, et que, poussée trop loin, elle devient nuisible à l'accroissement de la richesse” (Malthus, 1820, ed. online).

Para o autor, a evolução da distribuição da propriedade fundiária não tem seguido o caminho mais favorável àquele crescimento:

“A la chute de l'empire romain et durant le régime féodal, la division la plus inégale et la plus vicieuse de la propriété foncière s'est trouvée établie dans presque toute l'Europe. Dans quelques états, les lois qui protégeaient et qui perpétuaient cette division on perdu beaucoup de force. (...). Mais, dans d'autres pays, ces lois conservent encore une grande force, et mettent de sérieuses entraves à l'accroissement de la richesse et de la population. Un très grand propriétaire, entouré de paysans très pauvres, offre l'exemple du mode de distribution territoriale le plus défavorable à la demande effective” (ibid).

A questão da “procura efectiva” corresponde a um elemento central na obra deste autor e está na base da sua crítica à lei de Say (“toda a oferta cria a sua procura”). A noção da existência de uma desproporção entre os meios de subsistência e a população estão na base das propostas reformadoras que apresenta no **Ensaio sobre o Princípio da População** e explicam a apresentação de Malthus como um dos precursores da Economia do Ambiente e dos Recursos Naturais.

2.3.4. Ricardo

Entre os aspectos que separam Ricardo de Malthus está o que diz respeito à concepção de terra que o primeiro apresenta nos **Princípios de Economia Política e de Tributação** (1817):

“É vulgar ouvir falar das vantagens que a terra possui sobre qualquer outra fonte de produção devido ao excedente que proporciona sob a forma de renda. Porém, quando a terra é mais abundante, quando é mais produtiva e mais fértil, não produz renda nenhuma e é só quando a sua qualidade diminui e produz menos em troca do trabalho nela empregado que se põe de lado uma parte da produção original dos terrenos mais férteis para o

pagamento da renda. É singular que esta qualidade da terra, que deveria ser considerada como uma imperfeição em comparação com os agentes naturais que cooperam com os industriais, seja considerada como constituindo a sua vantagem peculiar” (Ricardo, 1817, 1989: 82).

Pensamos que com Ricardo tem lugar uma alteração da concepção da terra. Este autor coloca a terra em pé de igualdade com outros “agentes naturais” com as particularidades decorrentes dos diferentes níveis de fertilidade, da sua escassez e da possibilidade de apropriação por parte dos indivíduos. Mas essas particularidades não tinham a ver, como nos outros autores, com capacidades produtivas superiores, multiplicativas, misteriosas até.

Esta diferença está presente nas seguintes palavras do autor:

“Será que a natureza não colabora com o homem na indústria? A força do vento e da água que move as máquinas e ajuda a navegação não conta para nada? A pressão atmosférica e a força do vapor que nos permitem fazer funcionar as máquinas mais maravilhosas não são dons da natureza? Isto para não falar dos efeitos do calor no abrandamento e fundição dos metais nem da decomposição do ar nos processos de tinturaria e fermentação. Não é possível criar um processo de fabricação em que a natureza não colabore com o homem e não o faça, também, generosa e gratuitamente” (id: 83).

As características da teoria da renda apresentada por Ricardo decorrem também da sua concepção da terra. Definida como “aquela parte do produto da terra que é paga ao senhorio pelo uso das potencialidades originárias e indestrutíveis do solo” (id: 73), a renda fica a dever-se não a uma qualidade exclusiva da terra mas sim à sua escassez.

Afirma o autor que quando se coloniza um país onde a terra é abundante e rica sendo necessário cultivar apenas uma parte dessa terra para a alimentação da população, não existe renda porque ninguém pagará o uso de um recurso que se encontra em abundância, da mesma forma que não se pagará nada pelo uso do ar e da água. E aqui está aquilo que poderá diferenciar a terra dos outros agentes naturais com consequências ao nível da forma de produção: é que, contrariamente a

estes (p.e. o ar e a água) a terra pode ser apropriada por um grupo de pessoas que daí poderão retirar vantagens.

Ricardo sublinha a importância económica que a propriedade fundiária apresenta. A fim de ilustrar este aspecto, estabelece uma comparação entre a Europa, onde a terra fértil é muito escassa, com “those countries where there is abundance of fertile land”. Neste caso, “the evils proceeds from bad government, from the insecurity of property, and from a want of education in all ranks of the people” (ibid).

Em Ricardo, a questão da escassez da terra torna-se muito premente e é este facto que, juntamente com a possibilidade de apropriação, permite, como vimos, a formação da renda, aspecto central da sua obra.

2.3.5. Stuart Mill

A defesa da convergência entre a propriedade privada e o interesse público no sentido de Bentham de quem foi discípulo (“the greatest happiness of the greatest number”) é central na obra de Mill. Este autor dedicou parte significativa da sua obra à questão da propriedade e à investigação das normas que a tornassem numa instituição economicamente eficiente e socialmente justa.

A terra, enquanto factor de produção, é analisada no contexto da sua teoria da produção e a sua apropriação através da instituição “propriedade” (“the primary and fundamental institution”) faz parte da teoria da distribuição da riqueza que, para este autor, pode e deve ser alterada no sentido da prossecução da justiça social.

Por terra, Mill entende “os materiais e instrumentos oferecidos pela natureza, existentes no interior da terra ou na sua superfície” (Stuart Mill, 1848, 1987: 38), sendo que a natureza não é para este autor, e à semelhança do que defende Ricardo, mais cooperante com o trabalho do homem na agricultura do que noutras actividades.

A dificuldade associada à distinção entre o que é produto do trabalho daquilo que não o é no caso da terra (“the raw material of the earth”) justificariam a sua apropriação privada e o sentimento de perpetuidade. No entanto, as razões que

legitimam a existência desta instituição fazem sentido se, e apenas se, o proprietário cuidar das suas terras (“is its improver”):

“Whenever, in any country, the proprietor generally speaking, ceases to be the improver, political economy has nothing to say in defense of landed property, as there established” (id: 231).

A situação de abandono das terras referida por Stuart Mill justificaria a sua expropriação, incentivando assim aquela que deveria ser a tendência das normas que regulam a afectação da terra:

“The breaking of entails, the cheapening of the transfer of property, and whatever else promotes the natural tendency of land, in a system of freedom, to pass out of hands which can make little of it into those which can make more (...)” (id: 187).

Deve ter-se em conta que Stuart Mill escreveu a obra que temos vindo a citar durante a “Irish Potato Famine”. A propriedade da terra era causa de sofrimento devido à incompetência dos proprietários e à desadequação das normas legais.

A especificidade da terra (“No man made the land. It is the original inheritance of the whole species. Its appropriation is wholly a question of general expendency”) dá lugar à procura de soluções que se traduzam na promoção do bem geral. A mistura de trabalho e de natureza no caso da terra dificulta a prossecução deste objectivo.

Se, por um lado, a componente “trabalho” explica a sua apropriação privada (seguindo assim a posição de Locke), por outro, a componente “natureza”, ao tornar a terra em património da humanidade, só legítima aquela apropriação se for garante de uma utilização eficiente, ou seja, “when private property in land is not expedient, it is unjust”.

A natureza “sagrada” da propriedade está assim ausente no caso da propriedade fundiária. Mesmo nos casos em que a terra é cultivada, a propriedade não deve ser interpretada de forma absoluta. A seguinte citação apresenta a opinião de Stuart Mill relativamente a este aspecto:

“Even in the case of cultivated land, a man whom, though only one among millions, the law permits to hold thousands of acres as his single share, is not entitled to think that all this is given to him to use and abuse, and deal with as if it concerned nobody but himself. The rents or profits which he can obtain from it are at his sole disposal; but with regard to the land, in everything which does with it, and in everything which he abstains from doing, he is morally bound, and should whenever the case admits be legally compelled, to make his interest and pleasure consistent with the public good. The species at large still retains, of its original claim to the soil of the planet which it inhabits, as much as is compatible with the purposes for which it has parted with the remainder” (id: 235).

A herança foi uma das componentes da instituição da propriedade que mais críticas mereceu a Stuart Mill. À semelhança de Smith e de Malthus, Mill condena a primogenitura e apresenta a doação (“bequest”) (à época, frequentemente utilizada nos Estados Unidos) como uma solução alternativa em determinadas situações mas, também esta, com limites:

“(…) I see nothing objectionable in fixing a limit to what any one may acquire by the mere favor of others, without any exercise of his faculties, and in requiring that if he desires any further accession of fortune, he shall work for it” (id: 228).

Desta forma, a propriedade surge-nos uma vez mais como uma instituição responsabilizante e meritocrática.

2.4. Marx: a condenação da propriedade privada dos meios de produção

Em Marx, a crítica à propriedade vai mais longe, com a defesa da abolição da propriedade privada. O absurdo desta instituição, segundo o autor, impede a apresentação de qualquer argumento que a legitime. Para Marx, a “apropriação de uma parte do Globo terrestre” por parte de alguns em detrimento de outros será a fonte de malefícios económicos, sociais e até ecológicos. Nas suas palavras:

“Do ponto de vista duma 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 posse, o usufruto, e são encarregadas de a administrar como um bom pai de família, para a legarem, melhorada às gerações vindouras” (Marx, 1867, 1975).

Crítico dos autores clássicos liberais nalguns aspectos essenciais, Marx aborda a questão fundiária a partir das tendências de desenvolvimento do sistema económico capitalista e desenvolve de modo aprofundado a formação da renda fundiária.

O funcionamento do modo de produção capitalista na agricultura separa os homens dos meios de produção, complexifica as relações sociais e económicas, introduzindo novas classes e transforma a natureza dos recursos tornando-os mercadorias transaccionáveis.

Para Marx, a racionalização da agricultura, por um lado, e a redução ao absurdo da propriedade da terra são os “grandes méritos” da produção capitalista e, segundo o autor, “como todos os outros progressos históricos por ela trazidos, começa por realizá-los primeiramente à custa da miséria dos produtores imediatos” (id: 456-457).

A explicação do enriquecimento crescente dos proprietários encontrava-se nas benfeitorias (“terra capital”). Estava aí também um obstáculo muito grande ao desenvolvimento agrícola porque o rendeiro evita as despesas cujo retorno não tem lugar antes do termo do contrato de arrendamento:

“Os rendeiros sabem normalmente tão bem como o proprietário, o seu guarda livros ou mesmo o presidente de um sindicato agrícola, que bons drenos, adubagens abundantes, uma boa lavoura, a extirpação das ervas daninhas e a limpeza dão resultados maravilhosos para a beneficiação do solo e para o aumento da produção. Mas tudo isso exige adiantamentos consideráveis e os rendeiros sabem muito bem que, quaisquer que sejam as beneficiações que eles introduzam no solo ou o aumento do valor que eles lhe confirmam, é, ao fim de contas, o proprietário que vai tirar a maior vantagem e verá crescer o montante das suas rendas e o valor do solo”(id: 459).

A diminuição constante da população agrícola no conjunto da população faria parte da evolução do sistema capitalista porque, como refere:

“(…) na indústria, o crescimento dos meios de produção está ligado ao aumento (…) do número das forças de trabalho, ao passo que na agricultura há uma diminuição absoluta da força de trabalho necessária para a cultura duma terra determinada. Esta força de trabalho não pode, pois, aumentar a não ser que novos terrenos sejam cultivados” (id: 465-466).

Independentemente da dimensão da exploração,

“(…) o tratamento racional do solo, propriedade perpétua da colectividade, condição inalienável da existência e da reprodução de gerações sucessivas, dá lugar à pilhagem e ao esbanjamento das forças da terra (...). Na pequena propriedade, isto resulta de lhe faltarem os meios da ciência que lhe permitam utilizar a produtividade social do trabalho. Na grande, é porque os rendeiros e proprietários exploram estes meios para enriquecerem no menor espaço de tempo possível. Numa e noutra, porque há dependência do preço de mercado” (id: 501).

Continuamos a citar o autor porque nos parece interessante sublinhar a sua preocupação social e ecológica:

“Se a pequena propriedade fundiária cria, portanto, uma classe de bárbaros que vivem de certa maneira à margem da sociedade e para os quais toda a rudeza das formas sociais primitivas se alia a todos os tormentos e a todas as misérias dos países civilizados, a grande propriedade debilita a força de trabalho na última região onde a sua energia natural procura um refúgio e onde ele se acumula como fundo de reserva destinado à renovação da força vital das nações, isto é, no campo. A grande indústria e a agricultura explorada industrialmente agem no mesmo sentido. Se, inicialmente, uma arruína e destrói de preferência a força de trabalho, e, por consequência, a força natural do homem, e a segunda destrói mais a força natural do solo, elas acabam, contudo, por dar as mãos: o sistema industrial aplicado aos campos debilita também os trabalhadores, e a indústria e o comércio fornecem, por seu turno, à agricultura os meios para esgotar a terra” (ibid).

A referência autónoma a Marx, justificada pela sua postura crítica relativamente ao pensamento económico liberal, antecede a apresentação de dois autores marginalistas: Walras e Marshall. Também o primeiro destes autores propõe uma reforma profunda da forma de apropriação (abolição da propriedade privada) mas apenas para o caso da terra e de forma distinta de Marx, como veremos.

2.5. Walras e Marshall: considerações de justiça e de moral na referência à terra e à propriedade

2.5.1. Walras

Este autor dedica parte substancial da sua obra a tentar redefinir a Economia e o seu objecto a partir, nomeadamente, das obras de Smith e de Say. Um dos seus principais propósitos era a reforma social.

Os temas que o ocupam (teoria da troca, produção da riqueza social e repartição da riqueza social) correspondem a três obras distintas: **Economia Política Pura**, **Economia Política Aplicada** e **Economia Social ou Teoria da Repartição da Riqueza Social**.

A teoria de Walras sobre a repartição da riqueza social procura a conciliação do “interesse” e da “justiça” e é nesse sentido que se considera um reformador, simultaneamente individualista e colectivista, liberal e socialista.

Para o autor, a apropriação das coisas raras deveria ser estudada no âmbito da Economia Social. Trata-se do domínio da relação interindividual que deve ser separado do domínio da relação dos indivíduos com as coisas, objecto por excelência da Economia.

O economista, que deveria reconhecer na riqueza social o objecto comum da economia política e do direito de propriedade, deveria primeiro que tudo dissipar as incertezas relativamente à natureza desta riqueza, fixar a sua origem e enunciar as leis do valor de troca. Feito isto, deveria ocupar-se da descoberta de uma fórmula de repartição da riqueza social entre os homens. Desta forma, o economista chegaria a uma teoria do direito de propriedade, ou do direito de apropriação das coisas pelas

peçoas, satisfazendo igualmente os requisitos de justiça social e as prescrições do interesse social (Walras, 1896,1936: 27-28).

A riqueza social compreende três grandes categorias de coisas úteis e limitadas em quantidade: as faculdades pessoais dos homens, a terra e o capital. As faculdades pessoais e a terra são uma riqueza natural; o capital, resultado da aplicação do trabalho das faculdades do homem às matérias-primas retiradas da terra, é uma riqueza produzida ou artificial.

Para Walras, o homem é, por direito natural, proprietário da sua pessoa e das coisas que fazem parte da riqueza social e nas quais incorporou trabalho. A terra, à semelhança das faculdades pessoais, é uma riqueza natural. Se, no primeiro caso, a teoria moral da propriedade é perfeita (as pessoas pertencem a elas próprias e não podem ser objecto de propriedade), no segundo caso (das riquezas naturais) essa teoria é aplicada apenas parcialmente:

“Ici, en effet, et pour ne parler que de la richesse naturelle, de la légitimation de la propriété individuelle des facultés humaines à la légitimation de la propriété individuelle du sol il y a un abîme q’aucun raisonnement ne peut franchir (...). Que la terre soit une chose, et qu’à ce titre elle appartienne aux personnes, c’est-à-dire aux hommes, c’est encore entendu. Mais pourquoi pas à toutes les personnes, à tous les hommes collectivement? Pourquoi à quelques personnes, à quelques hommes individuellement? Pourquoi à Jean plutôt qu’à Paul? Pourquoi à vous plutôt qu’à nous? Voilà ce qu’il nous est absolument impossible de comprendre” (Walras, 1896, 1936: 33-34).

A apropriação das coisas raras e da riqueza social tem a sua origem no exercício da vontade e da actividade humana e não nas forças da natureza: “la nature n’a fait que l’appropriabilité, l’humanité fait l’appropriation”. Como tal, depende dos homens a forma como tem lugar a apropriação, sendo que essa apropriação e a repartição da riqueza social foi, segundo o autor, muitas vezes feita sob o império da violência. A apropriação ou a repartição da riqueza social é uma relação entre os homens e, nesse sentido, a teoria da propriedade é essencialmente uma ciência moral contrariamente à teoria da indústria que é uma ciência aplicada.

Para este autor a terra deveria ser objecto de propriedade comum, porque todas as pessoas livres e racionais têm o mesmo direito de tirar partido dos recursos que a natureza lhes oferece para exercer o seu trabalho:

“Les terres n’appartiennent pas à tous les homes d’une génération; elles appartiennent à l’humanité, c’est-à-dire à toutes les générations d’hommes (...). En termes juridiques, l’humanité est propriétaire, et la génération présente est usufruitière des terres” (id : 219).

A defesa desta perspectiva conduziu o autor à proposta da nacionalização da terra:

“(…) au point de vue économique, dire que l’homme n’est une personne morale que dans la société et par al société, que tous les hommes, dans la société, sont également des personnes morales, et doivent profiter également des ressources naturelles qui leur sont offertes pour poursuivre leur fin et accomplir leur destinée, c’est dire que les terres appartiennent à l’Etat “ (id: 218).

Enquanto proprietário das terras, o Estado apropriar-se-ia das rendas e dos produtos, rendimentos consumíveis ou capitais novos, adquiridos através das rendas. O Estado subsistiria através destes rendimentos, sem nada pedir ao indivíduo, nem a título de imposto nem a título de empréstimo e deixaria às gerações vindouras os capitais, não apenas conservados mas enriquecidos, acrescidos e multiplicados, como as gerações anteriores o fizeram (id: 219). Seria deste modo que, para Walras, se formaria uma teoria da propriedade fundada na justiça.

Esta visão, segundo a qual o Estado deveria sobreviver a partir da renda fundiária estava presente na perspectiva fisiocrática que é elogiada por Walras não apenas porque foi a primeira e única escola que em França apresentou uma Economia Política original, mas também, e no “meio de alguns erros”, introduziu “ideias de uma profundidade e de uma adequabilidade extraordinárias”:

“l’une comme base de l’économie sociale, savoir que l’Etat doit vivre sur le prix de la rente foncière, et l’autre comme base de l’économie politique appliquée, savoir que la libre concurrence est, sauf exceptions motivées, la règle générale et supérieur de la production de la richesse” (id: 606).

A forma de nacionalização da terra poderia ser feita com ou sem indenização, embora Walras seja defensor da primeira abordagem na medida em que o Estado não deveria promover a justiça através da injustiça. Este deveria expropriar os proprietários em nome da utilidade pública numa sociedade progressiva que é uma sociedade onde, “num território limitado, uma população crescente encontra uma forma de vida cada vez mais confortável graças a uma soma crescente de capitais fruto da poupança” (id: 469).

Walras considera que, e contrariamente ao que sucede no caso da terra, sem a propriedade individual do capital não existirá poupança, da mesma forma que não existirá trabalho sem a propriedade das faculdades individuais e dos salários. Num caso como no outro, terá de ser o interesse privado a estimular a necessidade e o desejo do consumo imediato ou diferido:

“Peut-être un jour viendra-t-il où l’homme travaillera et épargnera sous l’impulsion unique de l’amour d’autrui, ou en vertu d’un instinct passionné comme font les fourmis et les abeilles. Mais, (...), j’estime que nous n’en sommes pas encore là et que, pour la longue période de vie humanitaire qui s’ouvre devant nous, nous avons à prendre l’homme avec une base animal et un couronnement proprement humain, égoïste d’abord, altruiste ensuite” (id: 223).

2.5.2. Marshall

A distinção entre a terra e as coisas materiais que são produto dela passa, para Marshall, pelo seu principal atributo que é a sua “extensão”. O direito de utilizar um terreno proporciona domínio sobre um certo espaço, sobre uma parte da superfície da Terra:

“O uso de uma parte determinada da superfície terrestre é uma condição primária para qualquer acção do homem; proporciona-lhe um lugar para as suas actividades, com o desfrute do calor e da luz, do ar e da chuva que a Natureza atribuiu àquela área: e determina, em grande parte, as suas relações com outras coisas e as outras pessoas. Encontraremos que esta propriedade da terra que, ainda que não se tenha dado demasiada importância, constitui a causa remota da distinção que todos os

economistas se vêm obrigados a fazer entre a terra e as demais coisas. É o fundamento de muito do mais interessante e do mais difícil da ciência económica” (Marshall, 1890, 1948: 124-125).

Marshall sublinhou a importância das benfeitorias nas características do solo, embora considerasse que, em muitos casos, são as características originárias do solo que dão à propriedade agrícola o seu significado peculiar e à teoria da renda o seu carácter especial. Acontece que a ponderação do natural e do adquirido na fertilidade do solo depende do tipo de produto uma vez que “a acção humana pode muito em determinadas colheitas e pouco noutras” (id: 127).

Para além das suas qualidades químicas, o solo tem também certas qualidades mecânicas que dependem da intervenção do homem:

“O principal objecto do seu trabalho é ajudar a natureza a fazer com que o solo possa levar no seu seio com firmeza as raízes das plantas e que o ar e a água se movam livremente nele. O esterco suaviza os solos argilosos e fá-los mais ligeiros e mais penetráveis, dando aos arenosos uma firmeza de contextura muito necessária e ajuda-os tanto mecânica como quimicamente a reter as substâncias que constituem o alimento das plantas, as quais, de outro modo, seriam arrastadas para fora dele” (id: 125).

No esforço que emprega a trabalhar a terra, o homem trabalha

“(…) até que o *rendimento* adicional conseguido mediante o capital e o trabalho adicionais tenham *diminuído* tanto que já não seja compensatório empregá-los. Quando este limite for alcançado, deixa a natureza fazer todo o trabalho; quando a sua participação na produção foi grande, é porque pôde trabalhar muito sem alcançar esse limite” (id: 127).

De qualquer forma, existe algo de gratuito na parcela de terra possuída que corresponde a tudo o que está à superfície: a Natureza deu a cada acre de terreno uma determinada quantidade anual de luz e de calor, de ar e de humidade. Sobre estes aspectos, Marshall considerou que o homem possui apenas um “escasso controlo”, embora, como refere, o homem possa fazer variar o clima através de obras de drenagem ou através do plantio ou corte da floresta. Em todo o caso, “a

acção do sol, do vento e da chuva constituem uma anuidade fixada pela Natureza para cada pedaço de terreno”, proporcionando também “o espaço requerido para a vida e o desenvolvimento das plantas e dos animais” (id: 126).

Existem, para além disso, amenidades associadas ao trabalho da terra, à paisagem, referidas deste modo por Marshall: “As belezas naturais de um lugar em moda têm um valor em dinheiro que não deve ser desconhecido, mas é exigido algum esforço para se dar conta do valor que representa para os homens, mulheres e crianças o poder passear-se entre paisagens belas e variadas” (id: 142).

A defesa da pequena propriedade camponesa feita por Marshall está associada a razões de natureza moral e demográfica: a “tranquilidade e a grande facilidade de amar a terra; o jogo da fantasia e da imaginação” aparece associada à fixação de homens no campo que tal sistema de propriedade permite, impedindo o êxodo dos melhores e mais capazes trabalhadores rurais para as cidades.

Mas é para a cidade que, segundo Marshall, se dirigem os agricultores mais empreendedores. As principais melhorias na agricultura, refere, foram sempre feitas por proprietários que vivem ou estão relacionados com gente da cidade e com fabricantes estabelecidos em indústrias subsidiárias da agricultura (id: 534). No campo ficam os agricultores que vivem isolados e de “mentes sempre menos despertas das dos que vivem nas cidades e inferiores para identificar e inclusive seguir novos cultivos” (id: 533).

A seguinte passagem da obra que temos vindo a citar permite ilustrar a preocupação deste autor com o êxodo rural e com os “interesses públicos e privados relativamente aos espaços abertos nas cidades” traduzindo uma preocupação com a realidade inglesa (cidade e campo) do seu tempo:

“Wakefield e os economistas norte-americanos ensinaram-nos como é que uma região muito povoada se enriquece com a chegada de colonos. A verdade inversa é que uma região muito povoada se empobrece por cada pessoa que se instala num novo edifício ou agrega mais pisos a um antigo. A falta de ar ou de luz, de sítios para o descanso ao ar livre das pessoas de todas as idades e para o crescimento das crianças, esgota as energias do

melhor sangue de Inglaterra, que está constantemente fluindo para as nossas grandes cidades. Ao permitir que os espaços livres se vão enchendo de casas, estamos cometendo um grande erro do ponto de vista comercial; para obter um pouco de riqueza material estamos a desperdiçar aquelas energias que são factores de produção de toda a riqueza; estamos sacrificando aqueles fins com respeito aos quais a riqueza material não é mais do que um meio” (id: 540-541).

O empenhamento da delimitação do domínio da Economia e do seu afastamento relativamente à Moral que ocupou os autores marginalistas conduziram à omissão do tipo de considerações feitas por Marshall na passagem anterior. Para Marshall “o domínio da análise económica da escolha individual corresponde (...) ao domínio do comensurável” (Costa, 2002: 23). Não nos parece que os malefícios associados à urbanização de que fala Marshall estivessem nesse caso.

De qualquer forma, este autor, à semelhança de Walras como vimos, tece considerações de natureza moral que passam a estar ausentes na perspectiva económica que ajudaram a construir. Dela nos ocuparemos no próximo ponto.

2.6. A perspectiva neoclássica e o âmbito disciplinar da Economia de produção agrícola

Os autores marginalistas lançaram, em finais do séc. XIX, os fundamentos da abordagem neoclássica da economia. Para além de Walras, que citámos no ponto anterior, a “revolução marginalista” foi empreendida também por Menger e por Jevons. As **Noções Básicas e Teoria Económica** e a **Teoria de Economia Política** da autoria destes dois autores, respectivamente, foram editadas pela primeira vez em 1871. Em 1874 surgiu a obra **Elementos de Economia Política Pura** de Walras.

A “revolução” encontra a sua razão de ser no descontentamento destes autores relativamente à Economia Política clássica que consideram pouco rigorosa. A ruptura que operam dá-se em dois aspectos fundamentais: por um lado, a substituição da teoria do valor-trabalho pela teoria do valor-utilidade e a formulação do princípio da utilidade marginal; por outro, a introdução da linguagem matemática

como a linguagem por excelência da Economia, transformando-a numa “disciplina científica”.

A seguinte citação de Jevons permite perceber as intenções destes autores:

“It is clear that Economics, if it is to be a science at all, must be a mathematical science. There exists much prejudice against attempts to introduce the methods and language of mathematics into any branch of the moral sciences. (...) to me it seems that our science *must be mathematical, simply because it deals with quantities*. Wherever the things treated are capable of being *greater or less*, there the laws and relations must be mathematical. If, then, in Economics, we have to deal with quantities and complicated relations of quantities, we must reason mathematically; we do not render the science less mathematical by avoiding the symbols of algebra - we refuse to employ, in a very imperfect science, much needing every kind of assistance, that apparatus of appropriate signs which is found indispensable in other sciences” (Jevons, 1871, 1969: 2-3, 5).

A referência à perspectiva neoclássica com o objectivo de identificar a concepção da terra e da propriedade será feita no âmbito disciplinar que, dentro da Economia, se ocupa da problemática agrícola - a Economia Agrícola.

Apresentam-se de seguida algumas definições desta disciplina:

“Agricultural economics is an applied social science that deals with how producers, consumers, and societies use scarce resources in the production, processing, marketing and consumption of food and fiber products” (Penrson et al., 2002: 10).

“Agricultural economics may be defined as an applied social science dealing with how humans choose to use technical knowledge and scarce productive resources such as land, labour, capital, and management to produce food and fiber and to distribute it for consumption to various members of society over time. Like economics, agricultural economics seek to discover cause-effect relationships. It uses the scientific method and economic theory to find answers to problems in agriculture and agribusiness” (Cramer et al., 1997: 7).

Para Heady, os aspectos centrais da Economia de Produção Agrícola (teoria da empresa e princípios relativos à afectação de recursos) correspondem aos mais desenvolvidos da economia geral:

“Em nenhum outro campo da economia pura tantos princípios foram estabelecidos como ‘leis’. A economia da produção é ‘mais exacta’ que outros ramos da economia por causa disto, e também porque a investigação pode ser desenvolvida de um modo controlado, paralelo ao das ciências físicas” (Heady, 1952, citado em Cordovil, 1991: 34).

É no ambiente ideal da concorrência perfeita que são resolvidos os problemas da afectação de recursos escassos entre usos alternativos, como é o caso da terra. Esta surge-nos como um dos *inputs* da produção agrícola que, através da “função de produção”, é relacionada com o nível de produto - *output*.

A terra é definida da seguinte forma no âmbito dos manuais acima citados:

“Land includes not only the land forms associated with the earth’s crust but also resources such as minerals, forests, groundwater, and other resources given by nature. Such resources are classified as either renewable (e.g. forests), or nonrenewable resources (e.g. minerals)” (Penson et al, 2002: 143).

“In the land group we put everything you ordinary see in viewing the earth’s surface. But there’s more than this to our economic concept of land. We include not just the soil itself, but all its physical characteristics and all the natural environment that may influence the ability of land to yield a product” (Cramer et al., 1997: 79).

A (difícil) distinção entre os elementos naturais e os elementos acrescentados pelo trabalho humano no caso da terra está presente também na obra **Economia da Empresa Agrícola** (1972)¹⁷ da autoria de Barros e Estácio. Para estes, a “terra comporta-se como um capital” e estabelecem a distinção do “capital fundiário” em duas categorias distintas - o “capital fundiário terra”, “ou seja, o solo nu, totalmente

¹⁷ Para Cordovil, “esta obra marca o ensino da economia agrícola até aos anos 80. Sucede-lhe em 1988 a obra **Análise dos projectos Agrícolas no contexto da Política Agrícola Comum**, de Avillez, Estácio e Neves” (Cordovil, 1991)

desprovido de beneficiações, aquilo a que, nalguns locais, é uso chamar ‘casco da propriedade’ e as “benfeitorias”, ou seja “aquelas obras graças às quais as condições de rendibilidade do capital fundiário ficam perpetuamente ou por longo tempo incrementadas e melhoradas” (Barros e Estácio, 1972: 160-161). Segundo os autores, estas últimas podem ser de três tipos:

- melhoramentos fundiários
- plantações
- construções

Num dos manuais acima citados, é estabelecida a distinção entre “recursos de fluxo” e “recursos de stock”:

“Even the soil itself, although viewed most frequently as a fund resource, also has some of the characteristics of a flow resource. Management practices may have the deliberate objective of reducing, maintaining, or improving the level of plant nutrients held in the soil, depending on whether current practices use those nutrients at a greater, equal, or lesser rate than their inflow to the soil” (Cramer et al., 1997: 350).

No quadro de análise neoclássico, a combinação da terra, do trabalho, do capital e da gestão, enquanto *inputs* da produção agrícola, tem como objectivo a maximização do lucro e resulta de um sistema descentralizado caracterizado pela apropriação privada dos recursos.

No trabalho de compreensão do papel coordenador dos preços, a Economia neoclássica não prestou muita atenção aos sistemas de apropriação. Em vez disso, assumiu implicitamente a existência de um sistema perfeito de propriedade (Demsetz, 2002: 654).

Esta naturalização da propriedade tem vindo a dar lugar a uma referência explícita no âmbito da Economia Agrícola por intermédio da incorporação dos contributos da Nova Economia Institucionalista.

O **Handbook of Agricultural Economics**, por exemplo (Gardner e Rausser, 2001), integra um capítulo sobre “Land institutions and land markets”. O manual **Economia e Políticas Agrícolas** (Pinheiro e Carvalho, 1999) refere as vantagens e desvantagens associadas a diferentes formas jurídicas de exploração da terra (conta própria, arrendamento e parceria).

Na primeira das obras referidas, os autores chamam a atenção para a importância económica da definição clara e da segurança da propriedade. A definição dos “property rights” é feita num “ambiente ideal e sem distorções” e traduz uma resposta endógena à crescente escassez de terra. A análise do funcionamento do mercado fundiário, por sua vez, considera como factores explicativos, entre outros, as características do processo produtivo agrícola, o acesso ao crédito e os custos de transacção (Deininger e Feder citados em Gardner e Rausser, 2001: 289).

A segurança dos direitos individuais sobre a terra constitui para estes autores um aspecto decisivo em termos das decisões de investimento. A par dos objectivos produtivos subjacentes à afectação do recurso terra, os autores consideram ainda a promoção do “bem-estar” que poderá estar associada a sistemas alternativos de exploração como é o caso da propriedade comunitária:

“(…), in many cases, traditional systems are associated with a wide range of equity benefits, not all of which normally can be preserved in a system characterized by private land ownership. Research aiming to understand not only the existence and magnitude of productivity benefits arising from the transition from traditional to private property rights, but also the types of welfare benefits provided by different forms of communal arrangements, their magnitude, and possible alternative mechanisms to generate similar effects, would be very useful” (id: 322).

Este processo de evolução temática e conceptual tem sido marcado também por leituras críticas a aspectos centrais da Economia de Produção de inspiração neoclássica, nomeadamente, os que dizem respeito ao processo de tomada de decisão dos agricultores com implicações ao nível da análise da afectação da terra.

Em Portugal, e como tivemos já oportunidade de referir (vd. capítulo 1, ponto 1.3.3.) o trabalho desenvolvido por alguns agrónomos na década de 80 (Carvalho, 1984; Barros, 1989; Fragata; 1989) questiona o quadro conceptual dominante através do estudo de casos relativos à agricultura portuguesa. Para além da crítica às concepções que presidiram ao desenvolvimento da agricultura em determinados períodos, estes trabalhos chamam a atenção para “a diversidade dos sistemas família-exploração” e para a “diversidade e racionalidade” dos agricultores que inquiriram no âmbito da sua investigação.

A crítica à premissa do lucro máximo e da autonomia conceptual da unidade produtiva está presente também na obra de Heady, segundo Cordovil. Sobre o primeiro aspecto, Heady admite que existem outros factores importantes que presidem à decisão de afectação dos recursos; sobre o segundo, assiste-se ao reconhecimento da importância da unidade família-exploração.

A combinação desta dupla ruptura leva Cordovil a referir que “a maximização da satisfação ou utilidade (bem-estar) da família transforma-se no objectivo e os indicadores de escolha devem alterar-se em concordância” (Cordovil, 1991: 44). Consequentemente,

“O complexo família-exploração é importante não só para a definição da organização dos recursos e das actividades da família que maximizarão a utilidade num determinado momento, mas também para ajudar a explicar as precauções face à incerteza, a acumulação de capital, a conservação do solo, e outras decisões de produção e de consumo que se relacionam com o tempo” (id: 45).

Ou seja, este “complexo” adquire uma importância fundamental na explicação da decisão de afectação dos recursos entre os quais está a terra.

Como vimos (vd. capítulo 1, ponto 1.3.3.), o trabalho de Cordovil que temos vindo a citar inscreve-se também numa linha de procura de alternativas à visão dominante sobre a Economia de Produção Agrícola que envolve, nomeadamente, a “análise compreensiva” das “estratégias produtivas”.

Tivemos também já oportunidade de referir que o quadro conceptual relativo ao “processo de decisão estratégica ao nível da exploração agrícola” proposto pelo autor integra algumas componentes que nos parecem importantes no âmbito da compreensão da afectação dos recursos, nomeadamente porque, e do nosso ponto de vista, são passíveis de integrar elementos de natureza institucional como é o caso da propriedade.

A discussão do processo de tomada de decisão e do conceito de racionalidade no contexto da Economia Agrícola tem ocupado outros autores. Larrere e Vermersh, por exemplo, propõem o alargamento da concepção de “racionalidade instrumental” através da superação do utilitarismo, por um lado, e da substituição da noção de “egoísta racional” pela de “universalista racional” ou “colectivista racional”, por outro.

A propósito da superação da visão utilitarista referem que:

“il s’agit de prendre en compte, dans les situations consécutives à une action, non seulement les variations de bien être, mais aussi la satisfaction des aspirations esthétiques, spirituelles ou éthiques des individus” (Larrere e Vermersh, 2000: 11).

Relativamente à proposta de substituição de conceitos esclarecem que se devem considerar:

“Les intérêts actuels et a venir des groups sociaux auxquels ils appartiennent, ou auxquels ils s’identifient. On peut remarquer que cette extension de la rationalité instrumentale introduit une conception holiste de la société, via la notion de patrimoine et de gestion patrimoniale” (ibid).

As leituras críticas da Economia Agrícola de inspiração neoclássica têm dado lugar a outras inovações conceptuais e temáticas no âmbito desta disciplina. O balanço da evolução da Economia Agrícola e Rural feito num número temático da **Économie Rurale**, em 1990, permite-nos identificar algumas dessas áreas de inovação.

Simantov, por exemplo, considera que a disciplina tem evoluído no sentido da consideração do “conjunto das preocupações da sociedade” e especifica:

“On assiste (...) à des analyses scientifiques visant à montrer que l’apport de l’agriculture et du monde rural est essentiel à la survie de certaines régions ou à l’équilibre démographique, économique et social d’un pays, mais on assiste également à une meilleure prise en compte du coût de l’agriculture, aussi bien pour les finances publiques que pour la qualité de l’environnement du point de vue biologique et physique ” (Simantov, 1990 : 26).

Parece-nos que um dos indicadores desta inovação temática diz respeito à integração de capítulos sobre “ambiente e recursos naturais” e sobre “desenvolvimento” nalguns manuais de Economia Agrícola. Deve, no entanto, referir-se que, em certos casos, a abordagem a estes “novos” temas apresenta um registo essencialmente descritivo que contrasta com o nível de formalização e análise (visão neoclássica) adoptado nos capítulos sobre a produção.

Ainda de acordo com Simantov, a evolução mais importante da Economia Agrícola diz respeito à inserção da fileira agro-alimentar na macroeconomia, em termos económicos e políticos (ibid).

Alguns autores vêm neste processo de inserção um terreno privilegiado de aplicação do programa de investigação neo-institucionalista. É o caso de Ménard que justifica a sua proposta com duas razões fundamentais:

“La première raison tient au fait qu’on trouve dans l’agroalimentaire une palette exceptionnellement riche de divers ‘modes organisationnels’ structurant l’activité économique (...). La deuxième raison vient de ce que dans tous les pays, il y a très forte interaction entre les institutions et l’organisation du secteur agricole, en particulier par le biais de l’intervention de l’État, qui prend des formes multiples, depuis l’élaboration de contraintes réglementaires jusqu’au développement des infrastructures (...) en passant par les subventions ” (Ménard, 2000 : 186).

Este programa surge assim como um terreno privilegiado de renovação da disciplina uma vez que, e como vimos, tem sido também aplicado ao estudo da propriedade,

reflectindo a crescente preocupação com as questões ambientais e a valorização das amenidades associadas à produção agrícola.

Embora a actual visibilidade do tema da propriedade se deva sobretudo à operacionalização da perspectiva neo-institucionalista, estamos perante um dos temas centrais do “velho institucionalismo”, contemporâneo da emergência da visão neoclássica. Como veremos, o desenvolvimento das ideias precursoras do “velho institucionalismo” foi feito no terreno da **Land Economics**.

2.7. Dos precursores à visão actual: síntese da concepção da terra e da propriedade

Os contributos de Locke, Cantillon e Quesnay abrem este ponto de incursão no pensamento económico com o propósito de apresentar as concepções da terra e da propriedade. As ideias destes autores foram desenvolvidas na Europa dos sécs. XVII e XVIII, ou seja, nos primórdios ou já em pleno Iluminismo. A filosofia do direito natural, por um lado, e a submissão das leis sociais a uma ordem económica agrarista, por outro, concorrem para uma concepção muito específica dos conceitos que nos ocupam. A concepção responsabilizante de propriedade, defendida por Locke, está também presente no trabalho de Cantillon e de Quesnay.

Os circuitos económicos globais apresentados por estes dois últimos autores fundamentam-se na propriedade privada da terra cuja concepção como única fonte de riqueza e causa de valor obriga os seus detentores (proprietários e soberano) no sentido de uma afectação que promova a prosperidade da nação.

Não obstante a diversidade de visões dos autores clássicos, é também possível identificar alguns aspectos comuns nas suas propostas relativas ao tema da terra e da propriedade.

A noção da terra enquanto agente natural com qualidades produtivas superiores segundo Smith, Say e Malthus, vai dando lugar a uma noção de terra como factor produtivo, embora com especificidades, como é o caso da complexa mistura entre natureza e trabalho humano e a possibilidade de apropriação, para além do prazer estético que proporciona (Smith).

A possibilidade de apropriação pode estar inscrita na natureza das coisas (Say) mas é socialmente legitimada e deve reverter para o bem público. A preocupação destes autores com a “riqueza das nações”, o progresso material e, nalguns casos (Stuart Mill), a justiça social, leva-os à formulação de uma visão utilitarista da propriedade. Os proprietários são responsáveis, e devem ser responsabilizados perante a sociedade enquanto garante da legitimidade da apropriação por parte de alguns indivíduos daquilo que é património da humanidade (p.e. Stuart Mill). Assim, os proprietários são fiéis depositários de um património comum. Para estes autores, as normas legais desempenham um papel central na convergência entre o interesse privado e o bem público. Neste sentido, tecem críticas e apresentam propostas reformadoras de algumas das normas que integram a instituição da propriedade, com especial enfoque nas leis da herança.

Esta crítica assume em Marx e em Walras um tom mais radical. Para o primeiro, a propriedade privada dos meios de produção era a origem de todos os males e deveria ser abolida; para o segundo, apenas a terra não deveria ser objecto de apropriação privada. A apresentação da humanidade como proprietária da terra e a geração presente como usufrutuária desse património comum faz deste autor um precursor daquilo que nos nossos dias é denominado como desenvolvimento sustentável.

À excepção da visão de Marx e de Walras, a propriedade privada da terra corresponde à forma privilegiada de afectação de recursos para os autores aqui considerados. No entanto, a legitimidade da propriedade da terra, mesmo enquanto prolongamento natural da propriedade que os indivíduos têm da sua pessoa e dos frutos do seu trabalho, terá de ser acompanhada por uma legitimidade baseada em critérios de natureza económica (eficiência), social (equidade) e moral (responsabilidade). A propriedade da terra deverá ser meritocrática e servir o bem comum.

Os autores marginalistas são sobretudo conhecidos pelo seu contributo fundador da corrente neoclássica. As considerações de ordem moral que encontrámos nas suas obras devem ser lidas no contexto do trabalho de demarcação e fundamentação da economia em bases rigorosas, leia-se matemáticas. Foi no domínio da relação dos indivíduos com as coisas que se afirmou a Economia científica - neoclássica. O

domínio da relação interindividual, onde encontramos a referência à propriedade, ficou arredado da “verdadeira” Economia.

A neutralidade moral, iniciada pelos marginalistas, e a naturalização das instituições impôs-se de forma sólida e duradoura na Economia neoclássica. A referência a esta perspectiva no âmbito disciplinar da Economia Agrícola integrou também algumas revisões críticas dos conceitos centrais da mesma, como é o caso do conceito de racionalidade, assim como a identificação de algumas propostas actuais que tentam integrar aspectos de natureza institucional na análise da problemática agrícola. Grande parte dessa integração está a ser feita no âmbito do institucionalismo de inspiração neoclássica.

É, no entanto, possível encontrar propostas alternativas à visão maximizadora, quer nas propostas dos fundadores do “velho institucionalismo”, quer nas novas leituras desse quadro de análise num trabalho actual de recuperação de velhos conceitos e perspectivas de análise. Será justamente a apresentação das tradições institucionalistas, mais concretamente das suas propostas de leitura do tema da propriedade, que nos ocupará no próximo capítulo.

3. Contributos da leitura institucionalista

3.1. Introdução

A incorporação do tema da propriedade nalguns manuais actuais de Economia Agrícola constitui um indicador da importância que os aspectos de natureza institucional têm vindo a adquirir no contexto da análise da forma de afectação dos recursos. A operacionalização deste “novo” objecto analítico no quadro neoclássico envolve a procura de uma solução eficiente à Pareto e é nesse sentido que são apresentadas as alternativas jurídicas relativas à forma de apropriação dos recursos.

A consideração da dimensão institucional dos problemas económicos não é, no entanto, uma novidade. Trata-se antes da recuperação de uma perspectiva com uma longa presença no pensamento económico e que foi adquirindo feições diversas. De facto, e como refere Castro Caldas, é possível “encontrar instâncias de análise institucionalista em todos os ‘clássicos’, de Adam Smith a Shumpeter, passando por Stuart Mill, Marx, Marshall e Keynes” (Castro Caldas, 2004b: 2). Mas, e ainda segundo o mesmo autor, “o institucionalismo, enquanto corrente e designação assumida, encontra expressão em duas tradições distintas, normalmente designadas como ‘velho’ e ‘novo’ institucionalismo” (ibid).

Procuramos aqui apresentar o institucionalismo nas suas principais manifestações. Assim, e após uma breve contextualização histórica desta visão alternativa, seguimos os caminhos que a mesma foi percorrendo. Num outro ponto, apresentaremos os principais contornos da abordagem institucionalista ao tema da propriedade. À naturalização dos neoclássicos, os institucionalistas opuseram uma referência explícita e central desta instituição fundamental da economia. Incluímos ainda algumas das actuais propostas institucionalistas que, a propósito do tema da propriedade, revisitam e acolhem “velhas” leituras.

3.2. O contexto de emergência e as tradições da visão institucionalista

3.2.1. O velho institucionalismo

A “inauguração”¹⁸ do institucionalismo americano coincidiu com o fim de quase quatro décadas de numerosos contactos de alunos americanos com as universidades alemãs e dominou a Economia americana pelo menos até 1940 (Hodgson, 2001: 156).

Com efeito, até à primeira guerra mundial, a Alemanha era o centro dos estudos económicos (Economia e Metodologia Económica) e destino obrigatório dos jovens americanos que quisessem completar os estudos neste domínio. O contacto destes estudantes com a Escola Histórica Alemã foi decisivo para a emergência do institucionalismo americano. Henry Carter Adams, John Bates Clark, Richard T. Ely e Edwin R. A. Seligman são os nomes de alguns desses estudantes e, pelo menos os três primeiros, eram conhecidos pelos “alemães” (Hodgson, 2001: 138).

Para Castro Caldas, a influência desta Escola sobre o velho institucionalismo não deve ser entendida como uma “mera sobrevivência ou importação de ideias alemãs” (Castro Caldas, op cit: 4). Para além da demarcação do “indutivismo ingénuo” da Escola, o institucionalismo substituiu ainda as referências filosóficas e o tipo de metáfora biológica adoptada uma vez que “a influência de Hegel dá lugar à psicologia e à filosofia pragmatista de James e de Peirce e o organicismo da escola histórica alemã cede perante o evolucionismo de Darwin” (ibid).

O velho institucionalismo integra os trabalhos de Veblen, Ayres, Mitchell e Commons. Não estamos perante um programa de investigação uniforme e, neste sentido, Rutheford (1995) propõe a distinção entre duas tradições: a tradição de Veblen-Ayres e a tradição de Commons.

O principal contributo da primeira consiste na investigação dos efeitos da tecnologia nos esquemas institucionais e da resistência das convenções sociais e dos

¹⁸ Segundo Hodgson, o “termo economia institucionalista foi utilizado por Hamilton numa comunicação apresentada em 1919 durante um encontro da Associação Americana de Economia” (Hodgson, 2001: 156).

interesses estabelecidos à mudança, enfatizando assim as questões relativas ao poder de natureza económica e política. No contexto desta tradição, destacaremos apenas os aspectos do programa de investigação de Veblen que nos parecem mais pertinentes para o nosso trabalho.

A crítica deste autor à Economia clássica, marginalista e austríaca, tem como alvo principal as concepções de racionalidade e de equilíbrio. Em “Limitations of Marginal Utility” (1909), Veblen refere que a compreensão do “mundo moderno”, o “mundo dos negócios”, exige o abandono do esquema hedonista portador de uma psicologia empobrecedora.

Para Veblen, a Economia ocupa-se com a conduta humana “in his dealings with the material means of life (...) (an) inquiry into the life-history of material civilization”. Esta “civilização material” consiste num “esquema de instituições” (“scheme of institutions - institutional fabric and institutional growth” (Veblen, 1909: 12). Esta concepção não é, segundo o autor, compatível com a perspectiva utilitarista que não investiga a formação e a mudança das instituições, tomando-as como dados adquiridos e imutáveis.

Os conceitos de “hábito” e de “instinto” assumem, de acordo com Hodgson, um papel central naquela concepção, constituindo as bases dinâmicas da intenção e da acção:

“The capabilities and attitudes of an individual were congealed in his or her habits, acquired in activity and social interaction with others. Human behavior is largely a matter of institutional coercion and constraint. The situation of today shapes the institutions of tomorrow through a selective, coercive process, by acting upon men’s view of things” (Hodgson, 2001: 146).

A interacção entre hábito e instituição tem vindo a ocupar alguns autores institucionalistas. É o caso de Hodgson que, em 2001, afirmou que Veblen não desenvolveu uma teoria apropriada daquela interacção. No entanto, um ano mais tarde, no âmbito do artigo sobre mudança institucional que temos vindo a citar,

muda de opinião ao reconhecer que a visão de Veblen constitui a “explicação mais satisfatória” do “processo causal” que envolve aquelas duas instâncias:

“It is one thing to claim that institutions affect individuals in a process of downward causation. It is another to explain in detail the causes and effects. The most satisfactory explanation of the relevant processes in the writings of the ‘old’ institutionalists was in the writings of Veblen” (Hodgson, 2002: 116).

O conceito de hábito aparece também na obra de Commons, sobretudo no seu último trabalho - **Institutional Economics** (1934) - embora de forma menos marcada do que na obra de Veblen. Existem outros aspectos que separam as duas linhas do velho institucionalismo, nomeadamente, a influência da filosofia pragmatista que se faz sentir apenas naquele trabalho e ainda o afastamento de Commons relativamente às concepções darwinistas e uma aproximação às ideias de Spencer sobre a evolução social.

A recolha e análise de documentação sobre os fundamentos legais e consuetudinários do sistema comercial e industrial americano ocuparam grande parte do trabalho deste autor e deram origem à obra **The Legal Foundations of Capitalism** (1924) que integra os conceitos centrais do seu programa de investigação. Mas é no livro **Institutional Economics** que Commons apresenta a “sua” Economia Institucionalista.

Deve dizer-se que esta apresentação não prima pela clareza. Commons adopta um método de exposição complexo que combina a sua própria experiência com as decisões dos tribunais durante um longo período histórico, para além dos contributos fundamentais do pensamento económico que lê a partir da grelha da Economia Institucionalista que propõe.

A alternativa presente nesta Economia não rejeita os contributos dos economistas clássicos e neoclássicos. É neste sentido que o autor refere que a Economia Institucionalista “cannot separate from the marvelous discoveries and insight of the classical and psychological economists” (Commons, 1931: 1). Este reconhecimento/recuperação do pensamento económico por parte de Commons está bem presente na seguinte passagem da **Institutional Economics**:

“I do not see that there is anything new in this analysis. Everything herein can be found in the work of outstanding economists for two hundred years. It is only a somewhat different point of view. The things that have changed are the interpretations, the emphasis, the weights assigned to different ones of the thousands of factors which make up the world-wide economic processes. What I have tried to do is to work out a system of thought that shall give due weight to all economic theories, modified by my own experience” (Commons, 1934, 2003: 8).

A reconstituição do seu programa de investigação, embora difícil, permite refutar a ideia segundo a qual não é possível encontrar nos velhos institucionalistas uma proposta teórica. Por exemplo, em 1992, North dizia que:

“He (Commons and the other practitioners of the old institutionalist economics (...)) gave us imaginative insights, perceptive description, quantitative measurement. They did not, however, give us theory” (North, 1992: 3).

Não concordamos com esta observação de North. A obra de Commons é confusa mas não a-teórica. O labirinto das suas ideias é fundamentado, tem um núcleo conceptual e princípios explicativos. Commons deixou para o leitor o trabalho de ligação destas peças imprimindo-lhes sistematização e coerência.

Os conceitos centrais do seu programa de investigação são os de “transacção”, “regras operativas” (“working rules”), o contexto socio-económico e/ou político de operacionalização das normas (“going concerns”) e o conceito de “instituição”. Tentaremos em seguida reconstituir o percurso a partir do qual o autor procede à apresentação e articulação destas componentes conceptuais.

A observação de casos julgados no Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América forneceram a Commons a matéria-prima a partir da qual começa a definir os contornos da Economia Institucionalista.

Para este autor, os tribunais lidam com a actividade humana enquanto actividade interindividual e não com a relação homem-natureza que, segundo Commons, terá sido privilegiada pelos economistas clássicos e neoclássicos (“The courts of law deal

with human activity in its relation, not of man to nature, but to the ownership of nature by man” [Commons, 1934, 2003: 57]).

Em sua opinião, o julgamento consiste num processo durante o qual a relação das partes envolvidas passa por três fases distintas e sucessivas: o “conflito”, a “dependência” e a “ordem”. Neste trabalho de construção da Economia Institucionalista, Commons procura em seguida identificar a unidade de investigação susceptível de incluir aquelas três fases e que substitua a unidade de investigação dos economistas clássicos (as mercadorias e os indivíduos), produtora de equilíbrio e de uma harmonia espontânea onde a propriedade é omitida (ibid). Ora, para Commons:

“The relation of man to man is one of interdependence as well as a conflict. Still further, this ultimate unit must be one which not only is continually *repeating* itself, with variations, but also on whose repetitions are expected by the participants to continue, in the future, substantially similar to what they are in the present and have been in the past. The unit must contain security of expectations. This kind of expectation we name *Order*” (Commons, 1934, 2003:57).

Commons encontra essa unidade de investigação. Trata-se da “transacção” e é definida da seguinte forma pelo autor:

“Transactions are the means, under operation of law and custom, of acquiring and alienating legal control of commodities, or legal control of the labor and management that will produce and deliver or exchange the commodities and services, forward to the ultimate consumers” (Commons, 1931: 1-2).

As transacções interpõem-se assim entre o “trabalho” dos economistas clássicos e o “prazer” dos economistas hedonistas uma vez que “é a sociedade que controla o acesso às forças da natureza”. As transacções descrevem a relação interindividual e não a relação homem-natureza. Nessa medida, integram, para além de uma dimensão económica, uma dimensão ética e jurídica ausentes da visão dominante. Com efeito, e para Commons, a confusão dos economistas clássicos e neoclássicos

entre a propriedade e as coisas apropriadas não criou a necessidade de considerações éticas ou jurídicas. Como refere:

“(…), in fact these latter were necessarily excluded, because the relation on which economic units were constructed were relations between man and nature, not between man and man. One was Ricardo’s relation between human labor and the resistance of nature’s forces; the other was Menger’s relation between the quantity wanted of nature’s forces and the quantity available” (id: 71).

Commons identifica três tipos de transacção: as “transacções de negociação” (“bargaining transactions”), as “transacções de gestão” (“managerial transactions”) e as “transacções distributivas” (“rationing transactions”).

As primeiras, as únicas consideradas pela teoria neoclássica, correspondem apenas a uma parte das transacções com importância para a Economia. Estas transacções envolvem partes iguais perante a lei mas podem apresentar diferenças em termos de poder negocial. No âmbito destas transacções assiste-se a uma transferência da propriedade da riqueza através de um acordo voluntário.

As segundas, envolvem uma relação de natureza hierárquica. Assiste-se assim, por exemplo, ao controlo das operações por parte dos empregadores e à obediência por parte dos empregados.

Por último, as transacções distributivas que envolvem também uma relação de natureza hierárquica e dizem respeito à distribuição de custos e de benefícios no contexto de um empreendimento comum (Castro Caldas, 2004b: 6-7).

As transacções envolvem o uso do poder legal ou económico cujos limites são definidos pelas regras operativas (“working rules”), regras estas que vão sofrendo alterações:

“(‘working rules’) are continually changing in the history of an institution, and they differ for different institutions; but whatever their differences, they have this similarity that they indicate what individuals can, must, or may, do or not do, enforced by collective sanctions” (Commons, 1931: 2).

Ou seja, estas regras delimitam o campo das transacções e da sua evolução e traduzem o controlo da acção individual pela acção colectiva no sentido da sua restrição ou expansão. Este controlo, que é o que em Commons define as instituições, encontra a sua justificação na “escassez” e permite identificar direitos e deveres associados à propriedade e à liberdade sem os quais reinaria a anarquia.

O “going concern”, que acima traduzimos como o ambiente socio-económico e/ou político, onde são aplicadas as mesmas regras operativas (“working rules”), pode ser o Estado, uma empresa ou um grupo de empresas, um sindicato, um grupo de pressão, a família, um clube social, etc. Independentemente da forma que apresentam, estas entidades caracterizam-se por um maior ou menor controlo das acções dos indivíduos pela acção colectiva no sentido quer da sua restrição, quer da sua expansão. Nas palavras de Commons,

“A going concern is a joint expectation of beneficial bargaining, managerial, and rationing transactions, kept together by ‘working rules’ and by control of the changeable strategic or ‘limiting’ factors which are expected to control the others” (Commons, 1934, 2003: 58).

Os conceitos de “transacção”, “working rules”, “going concerns” e “instituição” surgem-nos articulados numa proposta teórica evolucionista que combina mecanismos espontâneos e artificiais. Os fundamentos desta proposta residem, como vimos, na noção de escassez e nas noções derivadas de conflito, dependência e ordem. O resultado é uma Economia Institucionalista que articula noções económicas, éticas e jurídicas e onde o princípio explicativo da acção colectiva no controlo da acção individual assume especial importância:

“Institutional economics takes its place as the proprietary economics of rights, duties, liberties, and exposures, which (...) give to collective action its due place in economic theorizing” (id: 7).

O esforço de Commons no sentido de dotar a Economia Institucionalista de fundamentos teóricos sólidos não impediu que a mesma entrasse em declínio a partir da década de 30 do séc. XX. Hodgson aponta quatro causas desse declínio: a erosão dos seus fundamentos filosóficos e psicológicos (filosofia pragmática e

psicologia instintiva); a ausência de confiança teórica no seio do próprio institucionalismo; o protagonismo do keynesianismo a partir dos anos 30; a “moda” da modelização e da econometria (Hodgson, 2002: 174).

3.2.2. O novo institucionalismo e as linhas de ruptura e de continuidade com o velho

O registo evolucionista do velho institucionalismo esteve nas origens do novo institucionalismo. Este apresenta configurações distintas sendo possível identificar “um institucionalismo austríaco, evolucionista, com origem em Menger (...) e um institucionalismo contratualista de raiz neoclássica que se desenvolveu a partir da década de 60 do séc. XX sobretudo nos EUA” (ibid).

Segundo Hodgson:

“A escola austríaca reivindica a tradição do liberalismo clássico e procura resolver a contradição aparente entre o elogio das virtudes de uma ‘ordem espontânea’ e o reconhecimento simultâneo do papel desempenhado nessa, ou noutra qualquer ordem, por instituições sociais que condicionam a acção individual” (Hodgson, 2002: 174).

A abordagem contratualista, por sua vez,

“Pode ser entendida como uma resposta neoclássica ao desafio do ‘velho’ institucionalismo - uma tentativa de incorporação das instituições no quadro neoclássico de análise. Mas o empreendimento envolve sempre alguma forma de crítica ao corpo teórico pré-existente: o pressuposto de ausência de fricção (custo de transacção), a não consideração do tempo e da dinâmica, ou mesmo, o pressuposto da racionalidade perfeita” (Hodgson, 2002: 10)¹⁹.

A oposição entre velho e novo institucionalismo tem sido objecto de algumas análises críticas que complexificam a relação entre ambos. Algumas das dicotomias

¹⁹ Dentro da linha contratualista é possível identificar as seguintes ramificações: a) escolha pública (Buchanan e Tullock; Olson); b) custos de transacção (Coase; Williamson); c) direitos de propriedade (Alchian; Demsetz); d) nova história económica (North; Fogel); e) direito e economia (Posner; Landes) (ibid).

a partir das quais aquelas duas perspectivas são distinguidas relevam de uma leitura superficial. Rutheford identifica os temas de “discórdia” entre os dois institucionalismos:

- o papel dos modelos teóricos formais em oposição a métodos menos formais, incluindo perspectivas “literárias” e históricas;
- a adopção do indivíduo (do indivíduo para a instituição) ou da instituição (da instituição para o indivíduo) como elemento explicativo por excelência;
- a validade das explicações racionalistas em oposição às explicações que colocam limites na sua aplicabilidade;
- a concepção da instituição como algo espontâneo (mão invisível) em oposição a uma acção deliberada;
- a base a partir da qual os juízos normativos podem ser formulados, assim como o papel da intervenção do Estado na economia (Rutheford, 1995).

A acusação de a-teoricismo que os novos fazem aos velhos, contida no primeiro aspecto, decorre de uma confusão entre teoria e formalização matemática. A acusação de formalismo que alguns partidários do velho fazem relativamente ao novo institucionalismo, por seu lado, resulta igualmente de uma confusão entre formalismo como culto da formalização pela formalização e a formalização enquanto procura de precisão e consistência teórica.

O segundo aspecto traduz a oposição entre holismo (velho) e individualismo (novo) metodológico. Um olhar mais atento revela, no entanto, algumas particularidades que dão lugar ao que Agassi designou por “individualismo institucional” (Agassi citado em Rutheford, 1995: 50). Este traço metodológico estará presente em Veblen mas também nos trabalhos de alguns novos institucionalistas como North que vem sublinhando a importância da ideologia na motivação humana, que não cabe numa explicação em termos puramente neoclássicos (ibid).

Para o velho institucionalismo, a adopção de normas não obedece a critérios de racionalidade instrumental, tal como propõem os neoclássicos. Isso não significa a total ausência do cálculo racional na análise destes autores uma vez que admitem a possibilidade do cálculo racional em determinados contextos e dão espaço ainda

para outras formas de deliberação racional e para a escolha (Castro Caldas, 2004b: 15).

Diferentemente dos novos institucionalistas, no entanto, o conceito de “hábito” ocupa um lugar central na explicação do comportamento adaptativo apresentada pelos velhos. Por outro lado, a incorporação das regras levada a cabo por Hayek, assim como a formulação do conceito de “racionalidade limitada” de Simon, introduzem matizes no novo institucionalismo a propósito do terceiro aspecto acima identificado. Existe, no entanto, uma dominação da premissa da maximização do bem-estar.

A dicotomia traduzida no quarto dos aspectos referidos corresponde à oposição entre construtivismo e crença na mão invisível e é uma falsa dicotomia entre velhos e novos, uma vez que encontramos adeptos daquelas duas perspectivas nos dois institucionalismos.

Espontaneidade e acção misturam-se no velho e no novo institucionalismo. Se, para Veblen, a mudança é, em grande medida, imprevisível, para Commons pode ser orientada por propósitos. No novo institucionalismo, as explicações da mudança institucional através de mecanismos espontâneos, características da escola austríaca, convivem com a intencionalidade da teoria da escolha pública integrada na perspectiva contratualista.

Também a avaliação da mudança institucional a partir de critérios de bem-estar (“welfare criteria”) e a referência à intervenção do Estado são aspectos comuns aos dois institucionalismos. As principais diferenças entre ambos residem no significado normativo atribuído às preferências individuais, à troca voluntária, à realização de comparações interpessoais e ao papel do Estado. Os critérios de bem-estar incorporados no velho institucionalismo são formulados no contexto de uma concepção evolucionista e referem-se a preocupações relativas ao desenvolvimento social e ao crescimento no longo prazo e não a preocupações de eficiência estática. O novo institucionalismo afastou-se, embora não totalmente, das noções de eficácia estática mas conserva uma perspectiva individualista. A relutância em estabelecer comparações interpessoais convive nesta perspectiva com a crítica ao critério de Pareto e com a importância atribuída aos acordos voluntários ou com noções de

“eficiência dinâmica” que envolvem a inovação económica e tecnológica (Rutheford, 1995: 170-171).

Como pano de fundo destas, por vezes distintas, opções teórico-metodológicas temos a afirmação da importância das instituições para a análise económica. Impõe-se por isso a definição de instituição e a apresentação dos argumentos que permitem fundamentar aquela importância.

3.3. A definição de instituição: a dimensão normativa da decisão económica

3.3.1. A definição de instituição

A diversidade de significados assumidos pela palavra “instituição” é descrita da seguinte forma por Commons numa passagem da **Institutional Economics**:

“The difficulty in defining a field for the so-called Institutional Economics is the uncertainty of meaning of the word institution. Sometimes an institution seems to be analogous to a building, a sort of framework of laws and regulations, within which individuals act like inmates. Sometimes it seems to mean the ‘behavior’ of the inmates themselves” (Commons, 1934, 2003: 69).

As instituições podem revestir também diferentes configurações: organizações, entidades sociais como o dinheiro, a linguagem e a lei (Hodgson, 1998: 179). Os elementos comuns destas diferentes formas institucionais são, segundo Hodgson, os seguintes:

- envolvem a interacção entre agentes;
- apresentam um número de características, concepções e rotinas comuns;
- sustentam e são sustentadas por concepções e expectativas partilhadas;
- apresentam qualidades relativamente duráveis, auto-reprodutivas e persistentes, embora não imutáveis;
- incorporam valores e processos de avaliação normativa através, nomeadamente, do reforço da sua legitimidade moral (ibid).

É possível encontrar alguns destes elementos nalgumas definições de instituição. Assim, para Commons, a instituição pode definir-se como “o controlo da acção individual pela acção colectiva”; para Veblen, estamos perante “hábitos de pensamento estabelecidos, comuns à generalidade dos homens”; para Shmoller a instituição corresponde ao “conjunto de regras formais ou informais, incluindo os meios da sua efectivação” (“enforcement”); para North, a instituição designa as “regras do jogo numa sociedade, ou mais formalmente, constrangimentos concebidos pelo homem que dão forma à interacção humana”.

A definição proposta por Hodgson integra, se não a totalidade, pelo menos grande parte daqueles elementos numa fórmula convincente: “durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions” (Hodgson, 2002: 113).

Trata-se de uma definição que sublinha as características que nos parecem essenciais na conceptualização das instituições: a sua durabilidade e solidez (“durable” e “established”) associadas à sua legitimidade social (“embedded social rules”). Ou seja, as instituições, enquanto regras que estruturam as interacções sociais, incorporam uma dimensão de aceitação social.

3.3.2. Alguns elementos da anatomia das instituições

Aquela definição de instituição é apresentada por Hodgson em dois trabalhos: **How Economics Forgot History** (2001) e **The Evolution of Institutions: an Agenda for future Theoretical Research** (2002).

No primeiro daqueles trabalhos, o tema central é o da especificidade histórica e integra a apresentação de uma proposta de classificação e análise institucionalista dos diferentes tipos de sistemas socio-económicos no contexto da qual tenta esclarecer a relação entre instituições e comportamentos.

Este tema é central também no segundo trabalho sobre mudança institucional. Em qualquer dos casos, Hodgson procede a uma recuperação do velho institucionalismo.

Consideramos que estes trabalhos de Hodgson introduzem aspectos importantes para a análise das instituições, nomeadamente: i) a explicação (ou tentativa de) da relação entre instituição e comportamento; ii) a caracterização dos contornos dessa relação; iii) a referência à diversidade das instituições; iv) a importância das normas legais no caso da instituição “propriedade”.

Entre estes elementos da “anatomia das instituições”, segundo Hodgson, interessa-nos sublinhar os dois últimos - a diversidade das instituições e a importância das normas legais no caso da instituição “propriedade”.

A propósito do primeiro, Hodgson em **How Economics...** procura caracterizar “(...) the key processes of all economic activity: the production and the distribution of the necessary requisites of human life” (Hodgson, 2001: 287). As instituições directamente relacionadas com estes processos (“provisioning institutions”) correspondem, para o autor, às instituições de maior importância em qualquer sistema socio-económico. É o caso da propriedade mas também do mercado e dos contratos.

“The reason why institutions concerning production and distribution are vital is because production and distribution are themselves vital. In a viable social order these institutions dominate the fabric of social life” (Hodgson, 2001: 299).

A percepção da diversidade das instituições traduz-se, nomeadamente, na natureza do seu processo de emergência e desenvolvimento. Assim, algumas delas, como a linguagem, emergem e desenvolvem-se sem a intervenção do Estado; outras, pelo contrário, como a propriedade, precisam do Estado para existir. A diferença entre umas e outras reside, nomeadamente, na presença ou ausência daquilo que o autor designa por “intrinsic error-correcting or self-policing mechanisms” (Hodgson, 2002: 120). Embora o autor reconheça que “legal rules are always incomplete”, não deixa de afirmar a importância das mesmas no caso da propriedade:

“In this case it would seem that without the threat of the legal system and the courts, people might often default on contracts and take what is not theirs.” (Hodgson, 2002: 120-121).

A ênfase no papel desempenhado pelo Estado no caso da propriedade afasta Hodgson da posição de alguns novos institucionalistas, como é o caso de Williamson que concebe um sistema de propriedade sem o Estado e, como o próprio assume, aproxima-o da Escola Histórica Alemã (“concerning the role of the state in buttressing and maintaining some institutions” [id: 123]).

Como veremos, a definição de propriedade apresentada por Hodgson não anda também muito longe das ideias do velho institucionalismo:

“Individual property is not mere possession; it involves socially acknowledged and enforced rights. Individual property, therefore, is not a purely individual matter. It is not simply a relation between an individual and an object. It requires a powerful, customary and legal apparatus of recognition, adjudication and enforcement. Such legal systems make their first substantial appearance within the state apparatuses of ancient civilization. (...). Since that time, states have played a major role in the establishment, enforcement and adjudication of property rights” (id: 122).

Esta referência de Hodgson à importância das normas legais serve de ligação ao ponto seguinte que apresenta a visão institucionalista da propriedade.

3.4. Da propriedade aos direitos de propriedade

3.4.1. O velho institucionalismo: a propriedade enquanto relação interpessoal e a definição de direitos e deveres

Iniciamos esta apresentação da concepção da propriedade no âmbito do velho institucionalismo com uma referência breve ao trabalho desenvolvido por Ely, precursor da Economia da Terra (“Land Economics”) e um dos velhos institucionalistas que tiveram contacto directo com as ideias da Escola Histórica.

A oposição às ideias neoclássicas a propósito das reformas da política fundiária americana na década de 80 do séc. XIX por parte de um grupo de economistas teve um dos seus momentos marcantes com o estabelecimento da Associação Económica Americana em 1885. Ely fazia parte daquele grupo juntamente com N.

Patten e E. J. James. Segundo Salter (1948), as relações directas entre a perspectiva alternativa da Economia e o debate sobre as políticas fundiárias consistiram essencialmente na formulação das medidas dirigidas à floresta uma vez que “(...) the leaders in american forestry were German or German-trained and that the upstart economists took advanced work in Germany (Salter, 1948: 7). De uma forma mais indirecta, o mesmo autor refere a perspectiva de “economia política” destes economistas “alemães” em substituição da “private, managerial approach” (ibid).

O trabalho desenvolvido por estes “insurgents economists” sobre as questões da política fundiária é, para Salter, perfeitamente compreensível uma vez que se adequa às suas opções de análise económica, que o autor sistematiza da seguinte forma:

“(1) the historical or evolutionary aspects of economic behavior, (2) the relationship between law and economics in social institutions, and (3) the importance of current questions of public policy. It is not surprising, therefore, that some of the economists with training in this tradition, at the turn of the century in this country, directed attention to land policy questions“(Salter, 1948: 7).

A coincidência entre os primórdios do velho institucionalismo e a emergência da Economia da Terra deve ser salientada. Para Salter:

“It is of original importance to stress the fact of this German background, for it made possible the development of an interest in land economics and affected the approach which land economists took in their work” (Salter, 1948: 7-8).

Em 1892, Ely mudou-se da Universidade de John Hopkins para a Universidade de Wisconsin onde estabeleceu um departamento que se caracterizava por uma articulação entre as ciências sociais, os interesses académicos e públicos. A influência do trabalho desenvolvido nesta Universidade na formulação de políticas fundiárias está bem patente nesta sua afirmação durante um curso sobre Economia Florestal (1896):

“The teaching of conservation at the University of Wisconsin influenced and paved the way for Roosevelt’s great conservation movement and the widespread land programs of the present day...I am confident that very soon after I came to Wisconsin in 1892 we began a systematic treatment of what is now called land economics. I treated the whole subject under the awkward title, Landed Property and the Rent of Land” (Salter, op cit: 8).

Para além da análise aplicada ao caso da terra, o tema da propriedade, no sentido mais abrangente do termo, é central no trabalho dos velhos institucionalistas. Em “The limitations of marginal utility” (1909), Veblen refere que na “abordagem hedonista” (neoclássica), a propriedade é um dado adquirido e não sujeito a discussão:

“So the institution of ownership is taken into the inquiry not as a factor of growth or an element subject to change, but as one of the primordial and immutable facts of the order of nature, underlying the hedonistic calculus. Property, ownership, is presumed as the basis of hedonistic discrimination and it is conceived to be given in its finished (nineteenth-century) scope and force” (Veblen, 1909: 6).

O estudo da conduta humana na relação com os meios materiais, que é, segundo Veblen, o que define a Economia, deve, pelo contrário, procurar explicar os hábitos e as normas sociais, a sua origem, a sua transformação em instituições, a sua natureza e mutação. A propriedade está entre as instituições a explicar. Trata-se, segundo Veblen, de uma convenção, uma instituição fundamental (a “instituição primária”) para a orientação da conduta humana, “estandardizando, colorindo, mitigando ou desviando” o calculador hedonista, interpondo-se entre o “impulso e a sua realização” (ibid).

Em “The beginning of ownership” (1898-9), Veblen situa as origens da propriedade num período muito remoto da história da humanidade - “in the early stages of barbarism” - coincidente com a transição para uma forma predatória de vida. As pessoas foram, segundo Veblen, o primeiro alvo de apropriação privada, sobretudo as mulheres (“ownership marriage”): “the women are more useful, as well as more easily controlled, in the primitive group” (Veblen, 1898-9: 7).

Para além da separação entre propriedade e gestão, Veblen dá conta de outra transformação desta instituição na sociedade do seu tempo: a afirmação e importância crescente da propriedade intangível. Para este autor, a ideia de propriedade corpórea passou a ser uma ideia de senso comum.

Esta transformação da noção de propriedade é revolucionária para Commons e teve em Veblen um dos precursores da sua identificação e estudo. De acordo com a análise de Commons, a construção do conceito moderno de propriedade intangível por Veblen levou-o praticamente a abandonar a ideia de propriedade corpórea da “sociedade primitiva e dos clássicos, de Marx e dos economistas hedonistas” assim como “a propriedade incorpórea das dívidas de MacLeod’s” conservando apenas “o conceito de propriedade intangível enquanto o valor presente do poder negocial futuro dos capitalistas” (Commons, 1934, 2003: 651).

A descoberta de Veblen não foi, de acordo com Commons, bem sucedida. Para este insucesso contribuiu o tipo de fontes de informação que aquele utilizou: o testemunho dos “magnatas industriais e financeiros”. Veblen não investigou as decisões do Supremo Tribunal, abrindo espaço para a associação entre propriedade intangível e exploração na acepção marxiana. Para Commons, a análise da propriedade intangível de Veblen peca pela ausência do conceito de “propósito” (“public purpose”), pela ausência de uma investigação das decisões dos tribunais. Este procedimento ilustra, para Commons, a concepção de ciência em Veblen:

“Veblen concept of a science was the traditional concept of the physical sciences which rejected all purpose in the investigation of the facts. The court’s concept of a science was an institutional concept wherein the investigation must start with a public purpose as a primary principle of the science itself. It is the difference between physical science and the social science” (id: 654).

Esta crítica deixa transparecer o que, no entender de Commons, deveria ser o método adequado na análise sobre a propriedade. Para além da informação que recolheu a partir da sua participação na “acção colectiva”, Commons estudou as decisões do Supremo Tribunal e chegou àquilo que designa por uma teoria do “reasonable value” dos tribunais a respeito da propriedade.

Os casos apresentados por Commons envolvem o conflito em torno da avaliação patrimonial de empresas, que decorre da intervenção do Estado no sentido da definição de preços cobrados por estas ou de impostos que as mesmas deveriam pagar. Em qualquer caso, aquele conflito envolve concepções distintas de propriedade: propriedade corpórea vs. propriedade intangível. É a tendência registada por Commons no sentido de uma avaliação do valor das empresas a partir desta última concepção que o levam a apresentar o ano de 1890 como aquele em que foi dado o primeiro passo no sentido da alteração do conceito de propriedade (id: 652).

Na essência da propriedade intangível está a noção de transacção uma vez que o que importa não é o valor de uso das coisas mas o seu valor de troca, de mercado, ou seja, o que os indivíduos podem fazer (transacções) com as coisas que possuem. Afinal, e como vimos, serão as transacções, ou seja as relações interpessoais, que constituem a unidade de investigação da Economia e não a relação do homem com a natureza da Economia Clássica e Neoclássica:

“In the field of economics the units had been, first, Locke’s and Ricardo’s material *commodities owned* and the *individuals* who owned the commodities, while the ‘energy’ was human labor. Next, the units continued to be the same or similar physical commodities and the ‘energy’ became those who *consumed* commodities and the ‘energy’ became stimuli of *wants*, depending upon the quantitative and kind of commodity wanted” (Commons, 1934, 2003: 56).

A adopção da transacção como unidade de investigação da Economia Institucionalista inscreve-se justamente no processo de descoberta e de construção da noção de propriedade intangível por parte de Commons. A propriedade traduz a relação entre as faculdades dos indivíduos (força de trabalho, capacidades físicas, mentais e de organização) e as oportunidades (p.e. o emprego ou a posição ocupada pelos indivíduos num determinado “going business”) à sua disposição: “property (...) becomes human faculties in preparation for, or in occupation of, opportunities” (Commons, 1924, 1957: 156).

Ou seja, a palavra “propriedade” só pode ser percebida através da definição de todas as actividades que os indivíduos e a comunidade podem ou não desenvolver relativamente ao objecto dessa propriedade (“direitos de propriedade”). Estas actividades correspondem, de acordo com Commons, aos três tipos de transacção (“negociação”, “gestão” e “distribuição”) que são governadas por “regras operativas” (“working rules”). A existência destas regras, por sua vez, deriva da escassez dos recursos.

Para Commons, Hume foi o primeiro autor a associar o conflito de interesses à escassez. Mas, para Hume, à semelhança do que sucede com os autores clássicos, a escassez seria a base da cooperação entre os indivíduos. A visão da harmonia de interesses e dos equilíbrios espontâneos é, segundo Commons, dominante entre aqueles autores.

A leitura das obras de alguns precursores e clássicos (“mecanicistas”, segundo Commons) e marginalistas (“hedonistas”, segundo o mesmo autor) permitiu-nos retirar conclusões diferentes das suas sobre a natureza e o funcionamento da economia e, em particular, sobre a concepção da propriedade.

Em primeiro lugar, e entre os aspectos comuns da reflexão daqueles autores em torno desta instituição, está a referência à necessidade de implementação de reformas uma vez que a consideram imperfeita na procura de convergência entre o interesse privado e o interesse público. Ou seja, e no que diz respeito à propriedade, os mesmos não defendem uma harmonia “espontânea” mas sim uma harmonia “provocada” através, nomeadamente, da alteração das normas legais (p.e. herança) que governam esta instituição.

Em segundo lugar, a noção de interdependência que para Commons caracteriza a propriedade está presente nalguns das obras consultadas. A visão utilitarista da propriedade é acompanhada por uma noção de responsabilidade e meritocracia relativamente a esta instituição no sentido do progresso económico mas também da justiça e da equidade social. Para além disso, a noção de interdependência encontra-se presente na referência à legitimidade social que deve acompanhar esta instituição. É pelo menos esta a nossa interpretação da seguinte passagem da obra de Say:

“Ce n’est pas le propriétaire qui permet à la nation de vivre, de marcher et de respirer sur ses terres: c’est la nation qui permet qu propriétaire de cultiver les parties du sol dont elle le reconnaît possesseur, et qui d’ailleurs se réserve et ne concède à personne exclusivement la jouissance des lieux publics, des grandes routes, des lacs et de rivières ” (Say, 1852, 1972: 532).

A noção segundo a qual o essencial da propriedade reside nas relações interindividuais encontra-se também explícita na obra de Walras para quem a “teoria da propriedade” consistia numa “teoria moral”:

“Le droit de propriété d’une personne sur une chose est le droit, pour cette personne d’appliquer cette chose à la satisfaction d’un besoin, même en la consommant. Tout droit est un rapport moral entre personnes auquel correspond une obligation morale pour certaines autres personnes. La personne investie du droit de propriété sur une chose aura le pouvoir moral d’appliquer cette chose à satisfaire le besoin qu’elle en éprouve, et les autres personnes auront l’obligation morale de respecter le droit des premières ” (Walras, 1896, 1936 : 206).

Defendemos, portanto, que a propriedade concebida como relação interpessoal está presente nalguns autores clássicos e marginalistas. No entanto, e como tivemos oportunidade de referir, não é no domínio da relação interpessoal que se irá erguer o edifício neoclássico. O trabalho de fundamentação da Economia em bases rigorosas empreendido pelos marginalistas relegou aquele domínio para segundo plano. Commons colocou-o no centro da análise económica.

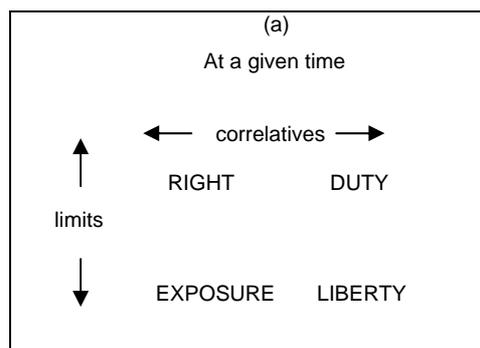
Neste contexto de alteração, Commons empreende o esclarecimento das regras associadas à propriedade que, segundo o autor, deve ser feito à luz do alargamento Constitucional que estabelece a sua associação com o conceito de “direitos”:

“The changes in the meaning of the economic equivalent of property as assets and liabilities have made necessary a deeper analysis of the meaning of the term ‘rights’ as used in jurisprudence” (Commons, 1934, 2003: 77).

Para esta análise, Commons recorre ao trabalho de Hohfeld (1913), da Yale School, sobre as “relações legais”. Para Hohfeld, “(T)he term ‘rights’ tends to be used indiscriminately to cover what in a given case may be a privilege, a power, or an immunity, rather than a rights in the strictest sense” (Hohfeld citado em Cole e Grossman, 2002: 318).

A adaptação do trabalho de Hohfeld sobre as relações jurídicas ao âmbito da Economia Institucionalista de Commons envolveu a alteração da designação de alguns termos e a introdução de elementos centrais daquela perspectiva, nomeadamente, a unidade de investigação privilegiada pelo autor (a transacção), a leitura das transacções num registo económico, jurídico e ético e a operacionalização do princípio explicativo por excelência - a acção colectiva no controlo da acção individual.

O resultado final desta adaptação consiste num esquema que isola as componentes de uma transacção. Este é apresentado em duas versões distintas: uma na **Legal Foundations...** e outra na **Institutional Economics**. Reproduzimos aqui parte da primeira versão por considerarmos que é mais clara e por integrar elementos explicativos fundamentais (“correlatives” e “limits”) que Commons torna implícitos na segunda versão.



Adaptado de Gonce (1976), “The new property rights approach and Commons Legal Foundations of Capitalism”, in **Journal of Economic Issues**, vol. X, N°4

O esquema reproduz a posição das duas partes envolvidas numa transacção num determinado momento. Aqui, o conceito central é o de “direito” ao qual corresponde um “dever” da outra parte. Ou seja, “a specified right of one party is identical with the duty of another party” e “a correlative duty supports, even creates, one’s rights”

(Commons citado em Gonce, 1976: 771). A leitura na vertical revela os “limites” desses direitos e deveres uma vez que “all rights and duties are relative” (ibid).

A concepção da transacção como uma realidade que envolve “ganhos” e “perdas” para as partes envolvidas deve ser sublinhada na análise que Commons faz no sentido do esclarecimento do conceito de direitos associados à propriedade:

“(...) property is inseparable from the right of property. The term ‘rights’ (...) cannot be defined except as reciprocal rights, duties, liberties and exposures. Every so-called right implies all these dimensions” (Commons, 1924, 1957: 157).

Em Commons, a noção de “limite” está associada à ideia de “reciprocidade”. Os limites dos direitos traduzem-se em deveres recíprocos (a outra face dos direitos). Assim, os deveres emergem numa lógica de correlatividade (eficácia dos direitos), definindo a relação dos titulares dos direitos com os “outros”, e numa lógica de reciprocidade, delimitando a esfera de acção individual através da incorporação dos direitos dos “outros”.

A correlatividade garante um direito na medida em que este não pode existir sem um dever correspondente. A reciprocidade, por sua vez, subtrai esse direito na medida em que diminui a liberdade do sujeito titular:

Para o autor, a relação entre direitos e deveres coloca-se de forma distinta para a correlatividade e para a reciprocidade:

“An authorized right cannot be defined without going in the circle of defining its correlative (corresponding) and exactly equivalent duty of others. One is the ‘I’ side, the other is the ‘you’ side, one the beneficial, the other the burdensome side of the identical transactions” (Commons, 1934, 2003: 131).

“There is no equality of one's own rights and duties, but there is an equality, that is, correspondence, of one's rights and other's duties” (ibid).

“But at the same time, a right cannot exist without some deduction, however great or small, by virtue of a reciprocal duty clinging to it and diminishing its possible benefits” (ibid).

A definição da reciprocidade está dependente daquilo que num determinado momento e num dado contexto social são os valores associados à exploração dos recursos:

“The valuation of interests consists in weighing their relative importance. It is a matter of relative human values within a community of interests where the burdens and benefits of limits of limited resources must be shared, and these cannot be shared by rules of logic; they are shared according to feelings of value, that is, of relative importance of reciprocity” (Commons, 1934, 2003: 133).

Os conceitos de correlatividade e de reciprocidade apresentam potencialidades analíticas que procuraremos explorar neste trabalho. São conceitos que nos remetem para a natureza interindividual da propriedade no sentido da sua legitimidade - garantia e definição da esfera de acção dos indivíduos a propósito do uso dos recursos.

A natureza interindividual da propriedade caracteriza também a perspectiva do novo institucionalismo que tem em Coase um dos seus fundadores. O próximo ponto é dedicado à apresentação desta perspectiva.

3.4.2. O novo institucionalismo: as externalidades e a concepção instrumental dos direitos de propriedade

3.4.2.1. O legado de Coase: a diversidade institucional na resolução dos “harmful effects” e os factores de produção como “direitos”

O artigo de Coase “The problem of social cost” (1960) constitui o ponto de partida nesta referência à abordagem do novo institucionalismo ao tema da propriedade. Este artigo propõe uma alternativa à visão dominante - pigouviana - no âmbito da Economia Pública a propósito da resolução das externalidades.

De acordo com aquela visão, a superação da diferença entre os custos sociais e os custos privados, presente naquela falha de mercado, passa pela intervenção do Estado através da imposição de taxas ou de subsídios. A esta solução única (intervenção do Estado), Coase contrapõe a diversidade de soluções institucionais dada a especificidade das situações em que têm lugar os “harmful effects”²⁰. A opção deverá ser aquela que maximize o valor da produção (“which maximizes the value of production”).

O critério da maximização da produção não se coaduna, no entender de Coase, com soluções únicas como a que sobrevaloriza o papel do Estado e que domina a Economia considerando o autor que “It is my belief that economists, and policy makers generally, have tended to over estimate the advantages which come from governmental regulation” (Coase, 1960: 18). Muitas vezes, e como refere, a situação que se pretende resolver é já o resultado de uma acção estatal anterior, correndo-se assim o risco de uma intervenção excessiva.

Outra inovação da proposta de Coase reside na concepção recíproca das externalidades e, neste sentido, defende que as sanções a aplicar podem recair sobre o emissor ou sobre o receptor das mesmas. Para Coase, a defesa da referida solução única (intervenção do Estado), que passa pela aplicação da sanção ao emissor do “harmful effect”, resulta, uma vez mais, da ausência de comparação entre custos e benefícios:

“The belief that it is desirable that the business which causes harmful effects should be forced to compensate those who suffer damage (...) is undoubtedly the result of not comparing the total product obtainable with alternative social arrangements. The same fault is to be found in proposals for solving the problem of harmful effects by the use of taxes and bounties” (Coase, 1960: 40).

“The problem of social cost” está dividido em duas partes: na primeira, o autor apresenta o “mundo irreal”, sem “custos de transacção”; na segunda, a posição do autor é desenvolvida no “mundo real”, com “custos de transacção”. Estes custos são definidos da seguinte forma pelo autor:

²⁰ Coase não utiliza o conceito de “externalidades”.

“In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on” (id: 15).

Na ausência deste tipo de custos, a definição inicial dos direitos de propriedade é fundamental uma vez que possibilita a negociação entre as partes envolvidas num dado conflito que envolve externalidades negativas. Não obstante, e neste contexto “irreal”, essa definição não tem interferência no resultado final:

“It is necessary to know whether the damaging business is liable or not for damage caused since without the establishment of this initial delimitation of rights there can be no market transactions to transfer and recombine them. But the ultimate result (which maximizes the value of production) is independent of the legal position if the pricing system is assumed to work without cost” (id: 8).

Coase sustenta a sua tese através da apresentação de casos, uns fictícios outros reais, de conflitos de vizinhança. O mais famoso deles envolve um agricultor e um criador de gado cujas explorações são confinantes e em que o gado destrói parte das colheitas do agricultor. Na visão pigouviana, a solução passará pela intervenção do Estado (taxa, multa ou regulação) que recaí sobre a causa (criador de gado) daquele efeito. Em alternativa, Coase defende que as partes podem desenvolver uma negociação em que, e admitindo que os custos de transacção são nulos, o agricultor pode evitar a entrada do gado na sua exploração, e a conseqüente destruição das colheitas, através da compra de “direitos” ao criador de gado, admitindo que a definição inicial dos direitos confere a este último a possibilidade de provocar destruição (“harmful effect”) sem sofrer uma sanção.

Ou seja, Coase alterou duas das condições implícitas na visão pigouviana: primeiro, a de que existe uma única causa da externalidade; segundo, a de que é necessária a intervenção do Estado para internalizar a externalidade. Para Coase, e no caso anteriormente apresentado, ambas as partes são responsáveis pela externalidade, ou seja, a causa é recíproca no sentido de que o desaparecimento de uma das partes resolve o problema. Por outro lado, a possibilidade de um contrato privado

torna desnecessária a intervenção do Estado para atingir um resultado eficiente. Neste caso, o papel do Estado pode resumir-se à delimitação dos direitos de propriedade e à garantia (“enforcing”) da negociação privada.

A combinação da ausência de custos de transacção com a tese da reciprocidade das externalidades defendida pelo autor deu origem ao “Teorema de Coase”.

Embora a ideia deste Teorema tivesse sido apresentado pela primeira vez na Comissão Federal de Comunicações em 1959, conheceu uma primeira formulação em 1966 quando George Stigler referiu que “The Coase theorem (...) asserts that under perfect competition private and social costs will be equal”. O Teorema está na origem de um intenso debate teórico e tem conhecido várias formulações. Destacamos as seguintes:

“If one assumes rationality, no transaction costs, and no legal impediments to bargaining, all misallocations of resources would be fully cured in the markets by bargains” (Calabresi, 1968).

“If transaction costs are zero the structure of the law does not matter because efficiency will result in any case” (Polinsky, 1974).

“In a world of zero transaction costs, the allocation of resources will be efficient, and invariant with respect to legal rules of liability, income effects aside” (Zerbe, 1980).

“When parties can bargain together and settle their disagreements by cooperation, their behavior will be efficient regardless of the underlying rule of law” (Cooter e Unlen, 1988).

A discussão do Teorema tem incidido sobre diferentes aspectos e dado lugar a explorações da investigação económica em vários sentidos:

- aspectos analíticos e consistência lógica: teoria da competição (“the quasi-competitive framework”) (Arrow, 1969); teoria dos jogos (“the game-theoretic framework”) (Davis e Whinston, 1962; Samuelson, 1985; Aivazian, Callen e Lipnowski, 1987);

- experimentação onde se tenta reproduzir um ambiente sem custos de transacção e identificar os efeitos que decorrem, por exemplo, da informação imperfeita (Hoffman e Spitzer, 1982);
- aplicação empírica: apresentação de casos onde se analisa a capacidade de negociação das partes envolvidas em conflito devido à ocorrência de externalidades: Califórnia Trespass Law 1850-90 (Kenneth Vogel, 1987); Effects of Open vs. Closed-Range Laws (Ellickson, 1986, 1991); Roaming Deer in Scottish Highlands (Hanley e Sumner, 1995); e implicações no âmbito de outras normas legais, nomeadamente, o divórcio (Peters, 1986, 1992), o desemprego (Donohue's, 1989) e o arrendamento (Cheung, 1969a, 1973).

O principal contributo do Teorema enquanto instrumento de análise, e no contexto da perspectiva que nos interessa, consiste no facto de chamar a atenção para as instituições económicas e jurídicas assim como para os seus impactes.

Se na primeira parte do artigo citado, e como tivemos já oportunidade de referir, Coase apresenta um “mundo irreal” sem custos de transacção, na segunda parte (mais extensa) desenvolve o seu raciocínio no “mundo real” onde aqueles custos existem. Não deixa de ser curioso que a divulgação deste artigo se deva ao Teorema cuja formulação ocorre num mundo irreal. A referência de Coase ao mundo real não mereceu igual atenção. A associação do nome de Coase ao mundo sem custos de transacção levou o autor a afirmar em 1988: “I am not a Coasian” (Coase citado em Lueck e Miceli, 2004: 3). Com efeito, Coase sublinha o papel dos custos de transacção na afectação dos recursos e o papel das instituições, incluindo a lei, na determinação dessa afectação.

Em contexto real, os direitos de propriedade são importantes não apenas para a definição da posição de mercado dos indivíduos mas também para a procura da solução eficiente:

“(...) the delimitation of legal rights does have an effect on the efficiency with which the economic system operates. One arrangement of rights may bring about a greater value of production than any other” (Coase, 1960: 16).

Isto justificaria, segundo o autor, a necessidade de os tribunais (Common Law) terem consciência das consequências económicas da lei e faz de Coase um dos precursores, quer da Economia dos Direitos de Propriedade, quer da Economia do Direito (Lueck e Miceli, 2004: 3-4).

Para Demsetz: “It is not generally appreciated that Coase’s reasoning has legal applications that extend beyond problems of the divergence between social and private cost as these typically are conceived” (Demsetz, 1972: 16).

Finalmente, Randall identifica alguns dos trabalhos onde a herança de Coase relativa aos direitos de propriedade é central: a tradição Coase-Buchanan e a tradição Coase-Posner. Estamos perante perspectivas que exploram a importância da definição e redefinição dos direitos de propriedade enquanto base de negociação numa situação de conflito. A primeira, atribui importância à segurança e protecção daqueles direitos face a “invasões e choques externos”; a segunda, reconhece a assimetria introduzida pelos custos de transacção e, nessa medida, incentiva a procura de soluções a partir de uma análise custo-benefício (Randall, 1983).

Segundo Coase, a existência de custos de transacção justifica a diversidade das soluções institucionais (Estado, mercado, empresa) para os “harmful effects” ou mesmo a ausência de uma acção correctiva.

Em “The nature of the firm” (1937) Coase tinha já apresentado as vantagens da empresa em termos de organização da produção com implicações ao nível da definição dos direitos de propriedade. Essas vantagens prendem-se com a “poupança” em termos de custos de transacção que as empresas permitem realizar:

“Within the firm individual bargains between the various cooperating factors of production are eliminated and for a market transaction is substituted an administrative decision. (...), the firm would acquire the legal rights of all the parties and the rearrangement of activities would not follow on a rearrangement of rights by contract, but as a result of an administrative decision as to how the rights should be used” (Coase, 1960: 16).

A regulação estatal directa corresponde a outra das alternativas apresentadas por Coase:

“Just as the government can conscript or seize property, so it can decree that factors of production should only be used in such-and-such a way. Such authoritarian methods save a lot of trouble (...). Furthermore, the government has at its disposal the police and the other law enforcement agencies to make sure that its regulations are carried on” (id: 17).

Por último, e sempre que os benefícios sejam superiores aos custos, a situação pode dispensar uma acção correctiva.

Na visão de Coase, e como vimos, a maximização do valor da produção justifica assim, quer a diversidade de soluções, quer a partilha dos custos envolvidos nos “harmful effects” dada a natureza recíproca destes. Trata-se, em nosso entender, de uma visão redutora da natureza das relações interpessoais e dificilmente aceitável, por exemplo, no actual contexto da discussão em torno das questões ambientais associadas à utilização dos recursos naturais. O próprio Coase tinha consciência das dificuldades da sua proposta. Algumas passagens do artigo que temos vindo a citar sugerem que o autor tinha presente não só a dificuldade de alcançar uma solução passível de contemplar em toda a amplitude os interesses envolvidos quando os “harmful effects” têm lugar, mas também a multidimensionalidade dos problemas económicos.

Sobre o primeiro aspecto, o autor refere a importância da definição de uma taxa calculada em função do valor da produção “in its widest sense”. Reconhece, no entanto, que aquela definição é difícil de concretizar: “(...) to do so would require a detailed knowledge of individual preferences and I am unable to imagine how the data needed for such a taxation system could be assembled” (id: 41).

Sobre o segundo aspecto (multidimensionalidade dos problemas económicos), Coase afirma que a avaliação das diferentes soluções institucionais (“social arrangements”) dos “harmful effects” é feita através da comparação do valor de produção tal como é medido pelo mercado, “as is usual in this part of economics”. Acrescenta, no entanto, que é necessário proceder a uma avaliação mais completa

de forma a contemplar todas as esferas da vida humana. A este propósito Coase cita Knight: “As Frank H. Knight has so often emphasized, problems of welfare economics must ultimately dissolve into a study of aesthetics and morals” (id: 43).

A percepção da multidimensionalidade dos problemas económicos é reforçada na última parte do artigo quando Coase sintetiza o seu contributo no sentido de uma “change of approach” da Economia a propósito dos “harmful effects”. Assim, e para além da necessidade de comparação do “produto total” das diferentes soluções institucionais e de uma aproximação realista ao caso que está a ser observado (“approximating that which actually exists”), Coase propõe ainda que os factores de produção sejam concebidos não como “entidades físicas” mas sim como “conjunto de direitos” cuja manifestação produz efeitos de sentido diverso para os indivíduos a quem a afectação desses factores/direitos diz respeito:

“A final reason for the failure to develop a theory adequate to handle the problem of harmful effects stems from a faulty concept of a factor of production. This is usually thought of as a physical entity which the businessman acquires and uses (an acre of land, a ton of fertilizer) instead of as a right to perform certain (physical) actions. We may speak of a person owning land and using it as a factor of production but what the land-owner in fact possesses is the right to carry out a circumscribed list of actions. The rights of a land-owner are not unlimited. (...). The cost of exercising a right (or using a factor of production) is always the loss which is suffered elsewhere in consequence of the exercise of that right (...). It would clearly be desirable if the only actions performed were those in which what was gained was worth more than what was lost. But in choosing between social arrangements within the context of which individuals decisions are made, we have to bear in mind that a change in the existing system which will lead to an improvement in some decisions may well lead to a worsening of others” (id: 44).

Parece-nos que a proposta de Coase não constitui propriamente uma novidade na Economia uma vez que antes dele, e como vimos, já Commons tinha referido a natureza interindividual da propriedade (direitos de propriedade).

De qualquer forma, a concepção dos factores de produção como direitos remete-nos para a noção de “bundle of rights” ou “bundle of sticks” que surge frequentemente na Economia da Terra (Land Economics) de expressão anglo-saxónica (vd. Barlowe, 1998).

Pensamos que a utilização da expressão direitos de propriedade (“property rights”) decorre justamente daquela noção e pode envolver uma distinção entre a definição económica e a definição jurídica de propriedade. Em **Economic Analysis of Property Rights**, Barzel, por exemplo, estabelece essa distinção:

“(...) The term ‘property rights’ carries two distinct meanings in the economic literature. One, primary developed by Alchian (1965, 1987) and Cheung (1969), is essentially the ability to enjoy a piece of property. The other, much more prevalent and much more older, is essentially what the state assigns to a person. I designate the first ‘economic (property) rights’ and the second ‘legal (property) rights’. Economics are the end (that is, what people ultimately seek), whereas legal rights are the means to achieve the end” (Barzel, 1997: 3).

Este autor utiliza predominantemente a definição económica no seu modelo de direitos de propriedade. Aquela distinção está presente também nos trabalhos de Demsetz e de Munzer.

No artigo “The meaning of property rights: law versus economics?” Cole e Grossman apresentam Barzel como um dos autores que não procede a uma definição rigorosa do conceito “property rights”. Para aqueles autores, a apropriação indevida deste conceito por parte de alguns economistas, que confundem propriedade com “uso”, “privilégio” ou “interesse”, acarreta ausência de rigor conceptual e ineficiências em termos da definição de políticas que envolvam esta instituição cuja especificidade reside justamente na necessidade de legitimidade social:

“Someone can control resources without possessing a right, but to assert a right to control resources is to claim that society, through formal law or informal social norms, will enforce one’s control” (Cole e Grossman, 2002: 322).

O maior conjunto de direitos (“the largest bundle of rights”) susceptível de apropriação privada corresponde ao que no sistema legal inglês se designa por “posse completa” (“complete ownership”) ou posse “in fee simple”: “Fee simple owners hold a bundle of separable property sticks or rights.(...). They have the right to possess, use, and within reason exploit, abuse or even destroy their land resources” (Barlowe, 1998: 331). Mais à frente, o autor reconhece, no entanto, que: “Yet it must be recognized that the fee simple owner holds exclusive, not absolute, rights. Ownership rights are always limited and conditioned by the overall interests of society administered by the state” (id: 332).

A propriedade não pode, como defende Commons, dissociar-se do(s) direito(s) de propriedade na sua aceção jurídica. Assim, e ainda segundo este autor, a legitimidade deste direito está presente não só no respeito, traduzido em deveres, a observar pelos outros membros da sociedade (“correlatividade”) e pelo próprio Estado, mas também na definição das regras (que comportam deveres) a observar pelos titulares dos direitos (“reciprocidade”).

A Escola dos Direitos de Propriedade, à qual dedicaremos o próximo ponto, adoptou como ponto de partida a noção anglo-saxónica de propriedade enquanto um “conjunto de direitos” (“bundle of rights”) a capitalizar em termos económicos, ou seja, “it postulates that a parcel of land is but the carrier of profits seen against a set of duties, changes, fees and restrictions of all kinds” (Oestereich, 2000: 226).

3.4.2.2. A Escola dos Direitos de Propriedade

O filão da análise dos direitos de propriedade explorado na década de 70 no contexto do novo institucionalismo é largamente tributário do trabalho de Coase.

Entre os exploradores deste filão estão Demsetz, Alchian, Furubotn e Pejovich e De Alessi. A investigação desta escola tem-se desenvolvido em áreas muito diversas.

A consulta ao índice dos dois volumes de **The Economic of Property Rights** editado por Pejovich (2001) permite dar conta dessa diversidade: “o desenvolvimento e o significado dos direitos de propriedade em várias culturas, religiões e tradições filosóficas”; “os direitos de propriedade e o direito”; “o

desenvolvimento e as implicações económicas de direitos de propriedade alternativos: propriedade privada, propriedade pública, propriedade comum e propriedade ambígua”; “direitos de propriedade e uso dos recursos”; “direitos de propriedade e desenvolvimento económico”; “direitos de propriedade e reformas económicas na Europa de leste”.

A noção segundo a qual “property matters” é comum a todos estes trabalhos e distancia-os da visão neoclássica que naturaliza a propriedade – estando definida à partida, não precisa de ser explicada. A observação do “mundo real” (embora alguns destes autores recorram a simplificações da realidade nos seus modelos) com “custos de transacção” torna a análise da propriedade uma questão central da Economia. Para Alchian, por exemplo,

“In essence economics is the study of property rights over scarce resources (...). The allocation of scarce resources in a society is the assignment of rights to uses of resources (...) (and) the question of economics, or how prices should be determined, is the question of how property rights should be defined and exchanged, and on what terms. (...), from a practical standpoint, the crucial requirement for the property rights approach is to show that the content of property rights affects the allocation and use of resources in specific and statistically predictable ways” (Alchian citado em Furubotn e Richter, 2001: 72).

As definições de “direitos de propriedade” apresentadas a seguir permitem sublinhar aspectos deste conceito já introduzidos no contexto, quer do velho institucionalismo, quer da referência a Coase, nomeadamente, a noção de direitos enquanto tradução de uma relação interindividual.

O aspecto mais marcante da definição de Alchian - a da responsabilização associada à propriedade - decorre daquela noção. Para este autor, o princípio da “não interferência” deve orientar o exercício do direito de propriedade e manifesta-se, essencialmente, ao nível dos atributos físicos do objecto apropriado:

“By a system of property rights I mean a method of assigning to particular individuals the ‘authority’ to select, for specific goods, any use from a non-prohibited class of uses. (...). A property right for me means some

protection against other people's choosing against my will one of the uses of resources, said to be 'mine'" (Alchian, 1965, 1995: 195).

A noção de responsabilização surge associada à propriedade privada nos seguintes termos:

"Private property, as I understand it, does not imply that a person may use his property in any way he sees fit so long as no one else is 'hurt'. Instead, it seems to mean the right to use goods (or to transfer that right) in any way to owner wishes so long as the physical attributes or uses of all other people's property is unaffected" (ibid).

A noção de interdependência dos direitos de propriedade é central também na definição de Demsetz e está associada à ideia de "expectativa", fundamental na definição de instituição de Commons, e ao conceito de externalidade. Assim, para Demsetz:

"Property rights are an instrument of society and derive their significance from the fact that they help a man form those expectations which can reasonably hold in his dealings with others. These expectations find expression in the laws, customs, and mores of a society. (...). It is important to note that property rights convey the right to benefit or harm oneself or others. (...). It is clear, then that property rights specify how persons may be benefited and harmed, and therefore, who must pay whom to modify the actions taken by persons. The recognition of this leads easily to the close relationship between property rights and externalities" (Demsetz, 1964, 1995: 207).

Um dos temas de investigação da Escola dos Direitos de Propriedade envolve a caracterização das diferentes formas jurídicas de propriedade: privada, pública e comum. Alguns autores (Alchian, 1965; Demsetz, 1967; De Alessi, 1980) concluem pela superioridade económica da primeira forma de propriedade.

As desvantagens da propriedade comunitária em termos da conservação dos recursos, por exemplo, é uma conclusão que prevaleceu durante muito tempo na literatura económica, embora seja possível encontrar opiniões diversas. A análise

dos “comuns” teve o seu ponto alto em 1968, ano da publicação do famoso artigo de Hardin “A tragédia dos comuns”. A tese segundo a qual esta forma de propriedade conduz a uma sobreutilização dos recursos é atribuída pelo próprio Hardin ao economista britânico do séc. XIX William Forster Lloyd. É, no entanto, possível recuar bastante mais no tempo uma vez que existem referências à propriedade comunitária na obra de Aristóteles.

A confusão entre “propriedade comum” e “livre acesso” (“open access”) que está presente no artigo de Hardin vem a ser posteriormente clarificada e é assim contrariada a ideia de ausência de controlo do uso dos recursos no primeiro tipo de propriedade. Pelo contrário,

“Open access refers to a lack of limits on use of a common resource; common property refers to a situation where there are controls over the use of the resource” (Bruce, 1998: 3).

Nalguns casos, como referem Furubotn e Richter, a propriedade comum pode ser a solução mais eficiente:

“Private property is not the only social institution that can encourage efficient use of resources. If exclusion costs are comparatively high, common ownership solutions may be preferable” (Furubotn e Richter, 2001: 101).

O estudo de algumas aldeias japonesas e suíças permitiu demonstrar as vantagens da propriedade comunitária da terra:

“Although yields are relatively low, the land in total has maintained its productivity for many centuries. Overgrazing has been prevented by tight controls. The CRP (Common Pool Resources) not only has been protected but also has been enhanced by investments in weeding and manuring the summer grazing areas and by the construction and maintenance of roads” (Ostrom citada em Furubotn e Richter, 2001: 103).

Nesta escola, o critério da eficiência volta a estar presente noutros dois temas centrais que envolvem os direitos de propriedade: a explicação da sua emergência e evolução histórica.

Sobre o primeiro devem destacar-se os trabalhos de Demsetz (1967, 2002) e de Umbeck (1981); sobre o segundo deve destacar-se o trabalho de North (1981).

No artigo de 1967, sobre a Economia dos Direitos de Propriedade, Demsetz defende que a definição destes é explicada pela internalização das externalidades quando os ganhos são superiores aos custos. O autor fundamenta esta tese a partir da apresentação de um caso que dá conta do estabelecimento de direitos sobre a terra das tribos de índios americanos entre o final do séc. XVII e o início do séc. XVIII na sequência do desenvolvimento do comércio de peles. As externalidades associadas à propriedade comum (“the loss being suffered as a result of the overhunting that accompanies reliance on communal ownership of land”) foram resolvidas através do estabelecimento de direitos privados sobre a terra uma vez que “(...) land rights confer effective control of an area’s animal stock if this stock contains mainly forest animals, since forest animals stay close to ‘home’” (Demsetz, 2002: 656).

Barzel adapta a perspectiva de Demsetz ao estudo do “domínio público”. Para o primeiro autor:

“People choose to exercise rights when they believe the gains from such actions will exceed the costs. Conversely, people fail to exercise rights when the gains from owning properties are deemed insufficient, thus placing or leaving such properties in the public domain. What is found in the public domain, therefore, is what people have chosen not to claim. (...). By their own actions, individuals are able to control and to affect the delineation of their rights over ‘their’ property. Individuals will exercise such control as part of their maximizing process” (Barzel, 1997: 92, 103).

Em 2002, no artigo “Towards a theory of property rights II: the competition between private and collective ownership”, Demsetz completa a sua tese relativa à formação da propriedade privada alargando-lhe o âmbito de forma a adaptá-la ao contexto económico actual que apresenta como “Changing times”. Para além das

externalidades, o autor considera que existem outros factores que podem estar na base daquela formação: “These are the reduced relevance of compact settings, the time-based improvements in productivity, and the increased complexity of resource allocation problems” (Demsetz, 2002: 665).

O número e a proximidade das pessoas envolvidas no problema da afectação de recursos (“compactness”), assim como os ganhos de produtividade (“productivity”) e de organização (“organizational complexity”), justificarão, de acordo com este autor, a formação da propriedade privada.

A tese de Umbeck sobre a formação e distribuição inicial dos direitos de propriedade é desenvolvida a partir de um modelo que operacionaliza o conceito de “competição” e de “violência” definida como o “tempo de trabalho dispendido pelos indivíduos com o objectivo de excluir os outros da sua terra”. Para ilustrar esta posição, o autor apresenta o caso da corrida ao ouro na Califórnia, com início em 1848.

A preocupação com a eficiência económica continua a marcar o trabalho de North que propõe uma leitura da história do mundo ocidental (primeira revolução industrial -1914) a partir da identificação das mudanças dos direitos de propriedade. Para este autor, a percepção clara da mudança institucional exige, para além de uma teoria dos direitos de propriedade, uma teoria do Estado:

“For the economic historian, the key problems are to explain the kind of property rights that come to be specified and enforced by the state and to explain the effectiveness of enforcement; the most interesting challenge is to account for changes in the structure and enforcement of property rights over time” (North, 1981: 21).

A importância do Estado na Economia dos Direitos de Propriedade é sublinhada também por Furubotn e Pejovich para quem “(...) a theory of property rights cannot be truly complete without a theory of the state” (Furubotn e Pejovich citados em Furubotn e Richter, 2001: 118).

Ainda a propósito do trabalho de North, deve referir-se que a ruptura deste autor com a visão neoclássica se deve ao facto de considerar que os mais importantes

factores de mudança económica correspondem a parâmetros tidos como constantes por parte daquela perspectiva: a tecnologia, a população, os direitos de propriedade e o controlo do Estado sobre os recursos (id: 57). Para além disso, a importância da ideologia nos processos de mudança e de funcionamento dos sistemas de económicos, segundo North, não se coaduna com aquela visão:

“Secular change has occurred not only because of the changing relative process stressed in neoclassical models but also because of evolving ideological perspectives that have led individuals and groups to have contrasting views of the fairness of their situation and to act upon those views” (North, 1981: 58).

A seguinte afirmação de De Alessi permite introduzir também outros factores de mudança institucional, para além da procura de eficiência:

“(...) efficiency considerations alone do not dictate the choice of property rights system. (...). That is, the establishment and enforcement of a specific system of property rights depends not only upon considerations of economic efficiency, but also upon individual preferences and political realities within a community” (De Alessi, 1980, 1995: 246).

Estas últimas referências introduzem uma visão alternativa à visão instrumental dos direitos de propriedade a partir do critério da eficiência, dominante na Escola dos Direitos de Propriedade que tem o contributo fundador de Coase.

É ainda possível encontrar outras perspectivas alternativas relativamente ao tema da propriedade. Entre estas, encontram-se as que procedem a uma revisitação e recuperação do velho institucionalismo, como é o caso do trabalho de Hodgson, que citámos a propósito de temas institucionalistas centrais, e de Bromley. É à obra deste último autor que dedicaremos o próximo e último ponto deste capítulo.

3.4.2.3. Novas leituras da propriedade a partir de velhas propostas

A herança do velho institucionalismo é visível nas propostas de Bromley sobre a análise da propriedade. Bromley, tal como Commons, pertence à Universidade de

Wisconsin e tem desenvolvido o seu trabalho no âmbito da Economia Agrícola, dos Recursos Naturais e da Economia Pública.

Bromley rejeita uma concepção naturalista da propriedade apresentando-a como uma construção social integrada num sistema de poder:

“Property is a social construction and thus objects such as land and associated assets are not protected because they are ‘property’. Rather, those things (such as land) that are protected become - by that conscious social action - property. (...). To have a right is to have the capacity to require some authority system to act in your behalf - that is, to act as to protect your particular interest against the interest of others. It is important to note that rights only have meaning when there is some authority system that agrees to defend a right holder’s interest in a particular outcome. The effective protection from this authority is nothing other than a correlated duty or obligation for all others in society” (Bromley, 1997: 45; 50).

Esta última afirmação de Bromley integra a noção de correlatividade dos direitos presente no trabalho de Commons. Como vimos, esta noção decorre da apresentação daqueles direitos como a tradução da relação interindividual que envolve a apropriação de uma coisa e não da relação entre indivíduos e coisas. Bromley partilha esta visão.

A operacionalização deste conceito no contexto de “um modelo alternativo de direitos de propriedade” proposto por este autor, encontra a sua razão de ser na desadequação que, em seu entender, existe entre esta instituição e as exigências actuais relativas à agricultura e ao mundo rural dos “países industrializados”. Para o autor, o actual modelo de propriedade da terra integra a influência naturalista de Locke uma vez que:

“Locke believed that humans, endowed with natural rights in their person, mixed their labor with land and thereby converted the commons into the private property of the conqueror. (...). Concerning acquisition, some still assert that property is a ‘natural right’ that exists prior to the existence of a civil society (a state). Such declarations of ownership constitute assertions (‘this is mine’) without benefit of social recognition (‘yes, that is yours’). (...).

Lockean ideas encourage owners to insist that once they acquire their possessions the state must protect them. Notice that Lockeans deny the pertinence of the nation state to the initial acquisition of property rights but then hold the nation state responsible for keeping subsequent claimants at bay” (Bromley, 1997: 49).

Como vimos no capítulo 2, a defesa do direito natural da propriedade não impediu Locke de estabelecer limites naturais e morais a esta instituição (“Nothing was made by God for man to spoil or destroy”).

A apropriação indevida das ideias de Locke a propósito da propriedade e a apresentação deste autor como um defensor da classe dominante (proprietários) está na origem do artigo “Nota sobre o conceito de propriedade em Locke” de Freitas do Amaral. Para este autor, Locke utiliza (na obra **Two Treatises of Government**) o termo “propriedade” num sentido restrito (“equivalente a património, possessões, bens materiais”) e num sentido amplo (“todos os direitos fundamentais do Homem, em particular o direito à vida e o direito à liberdade, para além dos direitos de conteúdo patrimonial”). Assim, conclui o autor:

“Quando (...) Locke, no início do Segundo Tratado, define poder político como o poder de fazer e executar leis para ‘regular e preservar a propriedade’, mandam as boas regras da hermenêutica e manda a boa fé que se tome aí a palavra ‘propriedade’ no sentido que o autor especifica e esclarece noutras passagens da mesma obra, isto é, no sentido amplo, como equivalente a ‘todos os direitos fundamentais do Homem’ (Freitas do Amaral, s/d: 799).

Deve dizer-se que Bromley tem presente esta noção lockeana de propriedade num sentido amplo quando refere que, num contexto em que as principais preocupações relativas à agricultura diziam respeito ao aumento da produção de alimentos e de fibras, a propriedade privada da terra constituía o “fundamento da democracia e da liberdade individual”. Defende, no entanto, que estes direitos de propriedade “tradicionais” permanecem intactos ainda que as condições económicas e a escassez relativa sejam completamente distintas das que dominavam no início do desenvolvimento da agricultura moderna (Bromley, 1990: 198).

O conflito entre grupos de interesse em torno do uso da terra põe em evidência uma nova concepção deste recurso bem como as dificuldades associadas à alteração do *status quo* dos direitos de propriedade:

“Today when agricultural practices give rise to the undesirable side effects we call technological externalities, the state is faced with a difficult task. When the agricultural sector (...) resists efforts to alter the prevailing property rights position than a struggle occurs between the presumed ‘right’ of a landowner to do as he/she wishes, and the ‘right’ of the members of society to be free from the unwanted effects of agricultural land use. The state will be under pressure to reflect the interests of those adversely affected by the externalities. But, given the apparent sanctity of property rights in land, any negotiations with the agricultural sector will start from a position of political weakness” (Bromley, 1990: 199).

A posição de força dos proprietários e a “santidade dos direitos de propriedade” que Bromley refere, justificará as transferências do Estado que visam compensar as transformações das suas práticas. O autor cita a este propósito o caso do programa inglês “Wildlife and Countryside Act”, de 1981, cujo objectivo consistia em “(...) bring about more favourable treatment of the British landscape”. Neste caso “a presumptive entitlement has been politically created that compensates farmers for grants that they will no longer be able to acquire by dint of agreeing to treat land in a socially desired manner” (Bromley, 2000).

Este “tratamento privilegiado” dos proprietários tem dado lugar, segundo Bromley, à capitalização dos programas agrícolas no valor da terra que, por sua vez, deriva da capitalização da terra no acesso a esses programas.

O modelo alternativo proposto por Bromley tem como principal característica a transferência da propriedade da terra para o Estado sempre que isso se justifique em termos do que designa por “Countryside and Community Attributes” (CCA) e que incluem aspectos como a “paisagem e a conservação da natureza”. Na base desta proposta está uma alteração das funções da agricultura e do papel do agricultor. Para além da produção de alimentos e de fibras, a agricultura passa também a produzir os CCA. Trata-se da valorização da natureza multifuncional da agricultura, embora Bromley não utilize esta expressão. O agricultor passará a ser um “gestor da

terra” e deverá seguir um plano (regional) relativo ao seu uso. A violação deste plano dará lugar a uma compensação do agricultor à sociedade, invertendo assim o sentido habitual da compensação.

Bromley não desenvolve muito os aspectos práticos relativos à aplicação deste modelo. Em nosso entender, uma das principais virtudes da sua proposta reside na desmistificação da propriedade ao propor a sua adaptação às transformações com implicações no uso agrícola da terra (“full consumption set”)²¹. O autor tem, no entanto, consciência das dificuldades inerentes à sua proposta e resume-as da seguinte forma:

“(…) when institutional changes are considered, those well served by the status quo will protest. Proposals for change will often be met with appeals to presumed ‘rights’ for a certain kind of health care, for a certain education, for a military pension of current magnitude, or for a comfortable retirement. However, none of these appeals can begin to rival the emotional strength and popular allure that farmers can muster with a reference to the property rights in ‘their’ land. Indeed, it is the emotional value of this appeal to property rights in land that has permitted the elaborate and expensive constellation of policy instruments in agriculture” (Bromley, 1990: 207-8).

A importância das emoções nos assuntos relacionados com a propriedade da terra é frequentemente referida nas investigações sobre questões fundiárias. No balanço de uma carreira dedicada à Economia da Terra, Raup refere o seguinte: “What have I learned? One major lesson: people do strange things when land is involved!”(Raup, 2000).

Na sua apreciação crítica, Bromley rejeita ainda a centralidade da noção de eficiência na análise dos direitos de propriedade. Para este autor, “the purposes of rights assignments must be clearly understood before outside observers are entitled to pass judgments on their efficacy using normative criteria such as efficiency” (Sjaastad e Bromley, 2000: 28).

²¹ Outros factores de mudança seriam: a alteração de preços, as mudanças tecnológicas e as mudanças das percepções colectivas relativas à repartição do rendimento. Deve referir-se ainda a tradução destes factores na formulação das políticas públicas.

A análise de Bromley em torno dos direitos de propriedade aplicada ao uso agrícola da terra está intimamente relacionada com o trabalho de natureza teórica que tem desenvolvido no âmbito da Economia Pública. Um dos conceitos que tem merecido a sua atenção é o de “externalidade”.

Em 1997, o autor publica, com Vatn, o artigo “Externalities - a market model failure” que apresenta críticas à visão de Coase e de Pigou e oferece em alternativa aquilo que designam por uma “visão sistémica” das externalidades.

Sobre Pigou, referem o seguinte:

- primeiro, a lógica da análise Paretiana sobre a qual se baseia a análise de Pigou é inconsistente na medida em que exige uma definição *a priori* de direitos sobre os bens. Este não é o caso das externalidades;
- segundo, a teoria neoclássica caracteriza-se por um individualismo metodológico e a teoria das externalidades generaliza esta característica a um domínio cujo principal atributo é a interdependência;
- terceiro, a análise pigouviana não considera que um dos aspectos da eficiência do mercado - a atomização e a escolha racional - é, por definição, fonte de externalidades (Vatn e Bromley, 1997: 136).

Sobre Coase (que, como vimos, rejeita a visão de Pigou) referem que, se por um lado, a ênfase nas negociações (mercado) o mantém fiel à visão ortodoxa, por outro, a crítica que faz à imposição standardizada de taxas defendida por Pigou permite superar algumas das limitações da análise deste último (id: 137).

A responsabilização do emissor da externalidade defendida por Pigou traduz-se na introdução de uma dimensão moral que, no entanto, entra em contradição com a procura de eficiência.

Uma coisa parece certa para Vatn e Bromley: Coase e Pigou não apresentam uma perspectiva consistente sobre as externalidades e raciocinam de acordo com o modelo tradicional, que não as relaciona com a forma de organização da vida económica:

“(…), the contemporary method of analysis demands no interrelation between what is regarded as the internal structure of the model of the economy, and what then creates externalities and also determines their form and magnitude” (Vatn e Bromley, 1997: 149).

A limitação do modelo tradicional à identificação dos sintomas (externalidades) e não das causas (modelo económico) não permite fazer uma abordagem mais completa (sistémica) das situações de interdependência. Acontece que no modelo económico dominante a intensificação do controlo individualizado dos recursos (atomização) é, simultaneamente, a causa das externalidades:

“The accepted economic model demands individualization of control over resources. This then requires individualized private property rights. But the imperative to divide control over resources among atomistic agents is, at the same time, the mechanism responsible for creating some of the limitations of that same model. Through atomization, the number of borders among economic agents increases, thereby amplifying transaction costs and hence contributing to the generation of externalities” (id: 146).

Nesse sentido, a imposição de taxas, por exemplo, é insuficiente para a correcção das causas das externalidades:

“From the perspective advanced in this section, taxing regimes are destined to address symptoms rather than the fundamental problem that creates the externality in the first instance. (...). Observing the above inconsistencies and the limited role tax systems may play, issues such as moral commitment, collective standards, social norms, and network processes may attain a higher position in the understanding of externality policy. Policy ‘instruments’ like moral suasion and individual modesty find scant place in a model of individually optimizing agents” (Vatn e Bromley, 1997: 147-148).

Ou seja, as inconsistências de natureza analítica traduzem-se em soluções frágeis para as externalidades. Para estes autores, a expansão do mercado torna necessário o aumento de regulação (“the more expansive [extensive] the market is, the more necessary it may be to ‘regulate’ it”) e, nessa medida, a formulação de políticas deve permitir alterar as regras do jogo, contemplando soluções *ex-ante*, em detrimento das soluções *ex-post* dominantes na visão ortodoxa:

“An important policy question follows logically from such self-contradictions. What will be most ‘efficient’ in the totality of things: to direct or constraint the expansion of the market through certain *ex-ante* restrictions on the constellation of choice sets? Or to tax the externalities that market development and evolution tend to create as we observe them *ex-post*? If the ‘internal’ and the ‘external’ are interrelated, there exists a tradeoff problem here. (...). But given a model that abstracts from these interrelations, the problem is neglected” (id: 149).

A visão “sistémica” das externalidades chama a atenção para a importância do conhecimento da definição das regras associadas à afectação dos recursos, estabelecendo assim uma articulação entre essas regras e os efeitos que produzem e orientando a formulação de políticas no sentido da correcção das causas e não da solução dos efeitos.

Esta visão de Vatn e Bromley é coerente com a que apresentam noutros trabalhos que tivemos já oportunidade de referir a propósito da discussão do conceito de multifuncionalidade (vd. 1.3.1.). Relembremos que Vatn apresenta a complexidade inerente àquele conceito e, nesse sentido, avalia de forma crítica a noção ortodoxa de “falha de mercado” uma vez que considera que a mudança institucional deverá ocupar um lugar central na “criação de oportunidades económicas”. O registo crítico e alternativo na concepção das escolhas colectivas relativas aos bens ambientais marca também, e como vimos, o artigo dos autores com o título “Choices without prices without apologies”.

3.5. Síntese

O institucionalismo, e em particular o velho institucionalismo, fornece-nos elementos conceptuais centrais e está na base das nossas opções metodológicas. A diversidade de propostas introduz a necessidade de uma síntese sobre os aspectos que nos parecem mais pertinentes para o enquadramento teórico do nosso trabalho. Iremos centrar a síntese no conceito de “instituição” e de “direitos de propriedade”.

Sobre a instituição, queremos sublinhar os aspectos que nos informam sobre o seu “conteúdo” e sobre a sua “função” no sistema socio-económico.

Relativamente ao conteúdo, parece-nos que a síntese de Hodgson apresentada no ponto 3.3.2. reúne, os elementos essenciais dispersos nas definições apresentadas por diferentes autores (Commons, Veblen, Schmoller e North): envolvem a interacção entre agentes; apresentam um número de características, concepções e rotinas comuns; sustentam e são sustentadas por concepções e expectativas partilhadas; apresentam qualidades relativamente duráveis, auto-reprodutivas e persistentes embora não imutáveis; incorporam valores e processos de avaliação normativa através, nomeadamente, do reforço da sua legitimidade moral (Hodgson, 1998: 179).

A adopção da definição de instituição apresentada por este autor, “durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions” (Hodgson, 2002: 113), prende-se justamente com o facto de permitir enfatizar os elementos que nos parecem essenciais na concepção das instituições: a sua durabilidade e solidez (“durable” e “established”) associadas à sua legitimidade/aceitação social (“embedded social rules”).

A matéria de que são constituídas remete-nos, por sua vez, para aquelas que nos parecem ser as principais funções das instituições no sistema socio-económico: a redução da incerteza e da instabilidade que se traduz na manutenção da segurança e da ordem.

A ideia de controlo das acções individuais pela acção colectiva, que para Commons corresponde ao princípio explicativo por excelência das instituições, não deve, no entanto, ser entendido apenas no sentido limitativo do termo. Com efeito, Hodgson e Castro Caldas, e muito antes, o próprio Commons, chamam a atenção para o papel simultaneamente restritivo e libertador das instituições.

Um outro aspecto importante a reter relativamente à concepção das instituições diz respeito à sua diversidade. Entre os factores explicativos dessa diversidade encontra-se a maior ou menor importância das normas jurídicas (Estado) para a sua emergência e sobrevivência. Ora justamente, e também para Hodgson, a propriedade está entre as instituições para as quais aquelas normas são essenciais.

No quadro institucionalista, a centralidade da propriedade na vida económica não se coaduna com a sua naturalização. Para Veblen, a propriedade era a “instituição primária”; em Commons, a alteração da concepção constitucional da propriedade esteve na origem da sua Economia Institucionalista; para Hodgson, a propriedade corresponde a uma das instituições da maior importância em qualquer sistema económico: as “provisioning institutions”, ou seja, as instituições que envolvem a produção e distribuição dos “requisitos necessários à vida humana”. Desta forma, a propriedade deixa de ser uma variável definida à partida, dos neoclássicos, para passar a ser uma das variáveis a explicar.

A concepção da propriedade enquanto relação interindividual corresponde a um elemento constante da visão institucionalista. Encontramo-la em Veblen e em Commons mas também em Coase, em Hodgson e em Bromley.

Tratando-se de uma relação interindividual, a propriedade incorpora as regras a partir das quais se desenvolve a interacção dos indivíduos no que diz respeito à apropriação das coisas. É nesse sentido que Commons refere que a propriedade não pode ser separada do(s) direito(s) de propriedade, ou seja, das regras que indicam ao indivíduos o que podem ou não fazer com as coisas que são objecto de apropriação. Aquele autor regista estas regras num plano simultaneamente económico, jurídico e ético e chama a atenção para a importância da alteração dos valores sociais na definição dos limites dos direitos, remetendo-nos para o conceito de reciprocidade. Para além deste, também o conceito de correlatividade apresenta potencialidades analíticas que iremos explorar na leitura das normas reguladoras do uso agrícola da terra. Em nosso entender, estes dois conceitos incorporam aspectos fundamentais do direito de propriedade: a sua garantia ou eficácia (correlatividade) e o recorte da esfera de acção dos indivíduos em função de outros direitos e interesses (reciprocidade).

No trabalho de Coase, as normas jurídicas adquirem também uma importância central e, no final do “The problem of social cost”, o autor admite a necessidade de considerações éticas a propósito do uso dos factores produtivos que devem ser vistos como um conjunto de direitos sujeitos a limites. De qualquer forma, trata-se de uma observação pontual. Em Coase, a concepção de interindividualidade da propriedade está essencialmente expressa no conceito de “harmful effects”

(externalidades negativas). A alternativa que apresenta em termos de solução das externalidades fundamentou um Teorema central da Economia Pública e constitui um dos contributos precursores deste autor para o trabalho desenvolvido no âmbito da Escola dos Direitos de Propriedade.

A solução das externalidades a partir do critério da eficiência marcou as propostas desta escola e perspectivou uma análise instrumental dos direitos de propriedade que a separa do velho institucionalismo. É, no entanto, possível encontrar entre os novos institucionalistas visões diversas sobre a evolução dos direitos de propriedade, como é o caso da visão de North e de De Alessi: o primeiro salienta a importância da ideologia; o segundo a importância da realidade política e das preferências individuais.

A actual recuperação do velho institucionalismo envolve também a análise dos direitos de propriedade e, nesse sentido, quisemos destacar o trabalho de Bromley.

Para este autor, os direitos de propriedade correspondem a uma construção social inserida num sistema de poder²². A aplicação da sua análise ao caso da propriedade da terra usada com fins agrícolas permite-lhe concluir que, nos países industrializados, se trata de uma instituição desadequada no contexto das actuais expectativas e procuras dirigidas à agricultura.

O trabalho deste autor sobre os direitos de propriedade deve ser articulado com a reconceptualização do conceito de externalidades. Juntamente com Vatn, Bromley propõe uma “visão sistémica” deste conceito que se traduz essencialmente por relacionar os efeitos externos das acções económicas (externalidades) com os mecanismos internos (institucionais) que os possibilitaram. É uma proposta de alteração de perspectiva que envolve a consideração do enquadramento institucional da situação de interacção que envolve o uso dos recursos e não apenas as consequências dessa situação. Esta alteração traduzir-se-á na valorização de uma intervenção política *ex-ante* e não *ex-post*.

²² Devemos lembrar que, entre os novos institucionalistas, encontramos também quem defenda que a análise dos direitos de propriedade não pode ignorar o Estado (p.e. North, Furubotn e Pejovich).

A importância das normas jurídicas para o estudo da propriedade ficou bem patente nos trabalhos de alguns dos autores apresentados neste capítulo. A centralidade deste tipo de normas cria a oportunidade para a referência à relação entre o Direito e a Economia, tema do próximo capítulo.

4. O Direito e a Economia no estudo da propriedade

4.1. Introdução

Na concepção institucionalista, a palavra “propriedade” equivale a “direito(s) de propriedade”. Na definição deste(s), as normas jurídicas adquirem, como vimos, uma importância central.

A dimensão jurídica integra a trilogia analítica (Economia, Direito e Ética) da Economia Institucionalista de Commons. Coase sublinha a importância da definição jurídica dos “legal rights” na resolução dos “harmful effects”²³. Hodgson, por seu lado, refere que o entendimento da propriedade passará sempre pela consideração deste tipo de normas.

Não obstante a afirmação de centralidade das normas jurídicas para o entendimento da propriedade, Lueck e Miceli consideram que perspectiva da Property Law não está suficientemente desenvolvida.

Para estes autores, o trabalho fundador de Coase na área da “Economia da propriedade legal” não é suficientemente abrangente uma vez que consideram que:

“The law of property (...) is much more than trespass and nuisance; it is concerned with the establishment of property rights, the types of property rights regimes that are allowed, and the rules that govern the use and transfer of property rights” (Lueck e Miceli, 2004: 4).

Devemos chamar a atenção para o facto de, muito antes de Coase, já Commons ter desenvolvido o seu trabalho levando em consideração a importância económica das normas jurídicas. Como tal, não podemos concordar com os autores quanto à autoria dos fundamentos da análise económica do direito da propriedade. Pensamos que a “omissão” de Commons se deve ao facto de Lueck e Miceli centrarem a sua atenção nos trabalhos desenvolvidos no âmbito do novo institucionalismo.

²³ Esta importância está bem patente no ponto “The legal delimitation of rights and the economic problem” do artigo “The problem of social cost”.

A consideração do trabalho de Commons na genealogia da articulação entre Direito e Economia levar-nos-á a apresentar este autor como fundador do Direito e Economia de natureza institucionalista (“Institutionalist Law and Economics”) e Coase como fundador do Direito e Economia (“Law and Economics”) de inspiração neoclássica e da Escola dos Direitos de Propriedade.

Parece-nos, porém, que faz mais sentido a integração do velho e do novo institucionalismo no trabalho de identificação dos contributos fundadores da articulação entre a Economia e o Direito.

A rejeição da resposta jusnaturalista dominante nos sécs. XVI e XVII, segundo a qual os direitos de propriedade seriam naturais, prévios a qualquer sistema legal positivo, conduziu os velhos institucionalistas à investigação das mudanças das condições económicas que explicariam a evolução daqueles, construindo desta forma uma “ciência explicativa dos direitos” (Maackay, 1999).

A centralidade das normas jurídicas nesta “ciência”, ou seja, na análise económica da propriedade, torna oportuna uma referência à forma como tem sido pensada a relação entre o Direito e a Economia que deve, por sua vez, ser enquadrada pela problemática mais vasta da relação entre direito e sociedade, incluindo o sistema económico. Devemos chamar a atenção para o facto de estarmos perante duas acepções distintas da análise da relação entre o domínio das normas e o da sociedade: uma que envolve duas áreas da realidade (o direito e a economia) e outra que envolve a relação entre duas disciplinas científicas (o Direito e a Economia).

4.2. O direito e a sociedade

A Filosofia e a Sociologia do Direito constituem os contextos disciplinares que têm dominado a discussão em torno da relação entre o direito e a sociedade. O trabalho dirigido por Kirat e Serverin (2000) **Le Droit dans l’Action Économique** refere as perspectivas mais marcantes dessa discussão. O livro apresenta ainda uma proposta relativa ao encontro, no contexto do trabalho de investigação, entre economistas e juristas.

Aqueles autores apresentam as seguintes perspectivas a partir das quais aquela relação tem sido pensada:

- as análises sistémicas do direito de Luckas Luhman e Gunther Teubner;
- a “mediação ambivalente” do direito segundo a visão de Habermas;
- as normatividades não jurídicas da regulação social, movimento que caracteriza a posição da Sociologia europeia em geral e francesa em particular (reunida na Rede Europeia Direito e Sociedade e criada pelos sociólogos do direito A.-J. Arnaud e J. Commaille);
- por último, e ainda no âmbito da Sociologia, uma perspectiva que encontra os seus precursores em Durkheim e em Weber e que pode ser apresentada como uma teoria das relações “regras-acção” fundada numa visão do funcionamento social do direito (Kirat e Serverin, 2000: 19).

Luhman e Teubner apresentam o direito como um sistema “autopoiético” (conceito importado da Biologia e que caracteriza um sistema que se auto-reproduz) e “autoreferencial” (a produção de significado [“significations”] é feita apenas a partir de procedimentos jurídicos). É uma visão do sistema jurídico como um sistema fechado, “protegido” das “stimulations, irritations, ou actions brutes, tant qu’elles ne sont pas transformés en opérations internes du système” (Clam citado em Kirat e Serverin, 2000: 6). Os outros sub-sistemas sociais constituem o “ambiente” que exerce pressões sobre o direito mas das quais este deve defender-se no sentido de salvaguardar a sua “pureza”.

A expressão “construção jurídica da realidade social” do “modelo reflexivo” de Teubner deve entender-se como a análise do processo através do qual o direito reinterpreta uma realidade estranha a partir das suas próprias categorias. Teubner insiste na natureza “fictícia” das categorias jurídicas e afirma que “la réalité sociale et la réalité économique reposent sur des actions qui n’ont aucun rapport avec les normes juridiques” (Teubner citado em Kirat e Serverin, 2000: 7). Esta visão conduz a uma oposição entre direito e acção social e traduz uma imagem clássica do direito.

A “diferenciação funcional” das sociedades modernas caracterizada pela emergência de sub-sistemas específicos no interior do sistema social global conduz, dada a incerteza e multiplicidade das interacções possíveis, à definição de esquemas

formais de enquadramento dessas interações. É a partir desta constatação que Luhman defende que o sub-sistema jurídico tem como função específica o reforço e a estabilização das “solicitações normativas” (Luhman citado em Kirat e Serverin, 2000: 29). A este sub-sistema é assim atribuída uma função de consolidação dos mecanismos necessários ao funcionamento dos outros sub-sistemas (Guibentif citado em Frydman, 2000: 32).

Para Luhman, o sistema jurídico apresenta-se simultaneamente “fechado” do ponto de vista normativo e “aberto” do ponto de vista cognitivo. É normativamente fechado uma vez que só este sub-sistema pode atribuir uma natureza juridicamente normativa aos seus elementos; é aberto em termos cognitivos uma vez que se auto-programa a partir da informação que recebe do “exterior” (os outros sub-sistemas). Desta forma, a protecção do sub-sistema jurídico não exclui o desenvolvimento de um processo de aprendizagem, de mudança provocada pelos outros sub-sistemas, que é entendida em termos de “ressonância” e não em termos de “causa-efeito” (Frydman, 2000: 31, 33).

A natureza simultaneamente fechada e aberta do sub-sistema jurídico envolve alguns problemas que são apresentados da seguinte forma por Guibentif:

“(…), si le droit change trop rapidement, les normes juridiques perdent leur crédibilité et n’assurent plus leur fonction de stabilisation. Dans une société à transformation accélérée, le système juridique est donc confronté à un dilemme: soit s’adapter en temps réel au risque de perdre sa crédibilité, soit se stabiliser au risque de perdre le contact avec l’environnement mouvant” (Guibentif citado em Frydman, 2000: 32).

A solução pode passar pelo desenvolvimento de mecanismos de “ligação estrutural”, sob a forma de instituições jurídicas que têm como função específica facilitar o impacte dos outros sistemas sobre o direito: por exemplo, a Constituição e os procedimentos jurídicos de controlo da constitucionalidade das leis asseguram a ligação entre o direito e a política (Frydman, 2000: 32).

A ligação entre o sub-sistema jurídico e o sub-sistema económico, por sua vez, pode ser assegurada de diferentes formas que são equivalentes do ponto de vista

funcional. Uma das opções traduz-se na “subordinação” da aplicação das normas jurídicas a determinadas condições: o predomínio dos parâmetros de natureza económica na aplicação de certas regras ou a decisão de não intervenção nos mecanismos de auto-regulação da economia. Outra opção consiste em atribuir uma natureza teleológica à componente condicional das normas jurídicas, ligando de forma explícita a aplicação de certas regras a determinados objectivos definidos a partir dos interesses em presença e fazendo prevalecer o mais importante ou impondo um certo equilíbrio (id: 33).

A perspectiva de Habermas apresenta alguns pontos de contacto com a visão anterior, nomeadamente, a concepção das sociedades modernas como lugares de emergência de sub-sistemas autónomos. Da mesma forma, considera que compete ao direito, na sua vertente institucional, a criação das estruturas e das regras necessárias ao funcionamento dos sistemas autónomos do mercado e do aparelho de Estado. No entanto, Habermas não resume a função do direito a esta regularização dos outros sistemas. A sua divergência relativamente à visão de Luhman está também presente no facto de não considerar o direito como um sistema “autopoiético” mas sim como mediador, uma espécie de “correia de transmissão” (id: 34).

A ideia de “mundo vivido” (“Lebenswelt”) (“tissu composé d’actions communicationnelles”) e de “racionalidade comunicacional” correspondem a componentes centrais da filosofia de Habermas e resumem a sua concepção da relação entre direito e sociedade.

A ideia de “mundo vivido” refere-se ao facto de a dimensão institucional do sistema jurídico ter os seus fundamentos na sociedade civil constituída pelos actores sociais considerados, não como agentes económicos ou administrados, mas enquanto cidadãos. Associada à ideia de sociedade civil está a de “espaço público”, um espaço de discussão que reage às pressões sociais, aberto, ilimitado quanto aos temas que circulam e acessível a todos uma vez que utiliza uma linguagem corrente.

A ideia de “racionalidade comunicacional”, por seu lado, está associada à de “integração social” e “legitimidade normativa” das sociedades modernas (“sociétés métaphysiques”). Nestas sociedades, onde coexistem várias ordens de valores, a

integração e legitimidade são construídas não a partir de uma razão que determina directamente o conteúdo das normas justas, mas através de uma razão com um papel mais limitado mas fundamental: o de estabelecer os procedimentos de forma a garantir que as normas em vigor serão adoptadas no decurso de uma “discussão livre e transparente, orientada pelo melhor argumento e que tende idealmente para o acordo de todos os participantes” (id: 35). Habermas atribui à participação civil um papel vital no seu projecto de “democracia radical”.

Em Habermas os conceitos de “mundo vivido” e de “racionalidade comunicacional” esclarecem a função do direito nas sociedades modernas:

“(…), dans nos sociétés modernes, le droit, et lui seul, se montre capable de relayer les aspirations de la société sous une forme à la fois compréhensible et contraignante auprès des systèmes spécialisés de l'économie et du pouvoir (...). La société civile a besoin du code juridique pour imposer efficacement ses exigences aux systèmes économique et politique. Ceux-ci demeurent forcément sourds aux communications informelles du monde vécu, par exemple les appels, aussi répétés qu'inutiles, à 'l'entreprise citoyenne' ou à une 'administration à visage humain. (...) Le droit, parce qu'il institue les règles nécessaires au fonctionnement de ces systèmes autonomes, a la capacité de traduire de tels appels en injonctions obligatoires, dont la violation peut être sanctionnée” (Habermas citado em Frydman, 2000: 37).

O papel de “correia de transmissão” do direito pode, no entanto, não ser desempenhado da forma mais vantajosa para a sociedade civil. Neste sentido, impõe-se uma avaliação da capacidade desta em dar expressão aos problemas que a afectam, “(…), à mettre en branle la machine politico-institutionnelle et finalement à modifier le cours du développement économique ou de l'action administrative” (ibid).

Habermas considera que é frequente, em termos do funcionamento do aparelho político, a situação em que não é o Parlamento que, dando voz às aspirações populares, impõe a sua lei à administração mas é esta que procede à sua autoprogramação, fazendo valer as suas reivindicações através do governo que, por sua vez, impõe a lei ao Parlamento (ibid). Da mesma forma, o sistema económico, através da lógica do “direito económico natural”, pode funcionar de forma autoreguladora, impondo as suas regras de comportamento ao conjunto da

sociedade através da introdução da “racionalidade estratégica e calculadora” no campo da actividade comunicacional.

Nesta medida, aquilo que pode constituir um meio privilegiado de “autonomia política” e, portanto, um “instrumento de comunicação” e de “controlo”, pode transformar-se num modelo de “colonização” e de “alienação” do “espaço vivido” por parte do mercado ou do poder administrativo (Frydman, 2000: 38).

Habermas considera, no entanto, que a mutação de um meio de emancipação num instrumento de dominação e de alienação não é irreversível uma vez que “(...) la société civile peut regagner un poids prépondérant en cas de crise. Elle peut dans des situations exceptionnelles de mobilisation ‘inverser la direction des cycles de communication’ et ‘contraindre le pouvoir politique (...)’ (Habermas citado em Frydman, 2000: 38).

O trabalho de Luhman e de Habermas têm dominado a visão europeia sobre a relação entre o direito e a sociedade. Não obstante, é possível identificar outros olhares que nas suas propostas essenciais se afastam daquelas teorias marcantes.

É o caso da perspectiva que vem sendo desenvolvida no âmbito da Rede Europeia Direito e Sociedade que chama a atenção para a importância crescente da normatividade não jurídica da regulação social a partir do confronto entre o paradigma da modernidade e o da pós-modernidade.

De acordo com Kirat e Serverin, trata-se de uma perspectiva que deriva da adesão a versões mais ou menos radicais do pluralismo político e caracteriza a posição da Sociologia europeia em geral e francesa em particular. Trata-se de uma visão que defende a separação direito-sociedade opondo o mundo das normas jurídicas, legais e informais, à “vivacidade” e “pluralidade” dos contextos normativos da regulação social, ou seja, “uma Sociologia do direito sem direito” que alimenta a ideia de impermeabilidade do direito institucional relativamente às acções humanas (Kirat e Serverin, 2000: 7).

A leitura de alguns dos textos apresentados no âmbito de um colóquio sob o tema “Après la déréglementation, les nouvelles formes de régulation: premier bilan”, e

editados por aquela Rede, permite-nos retirar conclusões um pouco distintas das apresentadas por Kirat e Serverin.

A “introdução geral” da publicação que reúne aqueles textos é da autoria de Jacques Chevalier e tem como título “vers un droit postmoderne”. O autor parte do pressuposto segundo o qual o “direito, enquanto produção social, deve evoluir em função das mudanças sociais” e a sua análise deve ser feita a partir da consideração do seu contexto histórico e social.

A tese apresentada por Chevalier é a de que o direito actual se encontra num processo de transformação caracterizado por uma mistura de elementos modernos e pós-modernos:

“(…) la technique juridique a subi de profondes transformations; et ces changements sont indissociables de mutations sociales plus globales qu’elles contribuent en retour à l’alimenter. À partir de là, l’accent peut être mis, soit sur l’idée de rupture avec la modernité, soit sur celle de l’activation de dimensions déjà présentes au coeur de la modernité” (Chevalier, 1998: 46).

Ainda a propósito da coexistência da modernidade e da pós-modernidade, enquanto filosofias inspiradoras do direito, parecem-nos bastante oportunas algumas observações de Gomes Canotilho no âmbito do seu curso de Direito Constitucional. A opção deste autor pelo “paradigma da modernidade” e o conseqüente distanciamento relativamente a algumas ideias pós-modernas é fundamentada pelo autor da seguinte forma:

“Acredita-se na consciência projectante dos homens e na força conformadora do direito, mas relativiza-se a ‘constitucionalização da programação da verdade’ (...). (...) à Constituição de um Estado de direito democrático terá de continuar a solicitar-se uma melhor organização da relação homem-mundo e das relações intersubjectivas (entre e com os homens) segundo um projecto-quadro de ‘estruturas básicas da justiça’ (Rawls), moldado em termos de uma racionalidade comunicativa selectiva (Habermas) (Gomes Canotilho, 1991: 15).

Na afirmação da sua visão de modernidade do direito constitucional, Gomes Canotilho não deixa, no entanto, de reconhecer o sentido de algumas das propostas

pós-modernas em termos, nomeadamente, dos seguintes conceitos que considera nucleares: “Estado”, “Lei”, “Território e Estado Nação” e “Direitos Individuais”.

Relativamente a este último conceito, Gomes Canotilho afasta-se da ideia pós-moderna de um “*mundo plural (...)* onde existe apenas um singular: *o indivíduo*” (Gomes Canotilho, 1991:18-19) e afirma as seguintes ideias da modernidade:

“(1) (a de) os direitos fundamentais continuarem a constituir a *raiz antropológica* essencial da legitimidade da Constituição e do poder político; (2) (a do) pressuposto de que se não há, hoje, ‘universalidades’, ‘dogmatismos morais’, ‘metafísicas humanistas’, ‘verdades apodícticas’, ‘valores éticos indiscutíveis’, pode, pelo menos, estabelecer-se uma *acção comunicativa (...)*, ou, se se preferir, intersubjectiva, entre os homens, em torno de certas dimensões de princípio que implicam sempre um mínimo de comensuração universal e de intersubjectividade; (3) esta dimensão de universalidade e de intersubjectividade reconduz-nos sempre a uma referência - à dos direitos do homem” (id: 19).

Nesta apresentação da concepção da relação entre direito e sociedade deve referir-se ainda a tradição iniciada por Durkheim e Weber que coloca o direito no centro das observações sociológicas. Esta tendência que, no livro de Kirat e Serverin, é apresentada sob o título “*le droit à l’épreuve des actions humaines*” adopta como conceitos centrais o de “acção” e de “regra”. É uma perspectiva que se afasta, quer das teorias positivistas do direito, segundo as quais a acção humana deve ser analisada em função da efectividade das regras, quer das teorias económicas em que a relação acção-regras é concebida a partir de um cálculo utilitarista.

A alternativa consiste na classificação das regras em função do tipo de acções que enquadram sendo que estas devem ser, elas próprias, objecto de classificação. Como referem Kirat e Serverin: “(...), on peut chercher à caractériser les *registres d’action* ouverts aux sujets par les règles” (Kirat e Serverin, 2000: 9).

A análise das regras na sua dimensão de abertura à acção permite colocar o direito no centro da economia. A referência às relações fundamentais entre a economia e a organização social, feita por Weber no seu trabalho **Economia e Sociedade**, integra

um capítulo onde o direito ocupa um lugar central “en tant qu’il est visé dans les actions humaines” (Weber citado em Kirat e Serverin, 2000: 9-10).

É nesta tradição que os últimos autores que temos vindo a citar inscrevem o seu trabalho, pretendendo desenvolvê-la a partir de uma problematização comum entre o Direito e a Economia:

“Si le droit et l’économie se rencontrent nécessairement sur le terrain de l’action, il reste à tracer les voies d’une problématisation commune, qui ne se limite pas à proposer des configurations associatives (chercher l’économie dans le juridique, et le juridique dans l’économie), mais qui soit créatrice de terrains de recherche” (Kirat e Serverin, 2000: 10).

Esta procura de caminhos comuns de investigação por parte do Direito e da Economia dá agora os seus primeiros passos, pelo menos em França²⁴, e constitui uma alternativa às posturas de comunicação entre estas duas disciplinas desprovidas da elaboração de um espaço de questionamento comum. A construção de uma perspectiva pluridisciplinar implica a definição de um objecto e de métodos de investigação comuns que não está isenta de dificuldades dada a especificidade das linguagens disciplinares: “(...) la logique formelle et mathématisée des économistes, plus attentifs aux comportements individuels et aux interactions entre agents qu’aux institutions et aux formes générales; la démarche normativo-centrée des juristes” (id: 18).

A “solução” para uma aproximação entre economistas e juristas passa, segundo estes autores, pela adopção de uma postura teórico-metodológica que, uma vez mais, encontra as suas raízes em Weber:

²⁴ Os autores referem algumas acções de investigação com coordenação conjunta de economistas e juristas. É o caso de um seminário de investigação que teve lugar entre 1998 e 1999 no Instituto das Ciências do Homem, em Lyon, dedicado à “eficácia do direito e à responsabilidade”. Este seminário, por sua vez, foi precedido (1998) por um colóquio dedicado ao tema “le droit et l’économie: quelles rencontres?” que esteve na origem de uma iniciativa de Bruno Deffains na Faculdade de Direito e de Ciências Económicas de Nancy II em 2000 com o tema “L’économie du droit dans les pays de droit civil. Quelle place de l’économie dans la construction des règles juridiques?”. Para além destas iniciativas, os autores referem ainda o trabalho conjunto de economistas e juristas em projectos de investigação sobre o funcionamento do sistema jurídico (avaliação quantitativa dos procedimentos civis ou estudo dos sistemas jurisprudenciais em Inglaterra e em França) paralelamente à apresentação de teses de doutoramento em economia dedicadas a objectos jurídicos, tais como as formas de regulação dos litígios civis ou a qualidade da decisão jurídica e outras questões cuja dimensão de regulação jurídica é crucial, como é o caso da droga (Kirat e Serverin, 2000: 17).

“L'enjeu de la recherche juridique et économique sur des objets juridiques consiste alors à centrer l'observation sur les rapports actifs du droit, dans une perspective wébérienne, qui mette l'accent sur l'économie des actions dans l'espace des relations juridiques (...). Dans le domaine des relations droit-économie, ou d'une 'économie du droit' qui puisse être commune aux juristes et aux économistes, cet espace peut être trouvé dans une théorie des relations règles-action, fondée sur une vision du fonctionnement social du droit” (Kirat e Serverin, 2000: 19).

Trata-se então, e nos termos do próprio Weber, de conceber a ordem jurídica não como um “cosmos” de normas cuja lógica pode estabelecer a “justeza” mas sim como um complexo de motivos com interferência na actividade real do homem (ibid).

Para além de constituir uma alternativa no estudo das relações entre as duas disciplinas, o trabalho de Kirat e Serverin inscreve-se num movimento de abertura interdisciplinar nos países de Direito Civil, à semelhança do que sucede nos países de Common Law²⁵. As especificidades das tradições jurídicas explicarão em parte as diferenças na forma como é encarado o direito e a sua relação com a economia.

Os teóricos (juristas, economistas ou sociólogos) do Direito norte-americano têm em comum o facto de se concentrarem não sobre a estrutura lógica das normas mas sobre a força da decisão jurídica, a criação de precedentes a partir de casos litigiosos e, de forma mais geral, sobre os efeitos económicos e sociais do direito na sociedade.

Diferentemente desta “visão pragmática”, na Europa continental “o predomínio de uma cultura jurídica legalista”, que associa o direito a uma construção racional de normas por parte do legislador, conduz a uma situação que os autores apresentam como “une science juridique sans société còtoie des sciences sociales sans droit” alimentando a ideia “confortável mas enganadora” segundo a qual o direito é um sistema normativo fechado e as regulações sociais nada têm a ver com o mundo jurídico (Kirat e Serverin, 2000:6).

²⁵ Não devemos esquecer que esta abertura interdisciplinar (presente no institucionalismo americano) tem origem europeia, mais concretamente na Escola Histórica Alemã.

Os autores do livro que temos vindo a citar afastam-se, quer de uma visão tradicional da ordem jurídica que caracterizam como a prática do positivismo normativista na tradição continental, adoptada pelos especialistas do direito, segundo a qual a regulação jurídica será exterior aos objectos que visa, quer de uma visão que concebe o direito apenas como um conjunto de regras de comportamento que impõe obrigações e prevê a aplicação de sanções.

Contrariamente a estas visões, e como tivemos já oportunidade de referir, concebem o direito como algo “vivo” ou “em movimento” e que é questionado sobretudo a partir dos seus efeitos. Esta representação recebe a influência de Weber e tem como centro de interesse as “situações de acção”, ou seja, a “relação activa que os actores sociais estabelecem com as disposições jurídicas” ou “as actividades desenvolvidas pelos actores em situação, actividades estruturadas, entre outros aspectos, pelas regras jurídicas” (Lascoumes e Serverin citados em Kirat e Serverin, 2000: 46).

Ao colocar a operacionalização do direito e a regulação dos conflitos de interesse no centro da análise, esta perspectiva aproxima-se também das concepções da “Sociologia empírica e pragmática do direito” dos “juristas-sociólogos” americanos de entre as duas guerras que foi desenvolvida pelas correntes da “jurisprudência sociológica” e do “realismo legal”. Neste exercício de genealogia é possível identificar ainda afinidades entre esta visão e a Economia do Direito norte-americana.

O Direito e Economia (Law and Economics) e o Direito e Economia Institucionalista (Institutionalist Law and Economics)²⁶ constituem justamente as duas grandes tendências no interior desta disciplina. Delas nos ocuparemos nos próximos pontos deste capítulo.

4.3. O Direito e Economia de inspiração neoclássica

No artigo “History of Law and Economics”, Mackaay cita Rowley a propósito da definição desta perspectiva: “the application of economics theory and econometric

²⁶ Utilizaremos as expressões em português.

models to examine the formation, structure, processes and impact of law and legal institutions” (Rowley citado em Mackaay, 1999: 65). Rowley desenvolve esta definição referindo que:

“It explicitly considers legal institutions not as given outside the economic system but as variables within it, and looks at the effects of changing one or more of them upon other elements of the system. In the economic analysis of law, legal institutions are treated not as fixed outside the economic system, but as belonging to the choices to be explained” (Rowley citado em Mackaay, 1999: 65).

Mackaay identifica quatro fases da evolução do Direito e Economia: a primeira (1958-1973), corresponde à proposta de paradigma; a segunda (1973-1980), corresponde à sua aceitação; a terceira, que o autor situa apenas no ano de 1976, consiste numa fase de questionamento; e, por último, a quarta (1983 em diante), corresponde a uma fase de indefinição da perspectiva.

Para o autor, é na década de 40 que se começa a afirmar aquilo que designa por “velho” Direito e Economia. Este tem as suas origens na Universidade de Chicago e é liderado por Aaron Director, sucessor de Henry Simons e colega de economistas como Frank Knight, George Stigler e Milton Friedman.

É nesta perspectiva que se inscrevem os trabalhos de Becker (aplicação da análise económica a várias dimensões da vida humana como o crime, a família e o “capital humano”), de Black (“public choice”), Gordon (proposta de gestão de um recurso escasso em propriedade comum), Tiebout (estudo da competição entre as autoridades legais) e Downs (economia da democracia).

Alguns destes estudos deram contributos fundamentais a determinadas áreas da Economia, como é o caso do trabalho de Tiebout sobre a Economia do Ambiente ou o de Downs, que abriu caminho à Economia das Instituições Públicas e, mais tarde (através, nomeadamente de Buchanan e Tullock), à teoria da Escolha Pública.

A década de 60 é uma década de construção desta perspectiva que se caracteriza pela aplicação dos princípios económicos a aspectos jurídicos centrais como é o

caso dos “contratos” e da “propriedade”. Nesta década deve destacar-se o trabalho de Coase que tem sido indicado como um dos fundadores do Direito e Economia, para além da Escola dos Direitos de Propriedade, como tivemos já oportunidade de referir.

A relação destas tendências com o Direito é, no entanto, desigual: como acima dissemos, a análise dos processos e instituições jurídicas é muito ténue nos trabalhos daquela Escola; o Direito e Economia integra de forma mais profunda as regras e os processos jurídicos da Common Law. De qualquer forma, nenhuma delas procede a um estudo das características da ordem económico-jurídica. O seu objectivo é antes o da determinação das regras e dos processos que permitam alcançar a eficiência (Bazzoli e Kirat, 1996: 16-17).

O Direito e Economia desenvolveu-se em duas direcções: a dos economistas das escolas de Direito de Yale (Calabresi e Melamed) e Berkeley (Cooter), e os economistas de Chicago, onde se deve destacar Posner.

Enquanto que a tradição de Yale e Berkeley se centra na incidência económica de regras particulares (em direito de responsabilidade civil e penal) e procura identificar os mecanismos jurídicos óptimos que permitam atingir a eficiência dessas regras, os economistas de Chicago estão preocupados não com a eficiência de regras particulares mas com todo o processo judicial da Common Law (id: 7).

É na década de 70 que tem lugar a aceitação do Direito e Economia por parte da comunidade jurídica. Essa aceitação, que se traduziu na entrada da Economia nas escolas de Direito norte-americanas, deve muito ao trabalho desenvolvido por Posner, nomeadamente ao seu livro **Economic Analysis of Law** (1ª ed. 1973) cuja tese central - a da “eficiência da Common Law” – se generalizou a todo o sistema jurídico. Na 4ª edição (1992), a Common Law é apresentada como um sistema de regras que devem “induzir à adopção de um comportamento eficiente por parte dos indivíduos, não apenas nos mercados explícitos mas em todas as formas de interacção social” (Posner citado em Mackaay, 1999: 77).

Esta orientação, que pode ser resumida como uma “teoria da Common Law e da decisão jurisdicional”, pretende demonstrar a existência de uma lógica económica

nas decisões ou nos processos da Common Law que tenderá para a eficiência económica. Tal como refere Kirat, “cette préférence pour l’efficience, qu’elle soit le résultat délibéré de la prise de décision judiciaire ou celui d’un processus de sélection ‘naturelle’ des règles, situe le discours économique au niveau de l’appareil juridictionnel” (Kirat citado em Bazzoli e Kirat, 1996: 48).

Para além da concepção da eficiência enquanto resultado de um processo de selecção natural, encontramos no trabalho de Posner a associação da ideia de eficiência à da superioridade da regulação judicial relativamente a outras formas de regulação jurídica (p.e. regulamentação administrativa) (id: 49).

O conceito de eficiência significa também: i) a eficiência dos tribunais em matéria de atribuição de direitos, baseada na tese segundo a qual a regulação dos interesses conflituais é fundada num cálculo económico racional; ii) a eficiência da mudança jurídica, perspectivada sobretudo através da intervenção pública por via legal em referência ao critério de Pareto ou de Kaldor-Hicks; iii) a eficiência das regras jurídicas no domínio da responsabilidade civil, perspectivada sob a forma da relação entre regra-comportamento (ibid).

A teoria de Posner convive com outras teorias, como é o caso da teoria económica positiva das consequências económicas do Direito que, por sua vez, apresenta as seguintes tendências: i) a avaliação das consequências económicas das modalidades alternativas de elaboração e operacionalização das regras; ii) a avaliação das consequências económicas das regras positivas; iii) o estudo dos comportamentos individuais face às regras jurídicas; iv) a análise do comportamento dos agentes em conflito face à instituição (Kirat citado em Bazzoli e Kirat, 1996: 49).

No final dos anos 70 e início dos 80, teve lugar a publicação de um conjunto de trabalhos que põem em causa a aplicação da análise económica ortodoxa ao Direito, sobretudo, o critério da eficiência. Entre os críticos destes trabalhos está Guido Calabresi, juiz como Posner, e Michelman. As críticas destes autores referem-se essencialmente à assimilação do sujeito de direito ao agente económico racional da teoria neoclássica e ao facto de o discurso de eficiência da economia do direito não permitir explicar as mudanças da jurisprudência (id: 51).

Apesar destas e de outras críticas, Mackaay considera que os anos 80 e os anos 90 foram anos de maturação e consolidação do Direito e Economia que se traduziu, nomeadamente, na vitalidade das principais referências da perspectiva: a obra de Posner (que conheceu uma 5ª edição em 1998), o **Journal of Law and Economics** e o **Journal of Legal Studies**, e ainda os relatórios da colecção **The Research in Law and Economics**.

Não obstante, assiste-se a um afastamento por parte de alguns autores relativamente ao programa de investigação neoclássico da Universidade de Chicago e a uma certa indefinição no caminho a seguir. Algumas das vozes dissonantes apresentam os seus trabalhos em revistas como o **Journal of Law, Economics, and Organization** publicado pela primeira vez em 1985.

Assiste-se actualmente a uma aplicação do quadro de análise do Direito e Economia nalguns países de Direito Civil, nomeadamente, na Alemanha (Shafer, 1996) e em Itália (Mattei e Padolesi, 1991), para além de estudos mais gerais (Van den Bergh, 1996) (Kirat citado em Bazzoli e Kirat, 1996: 52).

Em Portugal, o movimento tem também os seus adeptos. O artigo de Miguel Moura e Silva (1999) "Law and Economics in Portugal" informa-nos a esse respeito. Refere o autor que se trata de uma investigação que tem sido desenvolvida nas Faculdades de Economia da Universidade de Coimbra e da Universidade Nova de Lisboa, para além da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (à qual o autor pertence) e do Instituto Superior de Economia e Gestão. O autor refere ainda a revista de direito **Sub Judice**.

O balanço que faz é o da ausência de "canais de comunicação institucionalizados entre os juristas e os economistas" embora reconheça que se trata de uma perspectiva "bem disseminada" no contexto académico, em particular nas áreas onde o contacto entre as duas disciplinas é mais evidente - Direito Fiscal e Finanças Públicas (Moura e Silva, 1999: 313, 316).

Moura e Silva identifica outras áreas de operacionalização do programa de investigação do Direito e Economia em Portugal: a investigação em torno dos aspectos metodológicos e conceptuais (Jorge Sinde Monteiro, 1981; Sousa Franco,

1992), os trabalhos em torno de aspectos processuais civis (civil procedure) (Ribeiro Mendes, 1992), a análise *antitrust* (Moura e Silva, 1993, 1994) e os trabalhos em torno da protecção do consumidor (Teixeira, 1994). A estes acrescentamos o trabalho desenvolvido por Garoupa (Universidade Nova de Lisboa) que tem privilegiado a Economia do Crime (2000, 2002, 2004).

Os trabalhos que se debruçam sobre os aspectos metodológicos e conceptuais chamam a atenção para a especificidade das duas disciplinas e, nesse sentido, para os cuidados necessários da investigação que as associa. Esta questão, sublinhada por Sinde Monteiro e por Sousa Franco, diz sobretudo respeito à natureza dos valores das duas disciplinas.

Para o primeiro, e citando Moura e Silva:

“(...) ‘justice’ as defined by law and economics scholars such as Guido Calabresi is not the same as lawyers ‘justice’. For the latter ‘justice’ is what the author terms a constitutive and regulative principle and not a merely empirical fact. His conclusion is that the economic analysis of law may usefully constitute an auxiliary science of law, but not science of law itself” (Moura e Silva, 1999: 314).

Para o segundo, as vantagens associadas à análise económica da lei não devem pôr em causa os valores do sistema jurídico:

“(...) he (Sousa Franco) cautions against an excessive enthusiasm for economic analysis of law due to what he terms its materialistic and individualistic bias. The preservation of the particular values established by the legal system is necessary to prevent an instrumentalisation of law and the replacement of non-economic or ‘supra-economic’ values” (id: 315).

A visão crítica do Direito e Economia vai mais longe quando questiona a legitimidade da sua aplicação nos sistemas de Direito Civil. Trata-se de saber até que ponto uma teoria que foi pensada em função da Common Law pode ser directamente aplicada a um sistema jurídico com contornos distintos. Segundo Kirat, a importação dessa perspectiva de análise tem sido justificada a partir da tese segundo a qual estamos a assistir a uma aproximação entre os dois sistemas jurídicos, que se traduz por uma

tendência de aumento do peso da legislação nos países da Common Law e por uma importância crescente da jurisprudência nos países de tradição “civilista”. (Kirat, citado em Bazzoli e Kirat, 1996: 52).

Mattei e Pardolesi estão entre os autores que defendem essa tese e apresentam o caso do direito de propriedade para ilustrar essa posição:

“Le Code n’est plus la plus importante source du droit dans les pays de droit civil. Il est vrai que son rôle ne doit pas être sous-estimé, mais le nombre de conflits juridiques qui ne sont pas résolus par les dispositions du Code Civil croît directement proportionnellement à la complexité d’un système juridique moderne. Le nombre de textes législatifs à ne pas faire l’objet d’une codification est impressionnante, et des réglementations spéciales continuent à être édictée à un rythme très rapide par les juridictions civiles. À titre d’exemple, nous pouvons nous référer au droit de la propriété (*law of property*), qui est une partie traditionnellement importante du Code napoléonien. La propriété est désormais l’objet d’une telle variété de lois spéciales qu’il est impossible de régler un problème juridique en ne considérant que le seul Code” (Mattei e Pardolesi citados em Bazzoli e Kirat, 1996: 53).

Para Kirat, esta tese tem subjacente uma alteração do papel do tribunal no processo jurídico:

“Cette neutralisation de l’armature de règles, d’institutions et de procédures strictement juridiques des pays de droit civil répond à un impératif: faire apparaître le lieu de déploiement de la Law and Economics, à savoir le tribunal, dans sa double fonction de règlement des différends et de production de règles” (Kirat citado em Bazzoli e Kirat, 1996: 53).

Esta perspectiva é classificada por Kirat como simultaneamente “ousada” e “desproporcionada”.

“Ousada” porque a ação dos juizes no contexto do Direito Civil está limitada, quer pelo direito legislativo que deve aplicar, quer pelas pretensões das partes em conflito. Nestes países, nomeadamente Portugal, a jurisprudência não é uma

jurisprudência de casos, não dá lugar à criação de regras uma vez que não existe o princípio da precedência obrigatória.

“Desproporcionada” porque se o objecto da Economia e Direito reside na identificação das consequências económicas do direito, acaba por ser irrelevante a origem do direito e o seu (improvável) conteúdo explicitamente económico (ibid).

Os críticos do Direito e Economia de inspiração neoclássica encontram uma alternativa naquilo que se convencionou chamar Direito e Economia Institucionalista. Embora muita da literatura no âmbito da perspectiva institucionalista seja crítica relativamente a alguns aspectos da proposta de Chicago, existe um reconhecimento da importância e utilidade desta última por parte de alguns autores daquela perspectiva. É o caso de Samuels que salienta a utilidade da análise de Posner uma vez que permitiu chamar a atenção dos economistas e dos juristas para a interacção entre o Direito e a Economia (Samuels citado em Medema et al., 1999: 439).

No centro da crítica da perspectiva institucionalista à visão de Chicago está a preocupação com a determinação de soluções eficientes nas disputas legais, o que não significa a rejeição da eficiência como uma variável importante na análise económico-legal. O que mantém é que a eficiência por si só não pode e não deve determinar a distribuição de direitos (Medema et al., 1999: 440).

Dedicamos o ponto seguinte à apresentação do Direito e Economia de inspiração Institucionalista.

4.4. O Direito e Economia de inspiração institucionalista

Tivemos já oportunidade de referir que O Direito e Economia Institucionalista tem as suas raízes no velho institucionalismo, no contexto do qual deve ser destacado o trabalho de Commons. Para Medema, Mercurio e Samuels, Commons é a figura central no desenvolvimento desta perspectiva.

O livro **The Legal Foundations of Capitalism** (1924) caracteriza a mudança do sistema económico capitalista a partir, essencialmente, da análise das influências mútuas entre a economia e o ordenamento jurídico (Estados Unidos). O Direito, a

Ética e a Economia correspondem às disciplinas obrigatórias da análise institucionalista proposta por Commons, como vimos.

Entre os herdeiros deste, no âmbito da perspectiva do Direito e Economia (institucionalista), estão Samuels e Schmid, ambos alunos de Commons na Universidade de Wisconsin e que desenvolveram depois o seu trabalho na Universidade de Michigan State. Estes autores, por sua vez, tiveram como discípulos Steven G. Medema e Nicholas Mercuro. Acrescentamos ainda os nomes de Carter, Kanal, Liebhafky, Ostrom, Parsons e Seidman (Medema et al., 1999: 431-432).

Os temas mais comuns desta corrente dizem respeito: à “natureza evolutiva do direito e da economia”, à “interdependência mútua, o conflito e o problema da ordem”, aos “direitos, poder e Estado”.

A concepção daquela evolução como um processo de alteração das posições relativas (afirmação de interesses protegidos sob a forma de direitos) que os diferentes actores ocupam no sistema económico, por um lado, e a noção, que tem a marca de Commons, segundo a qual os direitos devem ser lidos no contexto de interdependência que caracteriza a vida em sociedade, por outro, são, para nós, os aspectos mais importantes a salientar na proposta destes autores.

De facto, segundo estes, o nexo jurídico-económico (“legal-economic nexus”) corresponde a uma área de decisão que reflecte os interesses que, num determinado momento histórico, são objecto de protecção e que, nesse sentido, prefiguram o sistema de organização económica e de controlo (id: 434). A concepção da mudança como um processo que dá lugar à alteração da posição relativa dos actores no sistema económico, em termos dos direitos que detêm, pressupõe a noção de leque de escolhas e das características do processo de decisão individual.

Segundo Samuels,

“Individual decision making is a function of one’s opportunity set, which consists of the available alternatives for action or choice, each with a relative

opportunity cost, which are open to individuals” (Samuels citado em Medema et al., 1999: 437).

O problema da escassez limita as oportunidades num contexto de interdependência: “each individual’s opportunity set is constrained and shaped by the opportunity sets of others in society” (Medema et al., 1999: 437).

Assim, a alteração dos direitos que decorre da resolução de situações de conflito não é mais do que a redefinição das oportunidades de escolha que se apresentam aos indivíduos. Ou seja, os direitos têm uma natureza dupla: “the opportunity set enhancement of those who have rights and the opportunity set restriction of those who are exposed to them” (Samuels citado em Medema et al, 1999: 438).

O Estado desempenha um papel central no processo que envolve a alteração dos direitos uma vez que estes devem a sua existência à protecção do Estado. Trata-se então de saber quais os interesses que merecem a protecção do Estado enquanto direitos:

“(…) the decision over whose interests are protected as rights is necessarily a function of a choice process - choice as to who will have rights and who will be exposed to the exercise of those rights, of who will be able to inflict gains and losses on others and to what extent” (Samuels e Mercurio citados em Medema et al: 439).

A inevitabilidade da decisão de protecção entre direitos, muitas vezes conflituais, por parte do Estado conduz Samuels a concluir que a lei não é uma realidade predefinida. Trata-se, pelo contrário, de um produto da acção humana.

Esta visão da forma de resolução das situações de conflito conduz a uma concepção alternativa das externalidades. A visão de Coase segundo a qual estas têm uma natureza recíproca (vd. capítulo 3) encontra acolhimento na perspectiva institucionalista do Direito e Economia que, não obstante, enfatiza o papel do Estado na resolução das externalidades: “Rights are whatever interests government protects vis-à-vis other interests when there is a conflict” (Samuels citado em Medema et al: 438). Ou seja, os direitos são construídos e reconstruídos em função das limitações

legais inerentes à sua identificação e interpretação, do exercício de direitos por outras entidades e da mudança legal e não legal (ibid).

A capacidade dos indivíduos em proteger ou alterar os seus direitos através do uso e controlo do Estado é uma dimensão fundamental no processo de mudança e permite perspectivá-lo enquanto objecto de controlo: “a mode through which relative rights and therefore relative markets (income securing) status is given effects” (Samuels, citado em Medema et al., 1999: 439).

A análise de Samuels do caso de jurisprudência que teve lugar nos Estados Unidos em 1928 (Miller et al. vs. Schoene) permite ilustrar a aplicação do quadro analítico do Direito e Economia Institucionalista.

Trata-se de um conflito que opõe os proprietários de cedros vermelhos aos proprietários de macieiras despoletado por uma praga que atacou as primeiras árvores e que, numa determinada fase de evolução, teve efeitos nocivos nas segundas, atacando-lhes as folhas e os frutos. Uma primeira abordagem ao caso por parte do Estado da Virgínia envolveu a investigação da doença e a destruição sem compensação dos cedros que estivessem localizados numa área de duas milhas relativamente às macieiras. A classificação das árvores doentes como “ameaça pública” atribuía aos funcionários do Estado o poder de destruição. Os proprietários dos cedros protestaram contra-argumentando que se tratava de uma decisão inconstitucional uma vez que destruía a sua propriedade para proteger os interesses dos proprietários das macieiras. A decisão do tribunal que apreciou o recurso confirmou a decisão tomada em primeiro lugar.

A necessidade de fazer uma escolha entre os interesses a proteger foi apresentada da seguinte forma pelo tribunal:

“(...) the state was under the necessity of making a choice between the preservation of one class of property and that of the other wherever both existed in dangerous proximity. It would have been none the less if, instead of enacting the present statute, the state, by doing nothing, had permitted serious injury to the apple orchards within its borders to go on unchecked. When forced to such a choice the state does not exceed its constitutional powers by deciding upon

the destruction of one class of property in order to save another which, in the judgment of the legislature, is of greater value to the public” (Samuels, 1971: 439).

O “interesse público”, “valor público” ou “bem-estar público” constituem os valores nos quais o tribunal fundamentou a sua escolha relativa aos interesses/direitos a proteger e teve como contrapartida a criação de uma situação desvantajosa para os proprietários dos cedros. Ou seja, o sistema jurídico não é exterior ao processo de decisão que tem lugar no sistema económico. Pelo contrário, e de acordo com Samuels:

“Market forces emerge and take on shape and slope only within the pattern of, *inter alia*, legal choices as to relative rights, relative exposure to injury, and relative coercive advantages or disadvantages. Private rights, for example, property rights, are in effect capacities to participate in the economic decision-making process as a coercive force; they define and delineate loci and conditions of power, or participation. (...), since relative effective rights are a partial function of law, the pattern of mutual coercion (...) is a partial function of law, and, moreover, that the distribution of relative risks, business costs, and resource allocation, income distribution and general level of income are a partial function of law” (id: 440).

A interacção entre o sistema económico e o sistema legal integra ainda outro aspecto - o dos valores que sustentam as opções tomadas. No caso em análise, a opção pela protecção dos interesses dos proprietários das macieiras traduziu a prioridade pelos valores de natureza económica em detrimento dos valores de natureza estética:

“(..), the question of whose interests the state will be used to effectuate reduces in part to the question of which specific interests or values will dominate in a particular case. (...). Society is not only a pattern of rights and a structure of power, a system of mutual coercion, (...), society is also, (...), a process of the identification, classification, juxtaposition, confrontation, and selection of values in all aspects of living, individual and collective” (id: 444-445).

É neste sentido que se justifica a consideração dos “regimes económico-jurídicos” por parte da visão institucionalista do Direito e Economia. Para Bazzoli e Kirat,

“Ce nexus, d’où émergent les rapports de pouvoir, les valeurs et les règles sociales, révèle donc des propriétés dynamiques essentielles à la compréhension de l’évolution économique, propriétés dont la nature est identique à celle des autres dynamiques (path-dependancy, ouverture, sélection, complexité, diversité)” (Bazzoli e Kirat, 1996 : 30-31).

O “legal-economic nexus” é assim essencial à compreensão das instituições da economia e da sua evolução uma vez que é lugar de resolução do problema da ordem, da tensão entre conflito e cooperação, continuidade e mudança.

4.5. Síntese

A centralidade das normas jurídicas no(s) programa(s) de investigação institucionalista impõe uma referência à forma como tem sido concebida a relação entre Direito e Economia e que é parte integrante da problemática mais vasta da relação entre direito e sociedade.

A fundamentação das nossas opções metodológicas justifica a oportunidade desta referência. O trabalho de levantamento e análise do ordenamento jurídico português relativo ao direito de propriedade fundiária assume como hipótese a importância das normas jurídicas para a definição deste direito e, neste sentido, a percepção daquelas relações parece-nos fundamental.

A Filosofia e a Sociologia do Direito têm no trabalho de Luhman e Habermas duas das suas mais importantes referências. Estes autores apresentam um conjunto de conceitos a partir dos quais caracterizam a especificidade dos sistemas que analisam e a complexidade da sua relação. A decomposição da realidade em sub-sistemas e o papel do sub-sistema jurídico na consolidação e estabilização dos outros sub-sistemas são propostas comuns aos dois autores. Mas enquanto que para Luhman o sistema jurídico acolhe as propostas da sociedade sob a forma de “ressonância”, para Habermas esse sistema funciona como “correia de transmissão” das expectativas sociais. Os conceitos de “mundo vivido” e de “racionalidade

comunicacional” traduzem, respectivamente, a concepção do sistema jurídico e a tradução daquelas expectativas em normas jurídicas, segundo Habermas.

O conceito de “mundo vivido” não será estranho à Sociologia do Direito de inspiração weberiana. Com efeito, segundo esta perspectiva, o direito é concebido como algo “vivido” que deve ser questionado a partir dos efeitos que produz, ou seja, das “situações de acção” caracterizadas pela relação activa que os actores sociais estabelecem com as disposições jurídicas (“le droit à l’épreuve des actions humaines”).

O Direito e Economia Institucionalista não está também muito longe daquela proposta. A análise do “legal-economic nexus”, a partir do qual são definidos e redefinidos os direitos dos indivíduos, é contextualizada em termos políticos e sociais. Isto é, são considerados os mecanismos de poder na definição do que é naquele momento considerado “bem público” (valores e interesses a merecer a protecção do Estado) e com consequências na posição relativa dos indivíduos no sistema económico.

A concepção do espaço de decisão individual como um conjunto de limites e de oportunidades definidas pelas normas jurídicas acusa a influência de Commons. Também para este autor as “transacções”, unidade de investigação da economia institucionalista, traduzem a relação entre faculdades e oportunidades que se oferecem aos indivíduos num determinado contexto económico e social (“going concern”) governado por “regra operativas” (“working rules”) que podem ser de natureza jurídica.

A perspectiva institucionalista do Direito e Economia afasta-se assim do Direito e Economia de inspiração neoclássica que adopta uma visão utilitarista do direito a partir do critério da eficiência económica. Para os autores institucionalistas, trata-se de um critério importante mas não o único a ser considerado numa análise da relação entre o Direito e a Economia.

O nosso trabalho de análise das normas jurídicas relativas à propriedade da terra usada pela agricultura não tem como objectivo a avaliação da sua eficiência.

Pretendemos analisar essas normas e os valores que as inspiram e que, nessa medida, adquirem um estatuto de interesse público.

O próximo capítulo permitirá esclarecer as nossas opções conceptuais e identificar os instrumentos de análise que operacionalizaremos na consulta e tratamento da informação seleccionada.

5. Economia, direito de propriedade e agricultura: percurso teórico, opções conceptuais e metodológicas e perspectiva de análise

5.1. Introdução

Este capítulo apresenta as nossas opções teórico-metodológicas e a sua integração num quadro de análise com o objectivo de proceder ao estudo do direito de propriedade no ordenamento jurídico português.

Aquelas opções fundamentam-se no enquadramento teórico apresentado nos capítulos anteriores. Neste sentido, num primeiro momento, será apresentada uma síntese dos principais aspectos conceptuais e dos contributos daquele enquadramento para o nosso trabalho. Segue-se a apresentação do quadro de análise que adoptámos tendo em vista aquele objectivo.

5.2. Percurso teórico e opções conceptuais

Quadro 2 - Componentes teóricas e aspectos conceptuais

Perspectivas	Principais aspectos conceptuais		Contributos para a definição do direito de propriedade
	terra	propriedade	
Autores precursores	<ul style="list-style-type: none"> • natureza divina • atributos excepcionais: única fonte de riqueza e de progresso • abundância vs. escassez 	<ul style="list-style-type: none"> • direito natural • instituição central da ordem económica e social • “limites naturais” e “morais” • necessidade de reforma - noção responsabilizante (dimensão moral) 	<ul style="list-style-type: none"> • instituição central da vida económica • noção de mudança institucional
Autores clássicos	<ul style="list-style-type: none"> • atributos divinos vs. desmistificação - a terra como factor produtivo • abundância vs. escassez • mistura complexa entre natureza e trabalho • “património da humanidade” • fonte de amenidades e prazer estético 	<ul style="list-style-type: none"> • direito natural vs. direito adquirido - importância das normas jurídicas (p.e. herança) • instituição central da ordem económica e social • necessidade de reforma - noção meritocrática e responsabilizante (dimensão moral) 	<ul style="list-style-type: none"> • instituição central da vida económica • importância das normas jurídicas • noção de mudança institucional
Marx	<ul style="list-style-type: none"> • “propriedade perpétua da colectividade” • mistura entre natureza e trabalho (“terra capital”) 	<ul style="list-style-type: none"> • direito adquirido • instituição central da ordem económica e social • necessidade de reforma: extinção da propriedade privada 	<ul style="list-style-type: none"> • instituição central da vida económica • noção de mudança institucional

Economia, direito de propriedade e agricultura: percurso teórico, opções conceptuais e metodológicas e perspectiva de análise

<p>Autores marginalistas</p>	<ul style="list-style-type: none"> património da humanidade escassez mistura entre natureza e trabalho fonte de amenidades 	<ul style="list-style-type: none"> direito adquirido: “teoria moral da propriedade” necessidade de reforma, incluindo a nacionalização no caso da terra 	<ul style="list-style-type: none"> noção de mudança institucional
<p>Abordagem neoclássica de âmbito disciplinar (Economia Agrícola) e perspectivas críticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> factor produtivo escassez mistura complexa entre trabalho e natureza - diferentes formas de capital consideração crescente da dimensão natural e patrimonial deste “factor produtivo” 	<ul style="list-style-type: none"> naturalização: instituição definida à partida consideração crescente da perspectiva institucionalista (novo institucionalismo): consequências económicas (eficiência) das diferentes formas jurídicas de propriedade; desenvolvimento rural; preocupações ambientais crítica ao conceito de racionalidade nas decisões de afectação dos recursos 	<ul style="list-style-type: none"> importância das normas jurídicas
<p>Institucionalismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> factores produtivos como conjunto de direitos (“bundle of rights”) escassez dimensão patrimonial 	<ul style="list-style-type: none"> importância da propriedade intangível instituição a explicar: instrumentalização (eficiência económica) vs. análise positiva instituição central da ordem económica e social relação de interdependência: incorpora direitos e deveres relativamente à apropriação de recursos escassos: importância das normas jurídicas (da “propriedade” aos “direitos de propriedade”) “construção social” (desmistificação da propriedade) cuja evolução traduz a transformação económica e social incluindo os valores e expectativas relativos à apropriação e uso dos recursos (importância dos mecanismos de poder) 	<ul style="list-style-type: none"> instituição central da vida económica instituição a explicar/caracterizar noção de interdependência: o direito de propriedade - importância das normas jurídicas construção social
<p>Direito e Economia</p>		<ul style="list-style-type: none"> instrumentalização do direito (eficiência económica) vs. “ciência explicativa dos direitos” (“legal-economic nexus”) a centralidade das normas jurídicas a investigação do “interesse público” na definição e protecção dos interesses e direitos associados à apropriação e uso de recursos escassos 	<ul style="list-style-type: none"> ciência explicativa dos direitos importância das normas jurídicas a noção de interesse público na definição de direitos e protecção de interesses (a permeabilidade das normas aos valores sociais associados à apropriação e uso de recursos escassos)

A apresentação das peças teóricas no quadro acima é feita de forma agregada. A referência às escolas/perspectivas como um todo, sem distinção de autores e tendências, explica a introdução de noções diferentes a propósito do tema da terra ou da propriedade (p.e. “direito natural vs. adquirido”) dando assim conta da diversidade dessas escolas/perspectivas.

A incursão pela história do pensamento económico permitiu-nos acompanhar a evolução das noções de terra e de propriedade.

Relativamente à terra, a origem divina e os atributos excepcionais vão dando lugar a uma visão desmistificada e materialista que não deixa de reconhecer a especificidade deste recurso no que diz respeito, principalmente, à complexa mistura entre trabalho e natureza que o caracteriza.

É esta especificidade que fundamenta as posições de alguns dos autores relativamente à propriedade da terra. A forma privada de apropriação surge, na maior parte das vezes, como a forma “natural” de exploração mas que deve, ao mesmo tempo, ser responsável. A apresentação da terra como património da humanidade, de que os actuais proprietários serão apenas os usufrutuários, devendo transmiti-lo às gerações futuras, é precursora da concepção de desenvolvimento sustentável.

Para além disso, as considerações dos autores clássicos e marginalistas a respeito da propriedade remetem-nos para a centralidade desta instituição na resolução do problema económico básico que diz respeito à afectação dos recursos escassos e para a possibilidade da sua transformação. Isto é, a responsabilização dos proprietários envolve a produção de normas e a implementação de reformas tendo em vista o progresso económico, para todos os autores, e a justiça social, para alguns deles.

A dimensão normativa dos problemas económicos é também sublinhada no contexto da Economia Agrícola que tem vindo a integrar de forma crescente a perspectiva institucionalista (o novo institucionalismo).

Para além de considerarem a propriedade como uma instituição central da vida económica e social, os autores institucionalistas apresentam-na como uma instituição cuja essência reside não na relação dos indivíduos com a natureza mas sim na relação interindividual. Como vimos, esta concepção não estava ausente nalguns autores clássicos ou marginalistas mas torna-se explícita e nuclear na definição institucionalista de propriedade.

A noção de interindividualidade integra a legitimação e a definição de direitos e deveres (relativos) associados à apropriação dos recursos. No contexto das normas que definem aqueles direitos e deveres, os autores institucionalistas destacam as normas de natureza jurídica. Nas economias desenvolvidas, a propriedade é essencialmente o direito legal, ou seja o “direito de propriedade”. A legitimidade formal (Estado) da propriedade é essencial para a sua existência: as coisas, como a terra, não são protegidas porque são propriedade; antes, as coisas que são protegidas tornam-se, por intermédio da acção jurídica, propriedade.

A legitimidade deste direito está presente no respeito, traduzido em deveres, a observar pelos outros membros da sociedade e pelo próprio Estado (correlatividade), mas também na definição das regras relativas à apropriação das coisas que se traduz na limitação da esfera de acção individual (reciprocidade).

Aquela definição vai sofrendo alterações e, neste sentido, o processo de legitimação do direito de propriedade deve ser perspectivado de forma dinâmica uma vez que é permeável às transformações económicas, sociais, culturais e políticas.

A referência ao tema da relação entre direito e sociedade enquadra o tema mais específico da relação entre os domínios jurídico e económico (direito e economia) e das disciplinas do Direito e da Economia. Esta incursão apresenta os termos em que aquelas relações se desenvolvem e permite reforçar a importância das normas jurídicas no domínio da acção económica.

A concepção deste domínio como portador de normas jurídicas integra a perspectiva da Economia e Direito de inspiração institucionalista e está presente na expressão de “legal-economic nexus”. A análise contextualizada da formulação das normas jurídicas, isto é, a sua definição em função daquilo que num determinado momento é

apresentado como sendo de “interesse público”, corresponde a outra das propostas daquela perspectiva.

O confronto do ordenamento jurídico português com as preocupações actuais relativas ao uso agrícola da terra aproxima-nos da perspectiva do Direito e Economia Institucionalista e afasta-nos da visão instrumental (procura de eficiência) dos direitos de propriedade que encontramos no Direito e Economia de inspiração neoclássica. Com efeito, a análise do ordenamento jurídico português visa a identificação das normas jurídicas com implicações na apropriação do recurso terra assim como dos valores que inspiram a sua formulação e não a avaliação da sua eficiência económica.

Em síntese, destacamos os seguintes aspectos introduzidos pelo enquadramento teórico:

- a mistura entre trabalho e natureza como uma característica da terra e que coloca problemas específicos à sua apropriação;
- “property matters”, ou seja, a propriedade corresponde a uma instituição central da vida económica porque constitui uma condicionante fundamental do processo de afectação dos recursos;
- a essência da propriedade reside nas relações interindividuais;
- neste sentido, entendemos a propriedade como “direito de propriedade”, ou seja, como o conjunto de normas jurídicas que regulam a apropriação de recursos escassos numa lógica de eficácia (correlatividade) e coexistência com outros direitos e interesses (reciprocidade);
- as normas jurídicas que delimitam os direitos e os deveres relativos aos recursos não são imutáveis; a sua permeabilidade às transformações “externas” deve, no entanto, ter presente a especificidade do sistema jurídico assim como a capacidade social de afirmação de determinados valores enquanto direitos juridicamente reconhecidos e protegidos.

Estes aspectos remetem-nos para uma concepção do direito de propriedade como um direito que envolve a definição de deveres numa lógica de eficácia

(correlatividade) e de coexistência com outros direitos e interesses (reciprocidade) no que diz respeito às coisas susceptíveis de apropriação.

Enquanto coisa apropriável, a terra coloca problemas específicos que decorrem, em grande medida, da mistura complexa entre trabalho e natureza sob a forma, nomeadamente, de elementos químicos, biológicos e hidrológicos. A FAO apresenta a seguinte definição de terra:

“An area of the earth’s surface, including all elements of the physical and biological environment that influence land use. Thus, land refers not only to soil but also landforms, climate, hydrology, vegetation and fauna, together with land improvements such as terraces and drainage works” (FAO: 1993).

Embora acolhamos esta definição, a nossa abordagem não se traduz na consideração exaustiva das normas que regulamentam esta vasta realidade. Algumas das suas componentes (p.e. água) são objecto de um tratamento específico no âmbito do direito de propriedade (p.e. “propriedade das águas” no Código Civil/Direitos Reais).

5.3. Opções metodológicas

A importância das normas de natureza jurídica no caso da propriedade fundamenta a nossa opção relativamente à natureza da informação empírica que privilegiamos neste trabalho. Uma vez que a “propriedade” é essencialmente “direito de propriedade”, parece-nos importante conhecer a configuração deste no ordenamento jurídico português. Estamos assim perante um estudo cujo objecto nuclear corresponde às normas jurídicas, ou seja, um estudo com uma natureza *de jure*.

A leitura da Constituição da República Portuguesa, do Código Civil - Direitos Reais e de legislação avulsa permitiu recolher a informação (normas jurídicas) a partir da qual procedemos à caracterização do direito de propriedade para o caso português.

Aquelas componentes centrais do ordenamento jurídico constituem fontes privilegiadas de informação para um trabalho que procura conhecer o direito de propriedade, uma vez que constituem fontes normativas do mesmo.

Desde logo, e em primeiro lugar, a Constituição, fonte primária da produção jurídica que determina de forma positiva (regulando) e negativa (limitando) o conteúdo das “normas inferiores”. A adopção da Constituição como ponto de partida para o levantamento do normativo jurídico vai ao encontro do que é defendido por Menezes Cordeiro no seu curso de Direitos Reais. Contrariando a prática pedagógica da altura, este autor inicia a sua exposição pela inserção deste tipo de direitos na ordem jurídica começando pela Constituição:

“Logicamente há que partir da Constituição. As soluções de fundo apresentadas pelo nosso direito para a resolução que é chamado a regular têm de encontrar nela a sua justificação última. Mas as próprias técnicas jurídicas, cuja adaptabilidade defendemos, só são viáveis quando enquadradas nos esquemas constitucionais. O modelo jurídico proposto pela Constituição tem de estar sempre presente, devendo a sua determinação preceder o desenvolvimento subsequente do direito das coisas” (Menezes Cordeiro, 1979: 41).

Para os nossos propósitos a Constituição permitirá:

- posicionar o direito de propriedade no projecto político, económico e social constitucional;
- caracterizá-lo no âmbito de outros direitos constitucionalmente garantidos;
- delimitá-lo através da referência a algumas restrições decorrentes da afirmação de outros direitos.

O Código Civil, mais propriamente o Livro III dedicado aos Direitos Reais, completa a caracterização deste direito. Se a Constituição integra a concepção e a forma de expressão do direito de propriedade em termos do projecto político, económico e social constitucional (Estado de direito democrático), o Código Civil permitirá:

- identificar as faculdades que o compõem;
- delimitá-lo através da identificação de restrições.

Por último, a legislação avulsa, produzida no âmbito das áreas que nos parecem mais pertinentes em termos do direito de propriedade da terra aprofunda o trabalho de delimitação deste direito.

A consideração destas três fontes de normas jurídicas traduz-se numa análise em dois registos: um, consolidado, feito no âmbito da Constituição e do Código Civil; outro, contextualizado, feito no âmbito da legislação.

Estas três fontes encontram-se relacionadas de forma hierárquica. A Constituição ocupa o topo dessa hierarquia e as normas aí contidas constituem o fundamento de validade dos actos legislativos (leis, decretos-lei e decretos legislativos regionais). Estes, por sua vez, fundamentam (precedência da lei) os “actos normativos inferiores” (regulamentos). Nesta organização hierárquica, o Direito Civil não pode ser concebido como um direito autónomo em relação ao direito constitucional.

A utilização destas fontes de informação levantou problemas específicos. A incursão por um domínio disciplinar diferente do domínio de pertença é sempre difícil e, por isso, arriscada. Consideramos, no entanto, que é um esforço que se justifica uma vez que temos a convicção de que o estudo do direito de propriedade no âmbito da Economia pressupõe o conhecimento das normas jurídicas que o definem. Para além dos aspectos de natureza conceptual, a consideração destas normas permite uma fundamentação rigorosa das acções de intervenção (nomeadamente políticas) que procurem alterar a forma de apropriação e uso dos recursos. A dimensão institucional/normativa do território dificilmente poderá ser ignorada pelos trabalhos que pretendam formular diagnósticos e aconselhar medidas de intervenção. As dinâmicas económicas e sociais territoriais não são neutras do ponto de vista normativo. No caso do direito de propriedade, e como tivemos já oportunidade de sublinhar, as normas jurídicas adquirem uma importância decisiva.

A consulta daquelas fontes de informação jurídica foi feita de forma bastante orientada já que o nosso objectivo era a caracterização do direito de propriedade no ordenamento jurídico português incluindo, sempre que possível, uma referência às normas com implicações na terra usada pela agricultura. As diferentes fontes normativas consultadas tendo em vista aquele objectivo levantaram problemas específicos.

Assim, e no caso da legislação avulsa, foi necessário proceder a uma selecção da legislação estrutural em cada uma das áreas que consideramos nucleares. Não se trata, portanto, de uma recolha exaustiva mas selectiva e que, neste sentido, deu lugar à exclusão de vários diplomas recolhidos e analisados numa primeira fase. Por outro lado, o ritmo de publicação deste tipo de fontes torna difícil a sua estabilização, correndo-se o risco de desactualização.

O trabalho de análise da informação procurou identificar as principais tendências da produção normativo-jurídica com implicações no direito de propriedade da terra, assim como o seu confronto com as actuais preocupações associadas ao seu uso no âmbito da agricultura.

Este confronto pressupõe a relação entre o sistema jurídico e os outros sistemas, isto é, entre direito e sociedade, e defende a importância de uma articulação entre o Direito e a Economia para o estudo do direito de propriedade. Assim, e repetindo o que acima referimos, a convicção segundo a qual a realidade socio-económica está impregnada de normas jurídicas (“legal-economic nexus”) abre espaço para o conhecimento dessas normas e, nessa medida, impõe uma incursão pelo Direito. No caso do direito de propriedade, essa incursão é reforçada pela importância que estas normas adquirem na sua garantia e expressão prática.

5.4. Perspectiva de análise

A apropriação e uso da terra pela agricultura envolvem o problema económico básico da afectação de recursos escassos.

Entendemos que aquele problema ganha em ser entendido à luz da proposta institucionalista. Esta opção teórica traduz-se numa autonomização do direito de propriedade enquanto objecto de análise. A centralidade das normas jurídicas no caso da instituição propriedade (direito de propriedade) justifica o levantamento e análise de algumas das componentes do ordenamento jurídico acima identificadas.

A operacionalização dos conceitos de correlatividade e de reciprocidade no âmbito daquela análise traduz uma perspectiva de interindividualidade e, nessa medida, pretende captar a forma de garantia e de articulação do direito de propriedade com

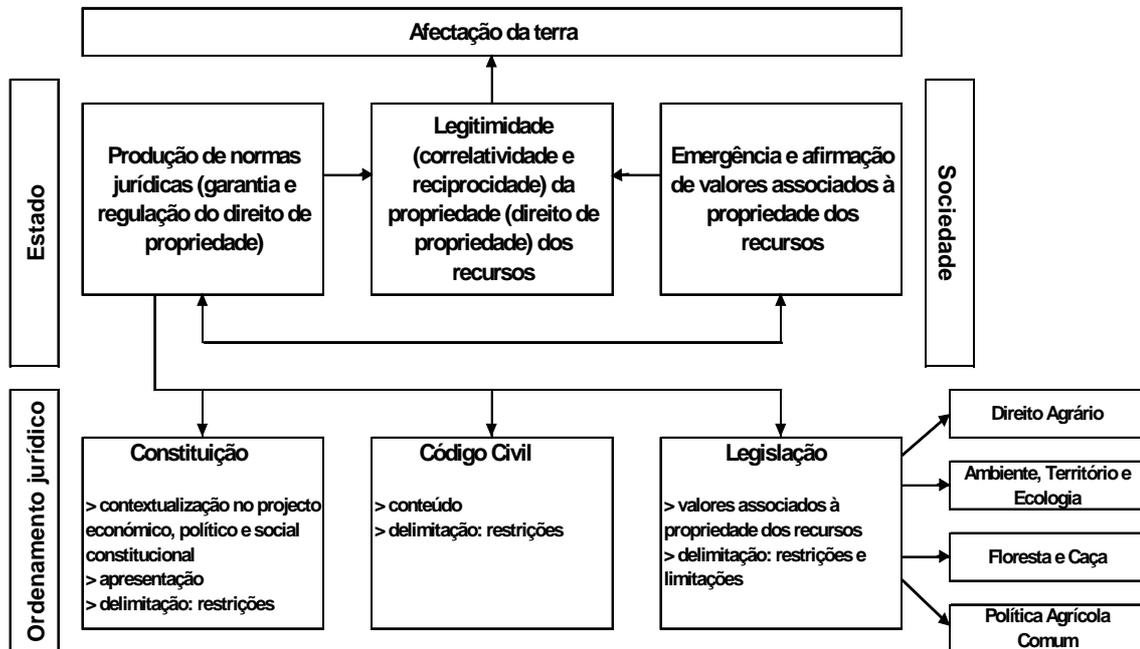
outros direitos e valores sociais que envolvem a utilização dos recursos. Neste sentido, a legitimidade daquele direito deverá ser entendida num sentido amplo, incluindo a sua maior ou menor adequação às actuais preocupações relativas à afectação dos recursos, mais concretamente, a afectação da terra no âmbito da agricultura.

A importância do conhecimento das normas jurídicas relativas ao direito de propriedade da terra justifica a consulta e análise de algumas fontes normativas de natureza jurídica: a Constituição, o Código Civil e a legislação avulsa em áreas que nos parecem essenciais. Como referimos no ponto anterior, estas fontes introduzem diferentes facetas deste direito, nomeadamente, o seu lugar no âmbito de outros direitos, a sua natureza, as suas faculdades e a sua delimitação através da interacção com outros direitos e valores sociais.

Esta análise traduzir-se-á na identificação e discussão crítica das principais tendências do conjunto normativo-jurídico que consideramos. Neste contexto de apreciação crítica, apresentaremos ainda algumas propostas com o objectivo de promover a conciliação do direito de propriedade privada com as actuais solicitações dirigidas à agricultura.

O esquema seguinte (figura 8) resume os aspectos da perspectiva de análise anteriormente apresentada.

Figura 8 - Perspectiva de análise



SEGUNDA PARTE

Análise do ordenamento jurídico português

6. A Constituição da República Portuguesa

6.1. Introdução

Como principal fonte de direito, a Constituição da República Portuguesa assume uma importância fundamental, quer na produção de normas jurídicas, quer na legitimação de outras fontes de direito. Neste sentido, a sua referência parece-nos essencial e será feita a partir dos seguintes tópicos: i) uma breve caracterização deste documento através da identificação dos tipos de Constituição e uma síntese histórica sobre o tratamento constitucional do direito de propriedade; ii) a apresentação de alguns princípios analíticos do direito de propriedade; iii) a identificação dos artigos constitucionais mais importantes para a concepção do direito de propriedade.

A análise das normas constitucionais inscreve-se no quadro analítico anteriormente apresentado e não alimenta a discussão eminentemente jurídica de alguns aspectos de Direito Constitucional. Assim, procuramos apenas chamar a atenção para aspectos que, em nosso entender, devem ser considerados pela análise económica do direito de propriedade. É esta postura metodológica que torna necessária e justifica algumas noções básicas de enquadramento desta fonte.

6.2. Apresentação da Constituição e síntese da história constitucional do direito de propriedade

O termo “Constituição” pode utilizar-se em diferentes sentidos. Iremos aqui fazer a distinção entre a Constituição “formal” e a Constituição “material”.

Segundo Gomes Canotilho, a primeira diz respeito ao “*acto escrito e solene que, como fonte de direito, cria normas jurídicas hierarquicamente superiores*”; a segunda, corresponde ao “conjunto de normas que regulam as estruturas do Estado e da sociedade nos seus aspectos fundamentais, independentemente das fontes formais donde estas normas são oriundas” (Gomes Canotilho, 1991: 68-69).

Devem sublinhar-se alguns aspectos subjacentes a esta distinção: em primeiro lugar, a ausência de uma identidade entre a Constituição formal e a Constituição

material, uma vez que a matéria constitucional pode não ser disciplinada por normas formalmente constitucionais, aspecto que remete para a problemática do direito consuetudinário constitucional; em segundo lugar, o facto de a Constituição corresponder não a um “código” exaustivo e completo mas sim a um “instrumento formal ‘fragmentário’ e, em muitos domínios, ‘aberto’” tendo de “admitir-se que nem toda a matéria constitucional esteja vasada em moldes constitucionais” (id: 70).

Estes dois aspectos não devem, no entanto, conduzir a uma imagem da Constituição como uma fonte secundária. Pelo contrário. O mesmo autor refere que o costume, por exemplo, é fonte complementar mas não uma fonte primária de direito constitucional, ou seja, “(...) aceita-se um direito constitucional não escrito, mas apenas com as funções de complementação, integração e desenvolvimento das normas constitucionais escritas” (id: 71).

A natureza “fragmentária” ou “aberta da Constituição”, por seu lado, tem subjacente um aspecto muito importante da natureza desta fonte de direito: o da sua maior ou menor abertura à mudança. Para Gomes Canotilho,

“A Constituição, ao aspirar transformar-se em projecto normativo do Estado e da sociedade, aceita as contradições dessa mesma realidade. Esta radical conflitualidade ou permanência de contradições não exclui ou não tem de excluir uma ‘intenção de justiça’ e ‘verdade’ na proposta normativo-constitucional. A estrutura dinâmica de uma lei fundamental aponta para a necessidade de aberturas, pois, caso contrário, a excessiva rigidez do texto constitucional conduz à distanciação das normas perante o ‘metabolismo social’” (Gomes Canotilho, 1991: 83).

Mas, por outro lado,

“(…) há elementos do direito constitucional (princípios estruturantes) que devem permanecer estáveis, sob pena de a Constituição deixar de ser uma ordem jurídica fundamental do Estado para se dissolver na dinâmica das forças políticas. Neste sentido se fala da identidade da Constituição caracterizada por certos princípios de conteúdo inalterável” (id: 152).

Menezes Cordeiro, por sua vez, refere o seguinte:

“É um facto admitido pelas mais diversas correntes jurídicas e políticas que o direito não pode deixar de reflectir a organização económica da sociedade em que impere. Mas essa correspondência não é linear: a ordem jurídica pode estar ‘avançada’ ou ‘recuada’ em relação à ordem económica de base. Gerar-se-ão, então, tensões diversas que podem conduzir quer a uma adequação do direito às realidades que é chamado a regular, quer a uma recomposição de estruturas caducas, operada por via jurídica. Existe, portanto, todo um conjunto de inter-relações direito-realidade fáctica e não um determinismo jurídico, filho de um estádio positivista hoje ultrapassado” (Menezes Cordeiro, 1979: 14-15).

A discussão da maior ou menor abertura da Constituição face à mudança assume uma especificidade para o caso dos direitos fundamentais. Jorge Miranda refere que o facto de vivermos num Estado social de Direito abre a possibilidade de acrescento ou dilatação dos direitos,

“(...) para além dos que se encontrem declarados em certo momento histórico - precisamente à medida que a solidariedade, a promoção das pessoas, a consciência da necessidade de correcção de desigualdades (...) vão crescendo e penetrando na vida jurídica” (Miranda, 1998: 98).

A noção de abertura da Constituição a novos direitos fundamentais deve ter presente que não existem direitos absolutos ou ilimitadamente elásticos e cada novo direito deve coexistir com os demais direitos “sem quebra de unidade do sistema” (id: 99-100).

A problemática da mudança constitucional pode ainda ser lida a partir da ideia de continuidade/descontinuidade da Constituição. Para Gomes Canotilho, estamos perante conceitos essencialmente formais e distintos dos de continuidade e descontinuidade sociologicamente entendidos: existe continuidade se a nova ordem constitucional obedece aos preceitos da anterior Constituição sobre alteração ou revisão da própria lei; a descontinuidade, por sua vez, caracteriza uma situação em que esses preceitos não foram observados. A adopção deste critério formal permite que o autor se refira à história constitucional portuguesa como uma “história de descontinuidades ou de rupturas” e esclarece:

- “a Constituição de 1822 rompe com a ‘Constituição monárquica’;
- a Carta Constitucional de 1826 não obedece aos critérios de revisão da Constituição de 1822;
- a Constituição de 1838 rompe com o procedimento de revisão da Constituição de 1826;
- a Constituição de 1911 emerge ‘revolucionariamente’ da Revolução de 1911;
- a Constituição de 1933 fez tábua-rasa do procedimento de revisão fixado pela Constituição de 1911;
- o poder constituinte que se manifestou com a Revolução de 25 de Abril de 1974 em nada observou os processos de revisão estabelecidos pela Constituição de 1933” (Gomes Canotilho, 1991: 148).

A Constituição de 1822 é, segundo Gomes Canotilho, um dos textos mais importantes do constitucionalismo português, não tanto pela sua duração²⁷, mas porque marca o início do verdadeiro constitucionalismo em Portugal e porque constitui ponto de referência da teoria da legitimidade democrática do poder constituinte (id: 280).

Nesta Constituição, o direito de propriedade figura no ponto A), secção I - “dos direitos individuais do cidadão”. No nº 1 desta secção é referido que “a Constituição Política da Nação Portuguesa deve manter a liberdade, segurança e propriedade de todo o Cidadão”.

Mais à frente, no título I “Dos Direitos e Deveres Fundamentais Individuais dos Portugueses” refere-se que “A Constituição política da Nação Portuguesa tem por objecto manter a liberdade, segurança e propriedade de todos os Portugueses”. E o artigo 6º esclarece que “A propriedade é um direito sagrado e inviolável, que tem qualquer português, de dispor à sua vontade de todos os seus bens, segundo as leis. Quando por alguma razão de necessidade pública urgente, for preciso que ele seja privado desse direito, será primeiramente indemnizado, na forma que as leis estabelecerem”.

²⁷ Apenas sete meses na sua primeira vigência, de 23 de Setembro de 1822 até Junho de 1823, e 19 meses incompletos, de 10 de Setembro de 1836 a 4 de Abril de 1838.

Na Carta Constitucional de 1826, o direito de propriedade figura no parágrafo 21º do artigo 145º, inserido no título “Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Portugueses” e refere que “A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Portugueses, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição (...)”.

De acordo com o conteúdo daquele parágrafo “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o Bem Público, legalmente verificado, exigir o uso do emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indemnizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização”.

A Constituição de 1838 adopta a solução vintista relativamente ao catálogo dos direitos fundamentais, uma vez que se assiste à sua deslocação para a primeira parte da Constituição sob o título “Dos Direitos e Garantias dos Portugueses” (id: 305).

Nesta Constituição, o direito de propriedade figura no artigo 23º do Título III “Dos Direitos e Garantias dos Portugueses”. Este artigo refere que “É garantido o direito de propriedade. Contudo, se o bem público, legalmente verificado, exigir o emprego ou danificação de qualquer propriedade, será o proprietário previamente indemnizado. Nos casos de extrema e urgente necessidade, poderá o proprietário ser indemnizado depois da expropriação ou danificação”.

“O direito de propriedade” aparece a garantir a transformação da estrutura fundiária do país no sentido da legislação burguesa liberal: “é irrevogável a venda dos Bens Nacionais feita em conformidade com as leis” (art. 23º/2) (ibid). Um outro aspecto que deve ser sublinhado tem a ver com o facto de, e diferentemente da Carta, não se garantir o “ressarcimento pelos danos resultantes da entrada no ‘domínio público’” (Gomes Canotilho, 1991: 306).

Para este autor, o constitucionalismo republicano (Constituição de 1911) reafirma os princípios da democracia política liberal. O catálogo dos direitos fundamentais apresenta a fórmula vintista garantindo a “inviolabilidade de direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade” (art. 3º). O artigo 3º do título II

“dos Direitos e Garantias Individuais”) da Constituição de 1911 refere que “A Constituição garante aos portugueses e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade (...)”, sendo que o nº 25 garante “o direito de propriedade, salvo as limitações estabelecidas”.

Em síntese, a ideologia do constitucionalismo português não se afastou, segundo o mesmo autor, dos parâmetros individualistas (o indivíduo como sujeito da autonomia individual, moral e intelectual e o indivíduo como proprietário da sua própria pessoa, das suas capacidades e dos seus bens) que caracterizam outras constituições liberais. Existem, no entanto, algumas especificidades. Assim:

“(...) diferentemente, (...), das primeiras constituições francesas, que separaram a declaração dos direitos da Constituição organizatória do Estado, a Constituição de 1822, à semelhança do que acontecia com as constituições americanas, consagra o seu primeiro título aos direitos e deveres individuais dos portugueses. E logo no art. 1º se detecta com clareza o ideário do constitucionalismo liberal: a Constituição política tem por objecto manter a liberdade, segurança e propriedade de todos os portugueses” (Gomes Canotilho, 1991: 263).

Quanto ao nível de autenticidade desta consagração, o autor pensa que em Portugal

“(...) a ideia subjacente à afirmação dos direitos e deveres individuais foi a de converter os direitos do homem (situados no pleno do direito natural) em direitos fundamentais, institucionalizados juridicamente e constituindo direito objectivamente vigente” (id: 264).

Entre outras coisas, é contra o liberalismo e o “Estado atomista da Revolução Francesa”, que se afirma o regime político-constitucional instituído pela Constituição de 1933 e que pode caracterizar-se como um regime “marcadamente autoritário”. O reconhecimento dos grupos intermédios entre o indivíduo e o Estado, como a família e os organismos corporativos, as autarquias locais e a Igreja, fazem parte da filosofia desta Constituição. A Constituição económica é formalizada pela primeira vez em Portugal, na senda da Constituição de Weimar, e consiste essencialmente

na fixação de um quadro jurídico para os bens de produção, agentes económicos, organização e regulação económica (id: 338).

A natureza autoritária desta Constituição estava presente no facto de alguns dos direitos mais significativos ficarem submetidos a um regime que viesse a ser estabelecido por “leis especiais”. Como refere Gomes Canotilho:

“Os direitos fundamentais moviam-se no âmbito da lei, em vez de a lei se mover no âmbito dos direitos fundamentais; a constitucionalidade dos direitos degradava-se em legalidade e legalização dos mesmos, ficando o cidadão submetido à discricionariedade limitadora do legislador” (Gomes Canotilho, 1991: 338).

Na Constituição de 1933, a referência ao direito de propriedade aparece primeiro no artigo 8º, nº 15 do Título II “Dos Cidadãos” e é concebido como um “direito e garantia individual dos cidadãos” - “O direito de propriedade e a sua transmissão em vida ou por morte, nas condições determinadas pela lei civil”. Mais à frente, no título VIII relativo à “Ordem Económica e Social”, o artigo 31º refere que “O Estado tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social”. Entre os objectivos dessa coordenação e regulação está o seguinte: “Defender a economia nacional das explorações agrícolas, industriais e comerciais de carácter parasitário ou incompatíveis com os interesses superiores da vida humana”.

Ainda no mesmo título, o artigo 35º refere que “a propriedade, o capital e o trabalho desempenham uma função social, em regime de cooperação económica e solidariedade, podendo a lei determinar as condições do seu emprego ou exploração conformes com a finalidade colectiva”. A propriedade era utilizada, equivocadamente, como factor natural de produção (Oliveira Ascensão, 1993: 193).

Como referimos, a Constituição de 1976 opera uma “ruptura formal” e “consciente” com a anterior. Na actual Constituição, o direito de propriedade aparece no catálogo dos “direitos económico, sociais e culturais” e corresponde ao artigo 62º que está incluído no capítulo I (“Direitos e Deveres Económicos”) do Título III (“Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais”). A referência ao direito de propriedade é

precedida da referência ao “direito ao trabalho” (artigo 58º), aos “direitos dos trabalhadores” (artigo 59º), aos “direitos dos consumidores” (artigo 60º) e à “iniciativa privada, cooperativa e autogestionária” (artigo 61º).

O direito de propriedade deixa de estar associado à liberdade e dignidade pessoais e é, pela primeira vez, associado à propriedade privada. 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”.

O regime constitucional da propriedade integra ainda “a propriedade dos meios de produção” cujo regime está essencialmente 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”).

De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, este fraccionamento reflecte os princípios da Constituição económica relativamente ao direito de propriedade (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 332). Com efeito, entre os princípios da organização económica apresentados no artigo 80º estão algumas referências explícitas às formas de propriedade, nomeadamente a “propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse colectivo”. A propriedade privada surge assim ao serviço das finalidades colectivas que justificam a propriedade pública dos recursos naturais e dos meios de produção.

A discussão da propriedade aplicada ao caso da terra terá de considerar estes dois regimes (“direito de propriedade” e “propriedade dos meios de produção”) uma vez que se trata de um “meio de produção” susceptível de apropriação privada e que integra uma importante componente natural.

Antes de passarmos para a análise dos artigos com importância para aquela discussão, apresentamos as principais alterações introduzidas pelas revisões constitucionais (1982, 1989 e 1997) que envolvem aqueles dois regimes.

Essas alterações introduziram uma mudança significativa do sentido político, económico e social do direito de propriedade desde 1976. Na sua formulação inicial a Constituição adoptou uma orientação marxista. À propriedade privada dos meios de produção era atribuído um carácter residual e aquele tipo de propriedade era tolerado até estarem reunidas as condições para a sua abolição.

É o que transparece da leitura do artigo 50º relativo às “garantias e condições de efectivação” do “princípio geral” dos “Direitos e deveres económicos, sociais e culturais”:

“A apropriação colectiva dos principais meios de produção, a planificação do desenvolvimento económico e a democratização das instituições são garantias e condições para a efectivação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais”.

E o artigo 80º, relativo ao “fundamento da organização económico-social”, refere que:

“A organização económico-social da República Portuguesa assenta no desenvolvimento das relações de produção socialistas, mediante a apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras”.

Segundo a análise de Santos, Gonçalves e Marques, a revisão de 1982 traduziu-se:

“(…) (numa) certa neutralização ideológica de vários preceitos constitucionais, com esbatimento das normas programáticas de índole socialista, uma relativa flexibilização do sistema, mediante a atenuação da intervenção pública na economia (...) e maior importância conferida à iniciativa privada. Mas a revisão manteve as garantias das primitivas

transformações operadas no sistema económico, nomeadamente em matéria de nacionalizações (...)" (Santos, Gonçalves e Marques, 2001: 37).

Assiste-se, de qualquer forma, à eliminação de algumas orientações mais radicais como a que autorizava a não indemnização aos grandes capitalistas por motivos de nacionalizações. No que diz respeito ao direito de propriedade associado à terra dedicada à produção agrícola, deve destacar-se ainda a valorização constitucional dos direitos de iniciativa económica não estadual, em particular a privada, bem como a redução do conceito constitucional de reforma agrária, inicialmente bastante amplo uma vez que abrangia todas as medidas de política agrícola (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 387). Assistiu-se ainda à constitucionalização dos "direitos dos consumidores" (artigo 60º).

Ainda segundo Santos, Gonçalves e Marques, a revisão de 1989 introduziu mudanças mais profundas uma vez que:

"Completo a descarga ideológica socializante, eliminou a garantia das nacionalizações, atenuou o regime da reforma agrária (mantendo o princípio da eliminação dos latifúndios), diminuiu ainda mais o papel do planeamento, suprimiu o objectivo do desenvolvimento da 'propriedade social'. Foram retirados dos princípios fundamentais as referências à construção de uma 'sociedade socialista' e à 'sociedade sem classes" (Santos, Gonçalves e Marques, 2001: 37).

A revisão de 1992 destinou-se a compatibilizar a Constituição com o Tratado da União Europeia.

Na revisão de 1997 é possível identificar aspectos que se prendem com a afirmação de determinados valores sociais e com a introdução de novos objectivos de política económica.

Sobre a afirmação de determinados valores sociais, refira-se que o "direito ao ambiente", embora já estivesse constitucionalmente consagrado desde 1976, passa a fazer parte das "Tarefas fundamentais do Estado" (artigo 9º), numa formulação diferente, na medida em que os "direitos ambientais" são referidos juntamente com os "direitos económicos, sociais e culturais".

Sobre a introdução de novos objectivos de política económica, deve sublinhar-se a introdução de novos conceitos na formulação dos objectivos da “política agrícola” como o de “competitividade” e de “qualidade”, para além da noção de “mundo rural” e de “modernização do tecido empresarial”. É também nesta revisão que deixa de ser feita “referência aos solos”, a par dos “meios de produção”, no artigo relativo aos “requisitos de apropriação pública”.

Conclui-se, assim, que o abandono do projecto de construção de uma sociedade socialista e o acolhimento constitucional de novos valores sociais correspondem a duas das tendências que foram imprimidas pelas revisões constitucionais desde 1976.

6.3. Princípios constitucionais do direito de propriedade

Enquanto direito de “natureza análoga” aos direitos fundamentais (Miranda, 1998: 94), o direito de propriedade observa algumas regras que incorporam elementos fundamentais da sua concepção e expressão prática.

As regras constitucionais relativas aos direitos fundamentais são de dois tipos:

“Regras comuns a todos os direitos fundamentais - aos direitos de liberdade e aos direitos sociais e válidas para todos os direitos previstos na ordem jurídica portuguesa” (Miranda, 1998: 86).

“Regras específicas: aos direitos, liberdades e garantias, por um lado, e aos direitos económicos, sociais e culturais, por outro. Estas regras podem ser: regras materiais ou de fundo, regras orgânicas ou de competência e regras relativas à revisão constitucional (id: 87).

As regras comuns integram os seguintes princípios: universalidade; igualdade com os corolários da extensão dos direitos aos portugueses no estrangeiro e aos estrangeiros em Portugal; a protecção jurídica; o da sujeição aos “limites decorrentes das justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática” (id: 87-88).

De entre as regras materiais dos direitos, liberdades e garantias queremos destacar as seguintes: a aplicação directa dos preceitos constitucionais, a vinculação de todas as entidades públicas, a vinculação das entidades privadas, a reserva de lei, o carácter restritivo das restrições e o carácter excepcional da suspensão (id: 88-89).

Relativamente às regras materiais dos direitos económicos, sociais e culturais, por sua vez, destaque-se: a conexão com tarefas e incumbências positivas do Estado e das demais entidades públicas, o realce adquirido pelos elementos de promoção e de participação dos interessados, individual e colectivamente, e a dependência da realidade constitucional, mormente do factor económico (id: 90).

Deve sublinhar-se que a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais tem lugar “mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” enquanto que a realização dos direitos, liberdades e garantias “dir-se-ia *prima facie*, actividade eminentemente jurídica” (id: 71). Parece-nos, no entanto, que existe uma interacção neste processo uma vez que, e no caso do direito de propriedade, se a sua efectivação depende daquela transformação também é verdade que aquela transformação estará dependente da concepção deste direito. Nesta medida, surgem-nos como aspectos indissociáveis.

No âmbito do regime específico dos direitos, liberdades e garantias, queremos ainda salientar aquelas onde, em nosso entender, é visível a concepção de interdependência que atribuímos ao direito que estamos a analisar - a “vinculação das entidades privadas” e o “carácter restritivo das restrições”.

A primeira regra refere-se ao facto de os direitos fundamentais comprometerem não só as entidades públicas mas também as entidades privadas. Em nosso entender, esta regra traduz a natureza de interdependência dos direitos e, nessa medida, é equiparável à noção de “correlatividade” introduzida por Commons no esquema analítico das transacções. Para este autor, e como vimos, o direito de uma das partes envolvidas na transacção impõe um dever na outra parte. Ou seja, “a specified right of one party is identical with the duty of another party” e “a correlative duty supports, even creates, one’s rights” (Commons citado em Gonce, 1976: 771).

Nas anotações que fazem a este princípio constitucional relativo aos direitos fundamentais, Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que:

“A eficácia dos direitos fundamentais também nas relações entre particulares pressupõe uma concepção dos direitos fundamentais incompatível com a tese liberal, que via nestes direitos, exclusivamente, direitos subjectivos de *defesa perante o Estado*, e, conseqüentemente, os considerava relevantes apenas nas relações entre os particulares e o Estado (...). (...). A eficácia horizontal dos direitos, liberdades e garantias implica que tal como o Estado também todas as entidades privadas estão sujeitas a um dever de não perturbar ou impedir o exercício dos direitos fundamentais. Os direitos, liberdades e garantias traduzem-se assim num dever geral de todos os cidadãos de respeitar e não infringir os direitos alheios” (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 147).

A operacionalização do conceito de correlatividade no domínio do Direito Constitucional poderá, porém, colocar alguns problemas se considerarmos que Commons apresenta os direitos e os deveres como equivalentes. Recordemos as palavras do autor a este propósito:

“An authorized right cannot be defined without going in the circle of defining its correlative (corresponding) and exactly equivalent duty of others” (Commons, 1934, 2003: 131).

Esta concepção poderá remeter-nos para a problemática do Direito Constitucional que dá conta da relação entre direitos e deveres fundamentais, sendo que na Constituição portuguesa não existe uma relação entre aqueles. Segundo Gomes Canotilho,

“(...) os direitos, liberdades e garantias vinculam também as entidades privadas (...), mas com isso apenas se pretende afirmar a existência de uma eficácia (...) destes direitos na ordem jurídica privada; não se estabelece a correspectividade estrita entre direitos fundamentais e deveres fundamentais” (Gomes Canotilho, 1991: 559).

Sobre o mesmo tema, Miranda refere que:

“(...) Não tem a Constituição *ex professo* nenhuma disposição geral sobre deveres, nem uma enumeração paralela à dos direitos (...). (...). Os deveres constitucionais não esgotam os deveres e ónus a que estão ou podem estar adstritos os cidadãos nas relações com o Estado ou entre si, como é óbvio” (Miranda, 1998: 100, 102).

Em nosso entender, e atendendo a estas particularidades do Direito Constitucional português, o conceito de correlatividade tem, ainda assim, a virtude de sublinhar a definição de deveres associada aos direitos e, nesse sentido, parece-nos que o princípio da vinculação das entidades privadas, para além das entidades públicas, traduz aquela ideia.

Também a segunda regra, (carácter restritivo das restrições), ao fazer referência às restrições, permite enfatizar a natureza de interdependência dos direitos. Com efeito, o conceito de restrição, ou seja, a existência de “normas que restringem posições jurídicas que, *prima facie*, se devem considerar como direitos, liberdades e garantias” (Gomes Canotilho, 1991: 618) traduz, quanto a nós, a ideia de reciprocidade tal como foi apresentada por Commons:

“(...) a right cannot exist without some deduction, however great or small, by virtue of a reciprocal duty clinging to it and diminishing its possible benefits” (Commons, 1934, 2003: 131).

Para Gomes Canotilho, estamos perante uma restrição quando existe uma efectiva limitação do âmbito de protecção desse direito. As restrições aos direitos fundamentais devem respeitar algumas regras constitucionais traduzidas na expressão da regra “carácter restritivo das restrições”, tratando-se de um tema complexo do Direito Constitucional.

A averiguação da conformidade constitucional das restrições passa, segundo o mesmo autor, pela resposta às seguintes questões:

- trata-se de uma efectiva restrição do âmbito de protecção de norma consagradora de um direito, liberdade e garantia?
- existe autorização constitucional para essa restrição?

- corresponde a restrição à necessidade de salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos?
 - a lei restritiva observou os requisitos expressamente estabelecidos pela Constituição (necessidade, proporcionalidade, generalidade e abstracção, não retroactividade, garantia do núcleo essencial?”
- (Gomes Canotilho, 1991: 613-614).

A primeira pergunta remete-nos para a questão da delimitação do “conteúdo essencial” dos preceitos constitucionais (direitos, liberdades e garantias). As restantes estão relacionadas com a averiguação do tipo, natureza e finalidade da restrição, assim como com a verificação dos seus requisitos constitucionais.

O “conteúdo essencial” de um direito deve entender-se como um limite absoluto, como uma barreira que o legislador não deve transpor. A delimitação deste “conteúdo” pode não decorrer directa e imediatamente da Constituição uma vez que esta pode remeter para a lei. Assim, o texto constitucional pode estabelecer um limite ao âmbito potencial de determinado direito fundamental podendo a lei concretizá-lo ou aclará-lo. A Constituição pode remeter para a lei apenas a delimitação de um aspecto específico do âmbito de um determinado direito fundamental, cabendo então à lei executar essa delimitação, ou, mais frequentemente, a Constituição pode remeter para a lei a delimitação geral do âmbito do direito (id: 149).

Existem ainda os chamados “limites imanentes” aos direitos, liberdades e garantias cuja consideração não é consensual entre os teóricos de Direito Constitucional.

Para Gomes Canotilho estes caracterizam situações em que a lei pretende revelar limites que não se encontram previstos ou mencionados na Constituição mas que estão implícitos, que decorrem do seu texto. Estes casos devem respeitar os seguintes critérios: a lei deve limitar-se a revelar ou concretizar limites de algum modo presentes na Constituição, a limitação deve constituir uma solução de recurso para a resolução de conflitos e esses limites devem reduzir o âmbito do direito apenas na medida estritamente necessária (id: 150).

Para Miranda, não existe a necessidade da consideração autónoma dos limites imanentes porque teme que “ela possa conduzir a uma diminuição da força jurídica ou da extensão dos direitos, liberdades e garantias” (Miranda, 1998: 158). Ainda para este autor, o verdadeiro alcance da regra do carácter restritivo das restrições integra a distinção entre o conceito de “restrição” e os conceitos de “limite”, “condicionamento”, “regulamentação”, “concretização legislativa” e “dever”.

Sobre a distinção entre “restrição” e “limite”, por exemplo, o autor refere que enquanto a primeira noção diz respeito ao direito em si, com a sua extensão objectiva, o limite está relacionado com a sua manifestação, com a forma como se exterioriza através da prática do seu titular; enquanto a restrição se funda em razões de natureza específica, o limite decorre de razões ou condições de carácter geral, válidas para qualquer direito (a moral, a ordem pública e o bem estar numa sociedade democrática) (id: 153).

As noções de restrição e de limite correspondem a instrumentos analíticos centrais para a delimitação do direito de propriedade uma vez que permitem introduzir a noção de compressão e de recorte deste direito em função da afirmação de outros direitos e interesses. Em termos económicos, estamos perante conceitos que delimitam a esfera de decisão e de acção dos agentes económicos relativamente à utilização dos recursos. A distinção entre restrição e limite também nos parece pertinente em termos da análise económica se considerarmos que as restrições ao direito de propriedade podem dar lugar a indemnizações ou, e considerando o caso da terra, ter implicações nas transacções de mercado.

Ainda a propósito das restrições, Gomes Canotilho defende que deve procurar-se um equilíbrio evitando “alternativas radicais”:

“(...) a própria delimitação do núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias tem de articular-se com a necessidade de protecção dos outros bens ou direitos constitucionalmente garantidos (...) em última análise, para não existir aniquilação do núcleo essencial, é necessário que haja sempre um resto substancial de direito, liberdade e garantia, que assegure a sua utilidade constitucional” (Gomes Canotilho, 1991: 154).

A delimitação do direito de propriedade a partir da consideração de outros direitos remete-nos para a sua natureza relativa. Trata-se da essência da noção de “reciprocidade” dos direitos, segundo Commons.

A afirmação de novos valores sociais e a sua consagração constitucional vai moldando o direito, adequando-o à sociedade em que se insere. Como vimos (vd. capítulos 3 e 4), esta adequação marca o quadro institucionalista na análise do direito de propriedade. No entanto, e como referimos também (vd. capítulo 4), a transposição desses valores em normas jurídicas deverá ter em consideração a especificidade do funcionamento do sistema jurídico e das relações entre este e o sistema económico, por exemplo, e que corresponde a um dos temas explorados no âmbito da Filosofia e da Sociologia do Direito.

A selecção de alguns artigos da actual Constituição permitir-nos-á identificar algumas normas centrais da delimitação do direito de propriedade que envolve o uso agrícola da terra.

6.4. As normas constitucionais de delimitação do direito de propriedade

A selecção de artigos da Constituição permite a identificação de normas jurídicas relativas à propriedade fundiária em três registos distintos que definimos da seguinte forma - um “registo operativo”, um “registo programático” e um “registo substantivo”.

O primeiro registo compreende as regras aplicadas ao direito de propriedade enquanto direito fundamental de natureza análoga.

O segundo integra as normas de natureza geral cuja aplicação implica a elaboração de outras regras capazes de as tornar exequíveis e contextualiza a questão da propriedade e do uso da terra no projecto constitucional político, económico e social.

O último integra as normas substantivas de delimitação do direito de propriedade. Assim, para além da apresentação das normas que fazem uma referência explícita à propriedade (direito de propriedade e propriedade dos meios de produção), consideramos ainda algumas normas que nos remetem para direitos e valores que

podem colidir com o direito de propriedade, incluindo os que são definidos no âmbito da política agrícola.

O ponto anterior permitiu-nos essencialmente integrar os aspectos fundamentais do “registo operativo” uma vez que fizemos referência às regras a que o direito de propriedade deve obedecer enquanto direito fundamental de natureza análoga (vd. arts. 16º, 17º e 18º da Constituição). Este ponto vai debruçar-se sobre o “registo programático” e o “registo substantivo”.

Quadro 3 - Normas programáticas e substantivas do direito de propriedade na Constituição²⁸

Normas programáticas Contextualização do direito de propriedade no projecto económico, político e social constitucional	Normas substantivas Apresentação e delimitação do direito de propriedade
Princípios gerais Artigo 9º (Tarefas fundamentais do Estado)	Direitos, liberdades e garantias Direitos, liberdades e garantias de participação política Artigo 52º (Direito de petição e acção popular)
Organização económica Princípios gerais Artigo 80º (Princípios fundamentais) (da organização económico-social) Artigo 81º (Incumbências prioritárias do Estado)	Direitos e deveres económicos, sociais e culturais Direitos e deveres económicos Artigo 62º (Direito de propriedade privada)
Políticas agrícola, comercial e industrial Artigo 93º (Objectivos da política agrícola) Artigo 97º (Auxílio do Estado) Artigo 98º (Participação na definição da política agrícola)	Direitos e deveres económicos, sociais e culturais Direitos e deveres sociais Artigo 66º (Ambiente e qualidade de vida)
	Organização económica Princípios gerais Artigo 82º (Sector de propriedade dos meios de produção) Artigo 83º (Requisitos de apropriação pública) Artigo 84º (Domínio público) Artigo 88º (Meios de produção em abandono)
	Políticas agrícola, comercial e industrial Artigo 94º (Eliminação dos latifúndios) Artigo 95º (Redimensionamento do minifúndio) Artigo 96º (Formas de exploração da terra alheia)

O artigo 9º faz parte dos princípios constitucionais fundamentais e, do ponto de vista do tema que nos ocupa, devem considerar-se as seguintes tarefas do Estado:

²⁸ O Anexo 1 apresenta o texto integral dos artigos identificados.

“promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” e “proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território”.

Os artigos 80º e 81º fazem parte da Organização Económica. Entre os “princípios fundamentais” desta, devem sublinhar-se os seguintes: “coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção” e “propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção de acordo com o interesse colectivo”.

Relativamente às “incumbências prioritárias do Estado” merecem destaque as seguintes: “assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público”; “orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminar progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo”; “eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio”; “garantir a defesa dos interesses e dos direitos dos consumidores”; “adoptar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico (...)”; “adoptar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos”.

Os artigos 93º, 97º e 98º apresentam componentes fundamentais da política agrícola. Entre estas destacam-se os objectivos desta política: “promover a melhoria da situação económica social e cultural dos trabalhadores rurais e dos agricultores, o desenvolvimento do mundo rural, a racionalização das estruturas fundiárias, a modernização do tecido empresarial e o acesso à propriedade ou à posse da terra e demais meios de produção directamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham”; “assegurar o uso e a gestão racionais do solo e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração”; “o Estado promoverá uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país”.

Em síntese, podemos dizer que, do ponto de vista programático, é possível identificar as seguintes tendências das preocupações subjacentes à propriedade da terra usada pelo sector agrícola:

- a utilização efectiva da terra e a sua preservação;
- a defesa da exploração directa por parte daqueles que a trabalham;
- a propriedade pública como garante de boa afectação dos meios de produção e de preservação dos recursos naturais;
- a vinculação do Estado à promoção de uma política de ordenamento do território tendo em conta os condicionalismos ecológicos e sociais do país;
- a submissão das opções produtivas ao “interesse colectivo” que passa a integrar, nomeadamente, o direito ao ambiente e qualidade de vida e os direitos dos consumidores.

Estes tópicos programáticos encontram-se expressos noutros artigos que incluímos no “registo substantivo” do direito de propriedade da terra.

Neste registo é possível distinguir dois tipos de normas:

- normas que apresentam a propriedade;
- normas que delimitam o direito de propriedade, incluindo algumas restrições.

O direito de propriedade aparece associado à “propriedade privada” que deve contrapor-se ao “domínio público” que não confere ao seu titular o direito de privar outrem da sua fruição e gozo, encontrando-se à disposição de toda a colectividade (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 332).

O “domínio público” é objecto de um regime especial - o regime dos bens do domínio público - definido por lei ou decreto-lei e onde são estabelecidas as condições da sua utilização e a fixação dos seus limites.

Relativamente à utilização deste domínio, é possível encontrar as seguintes situações: um uso geral permitido a todos os cidadãos (p.e. praias e vias públicas); um uso particular que pressupõe um acto de admissão que pode estar sujeito ao

pagamento de um preço (p.e. visita a grutas); um uso especial que envolve um “acto autorizativo valorativo” (p.e. consulta de determinadas bibliotecas); um uso excepcional que envolve um “acto de concessão através do qual o bem é subtraído ao uso público geral para se atribuir um gozo exclusivo de determinados sujeitos” (p.e. concessão de exploração de nascentes de águas mineromedicinais) (id: 414).

A fixação de limites ao domínio público, por sua vez, tem em conta o “exterior” e a propriedade privada confinante (ibid).

A apresentação do “direito de propriedade privada” no artigo 62º identifica algumas das suas características: a “garantia de acesso e transmissão, nos termos da Constituição” e a possibilidade de “requisição e expropriação por utilidade pública” que só “podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização”.

Existem aqui elementos que parecem remeter-nos para a natureza relativa deste direito uma vez que a garantia de acesso e de transmissão, por exemplo, não é feita de forma absoluta mas dentro dos limites e nos termos previstos pela lei. Assim, a liberdade de transmissão deve ser entendida “no sentido restrito de não se ser impedido de a transmitir” e não “no sentido genérico de liberdade de transmissão” uma vez que esta pode ser “mais ou menos profundamente limitada por via legal quer quanto à transmissão *inter vivos* (...), quer quanto à transmissão *mortis causa* (...)” (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 333). Também a liberdade de acesso a este direito não significa que todos os bens sejam susceptíveis de apropriação privada como é o caso dos bens do “domínio público” que referimos anteriormente.

A natureza relativa deste direito está ainda presente noutros artigos que, de forma explícita ou implícita, lhe apresentam restrições.

Assim, o artigo 83º consubstancia a faculdade constitucional de intervenção e de apropriação colectiva dos meios de produção. No primeiro caso, estamos perante uma interferência que não põe em causa a sua titularidade; no segundo, é possível encontrar medidas que a afectam. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, esta norma tem um duplo sentido jurídico-constitucional: é uma autorização e uma incumbência constitucional de intervenção estatal na economia e de apropriação

colectiva dos meios de produção, cuja forma mais extrema é a nacionalização (id: 408), e deve ser articulada com o artigo 80º relativo aos “princípios fundamentais da organização económica”, mais concretamente com a alínea d) daquele artigo (“propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse colectivo”).

O artigo 88º introduz também uma restrição à propriedade dos meios de produção na medida em que lhe subtrai a liberdade de manter meios de produção em abandono. Neste caso, a restrição está presente na sujeição à expropriação (vd. Oliveira Ascensão, 1993: 223). Estabelece-se assim o “dever de exploração” subjacente à incumbência do Estado (artigo 81º) relativa à “plena utilização das forças produtivas”. O “abandono” não é objecto de definição na Constituição cabendo à lei fazê-lo e pode dar origem a dois tipos de intervenção: a expropriação nos casos das situações de abandono em geral e o arrendamento e exploração compulsivos nos casos de abandono injustificado. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira:

“Não é fácil determinar que circunstâncias podem justificar o abandono, podendo elas porventura referir-se quer aos próprios meios de produção (improdutividade da terra, etc.) quer ao seu dono (incapacidade, desleixo, etc.). Mas é evidente que nos casos de justificação objectiva (improdutividade, etc.) não se justifica nenhuma acção compulsiva, por natural falta de interesse” (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 425).

Em nosso entender, as noções de sustentabilidade e de multifuncionalidade associadas ao uso agrícola da terra complexificam o tema do abandono. A consideração de valores ambientais e culturais, para além dos valores económicos e sociais associados ao uso da terra, torna questionáveis afirmações como a que refere a “falta de interesse” dessa terra e, nessa medida, pode fundamentar intervenções com implicações no direito de propriedade.

A frequência, dimensão e consequências dos incêndios que se têm verificado no Continente português conferem actualidade ao tema do abandono da terra. O debate sobre este tema tem enfatizado a desertificação de parte significativa do território nacional como uma das causas dos incêndios. Para além da ausência de

peçoas implícita na noção de desertificação, o abandono deve, em nossa opinião, incluir também a falta de cuidado relativamente ao território que intuímos nalguns sinais físicos, como é o caso da falta de limpeza de matas e florestas. Trata-se, em todo o caso, de intuições cuja demonstração fica por fazer. Pensamos, ainda assim, que a referência constitucional ao abandono tem presentes apenas preocupações de natureza produtiva e, nesse sentido, deveria ser actualizada no contexto da actual problemática relativa ao uso dos recursos naturais e do ordenamento do território.

A “eliminação dos latifúndios”, referida no artigo 94º, corresponde a uma norma que deve ser enquadrada nos objectivos de política agrícola (artigo 93º) e cuja oportunidade nos parece ausente no actual contexto político, económico e social. A alínea b) deste artigo menciona a “racionalização das estruturas fundiárias” e ainda “o acesso à propriedade ou à posse da terra e demais meios de produção directamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham”. Deve referir-se também que a “eliminação dos latifúndios” é a uma das “incumbências prioritárias” do Estado no domínio agrário (alínea g) do artigo 81º). Uma vez mais, a natureza restritiva desta medida está presente na sujeição à expropriação.

Estamos perante uma das medidas da Reforma Agrária que Portugal conheceu após o 25 de Abril de 1974 e que ficou confinada ao espaço que veio a ser designado por Zona de Intervenção da Reforma Agrária (ZIRA). A eliminação da “realização da reforma agrária” como uma das “incumbências prioritárias” do Estado na revisão constitucional de 1989 dificulta a compreensão da manutenção daquela medida.

Esta afirmação deve ter presente as características desta realidade fundiária. Oliveira Baptista resume desta forma a recensão das definições de latifúndio de três economistas agrários (Lima Basto, Henrique de Barros e Castro Caldas):

“O fraco desenvolvimento das forças produtivas e a falta de capital, associados ao carácter extensivo da agricultura praticada nos latifúndios; a grande dimensão é assinalada por todos estes autores, embora não lhe atribuam todos idêntica importância; finalmente é também reconhecido que o

latifúndio reveste tanto a forma de recurso ao trabalho assalariado como a *entrega de terra a seareiros*” (Oliveira Baptista, 1980: 344).

Para Oliveira Baptista, o recurso ao trabalho seareiro ou ao trabalho assalariado ou a “qualquer das suas possíveis combinações” “é função da maximização, pelo menos tendencial, dos proventos do detentor da posse da terra. Este podia coincidir com a figura do proprietário fundiário ou do grande capitalista, rendeiro ou por conta-própria” (id: 366). Fica assim afastada, para este autor, a hipótese da ausência de uma lógica de funcionamento económico que lhe negavam os economistas agrários que cita na sua análise e que estaria na base de uma política agrícola “orientada para um aumento da produção que se avalia por contraposição à extensividade do latifúndio” (id: 371).

É sobretudo enquanto sistema de exploração e de opressão social que o latifúndio é atacado. No preâmbulo do Decreto-Lei nº 406-A/75, de 29 de Julho, relativo às normas sobre expropriações e nacionalizações de prédios rústicos, é referido que:

“Se a reforma agrária que se pretende desencadear responde a um imperativo de libertação das forças produtivas relativamente aos estrangulamentos produzidos por formas de propriedade da terra e dos meios de produção que passaram a contrariar o desenvolvimento daquelas forças, importa não esquecer, por um momento, que hoje em Portugal, essa reforma agrária começa por ser, concretamente um processo político fundamental de liquidação dos grandes agrários, de liquidação das camadas sociais que até hoje têm dominado o campo. A liquidação do domínio dos grandes agrários é parte integrante e essencial do processo de destruição do fascismo e das suas bases sociais e surge, como condição fundamental, no caminho da libertação dos operários agrícolas e dos pequenos agricultores, no caminho da construção de uma sociedade democrática”.

É este o espírito de uma primeira fase do regime jurídico de enquadramento da Reforma Agrária de acordo com a periodização feita por Afonso de Barros. Assistiu-se posteriormente a alterações deste regime no sentido da introdução de medidas legislativas de fundo que limitam as disposições anteriores. Assim, e na altura em que escreve, aquele autor refere o aumento considerável das áreas que deverão ficar na posse dos ou ser devolvidas aos anteriores proprietários e empresários

(Barros, 1981: 90). A intensificação da devolução das terras aos anteriores proprietários marcou a produção legislativa posterior e, como vimos, a Reforma Agrária deixou de constituir uma das incumbências prioritárias do Estado na revisão Constitucional de 1989.

Independentemente do balanço deste processo de reforma que teve início em 1975, a alteração da composição social e do enquadramento político e económico da agricultura portuguesa nos anos 80 deixam pouco espaço para a justificação da “eliminação do latifúndio” como objectivo de política agrícola e como uma das restrições constitucionais ao direito de propriedade.

Parece-nos que estamos perante uma situação que ilustra a ausência de comunicação entre o sistema económico e social e o sistema jurídico. A este propósito devemos lembrar as observações de Gomes Canotilho e de Menezes Cordeiro introduzidas no início deste capítulo e que chamam a atenção para a especificidade desta fonte de direito na sua relação com a mudança social. A necessidade de “elementos estáveis” do direito constitucional (Gomes Canotilho) e a ausência de uma “correspondência linear” entre a “ordem jurídica” e a “ordem económica de base” (Menezes Cordeiro) não devem, no entanto, traduzir-se num autismo do direito relativamente à mudança desta ordem. Segundo este último autor, e como vimos, as tensões existentes podem conduzir “quer a uma adequação do direito às realidades que é chamado a regular, quer a uma recomposição de estruturas caducas, operadas por via jurídica”.

A preocupação com a racionalização das estruturas fundiárias está também presente no artigo 95º relativo ao “redimensionamento do minifúndio”. No entanto, e ao contrário do que sucede no caso do “latifúndio”, a transformação da estrutura fundiária que resulta, nomeadamente, das acções de emparcelamento de terras, deve fazer-se “sem prejuízo do direito de propriedade”.

As normas constitucionais substantivas integram ainda o que nos parecem constituir restrições implícitas, que decorrem da garantia constitucional de outros direitos como é o caso do “direito ao ambiente e qualidade de vida”. A possibilidade de colisão deste com o direito de propriedade poderá justificar a introdução de restrições a este último de forma a garantir a sua coexistência.

Para Moreira Fernandez:

“Ao contrário do que sucede noutros ordenamentos jurídico-constitucionais, nomeadamente europeus, como o italiano, o alemão e o espanhol, a Constituição da República Portuguesa abraçou, de modo inequívoco, os valores ambientais ao positivá-los, no artigo 66º, o direito ao ambiente” (Moreira Fernandez, 2001: 19-20).

A referência a este direito está presente nalgumas “Tarefas do Estado” (artigo 9º): promoção do “bem-estar e da qualidade de vida do povo português”; “efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”; protecção e valorização do “património cultural do povo português”; defesa da “natureza” e do “ambiente”; preservação dos “recursos naturais” e prossecução de “um correcto ordenamento do território”.

Para além da natureza positiva, presente nas acções do Estado anteriormente apresentadas, o “direito ao ambiente e qualidade de vida” tem também uma natureza negativa que se traduz na abstenção de acções ambientalmente nocivas por parte do Estado e de outros agentes. A protecção do ambiente inclui ainda deveres de abstenção ou de acção eventualmente tutelados por via penal e que podem comportar dois aspectos: i) a obrigação de não atentar contra o ambiente (obrigação de não poluir); ii) o dever de impedir os atentados de outrem ao ambiente (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 349).

Na sua dimensão positiva, o direito ao ambiente distingue-se dos outros direitos sociais por visar garantir o que ainda existe e recuperar o que, por acção do Estado ou de terceiros, deixou de existir. Os outros direitos sociais pretendem “apenas” introduzir o que ainda não existe.

A concepção do direito ao ambiente como “direito subjectivo” ocupou Gomes Canotilho na comunicação que apresentou no âmbito das Primeiras Jornadas Jurídico Luso-Espanholas, subordinadas ao tema da “Tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro” (Novembro de 2002). O autor apresenta dois motivos que explicam o desajustamento daquela concepção. O primeiro prende-se com o

facto de o recorte do direito ao ambiente, como direito subjectivo individual, constituir um problema da “dogmática jurídico-ambiental típico da *primeira geração de problemas ecológicos*” (Gomes Canotilho, 2005: 47). Com efeito, e segundo o autor, para além da transformação do objecto da “*segunda geração de problemas ecológicos*”²⁹, o “sujeito relevante já não é apenas a pessoa ou grupo de pessoas. Passa também a ser também o ‘sujeito geração’” (ibid). O segundo motivo relaciona-se com o facto de se assistir actualmente a uma “deslocação do problema do campo dos direitos para o terreno dos deveres fundamentais”. Mais concretamente,

“Pretende-se sublinhar a necessidade de se ultrapassar a euforia do individualismo do direitos fundamentais e de se radicar uma comunidade de responsabilidade de cidadãos e entes públicos perante os problemas ecológicos e ambientais” (Gomes Canotilho, 2005: 48).

Nas suas anotações ao artigo constitucional que refere este direito, Gomes Canotilho e Vital Moreira ilustram a colisão entre o direito ao ambiente e o direito de propriedade da seguinte forma:

“A defesa do ambiente pode justificar restrições a outros direitos constitucionalmente protegidos. Assim, por exemplo, a liberdade de construção, que muitas vezes se considera inerente ao direito de propriedade, é hoje configurada como ‘liberdade de construção potencial’, porque ela apenas se pode desenvolver no âmbito ou no quadro de normas jurídicas, nas quais se incluem as normas de protecção do ambiente. 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 do uso 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” (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 348-349).

²⁹ “Hoje, a segunda geração de problemas ecológicos relaciona-se com efeitos que extravasam a consideração isolada dos elementos constitutivos do ambiente e as implicações dos mesmos (camada de ozono, efeito estufa, mudanças climáticas)” (id).

As preocupações de natureza ambiental estão presentes noutros artigos da Constituição. Assim, a análise do direito de propriedade no âmbito do uso agrícola da terra torna oportuna a referência aos objectivos da política agrícola, referidos no artigo 93º, nomeadamente a alínea d): “assegurar o uso e a gestão racionais dos solos e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração”.

A integração da “Constituição agrícola” na “Constituição económica” faz com que exista uma convergência daquela com os “princípios fundamentais” e as “incumbências prioritárias do Estado” do ponto de vista da “organização económica”. Para além de sublinharem a conjugação de objectivos de natureza “fundamentalmente ‘económica’, ‘social e ‘ecológica’” desta política, Gomes Canotilho e Vital Moreira chamam ainda a atenção para o facto de se tratar não só da primeira das políticas económicas sectoriais a ser mencionada pela Constituição mas também aquela que é delineada com mais pormenor (id: 436).

6.5. Síntese

A especificidade da Constituição em termos da produção normativa prende-se, nomeadamente, com as seguintes características:

- a sua centralidade;
- a sua maior ou menor permeabilidade à mudança política, económica e social, assim como a sua natureza historicamente contínua ou descontínua;
- a sua identidade caracterizada por princípios de conteúdo inalterável.

A breve referência à evolução histórica da abordagem constitucional ao direito de propriedade permitiu-nos identificar três grandes fases daquela evolução: i) o período liberal que, segundo Gomes Canotilho, integra também a Constituição de 1911; ii) o período autoritário; iii) a situação actual.

Na concepção liberal, o direito de propriedade é similar ao direito à segurança e à liberdade dos cidadãos, cuja violação deveria ser precedida de indemnização. O carácter “sagrado e inviolável” deste direito (Constituição de 1822), assim como a

garantia “em toda a sua plenitude” (Carta Constitucional de 1826), desaparecem na Constituição de 1838.

A Constituição de 1933, por sua vez, submete a propriedade a uma “finalidade colectiva” atribuindo-lhe uma “função social”. É também esta Constituição que introduz, pela primeira vez, uma secção relativa à “ordem económica e social” que se mantém na actual Constituição, embora com uma designação (“Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais”) e uma filosofia distintas.

A ausência da referência à função social do direito de propriedade na actual Constituição não significa que este seja um direito absoluto. Pelo contrário. A integração do direito de propriedade na categoria dos “direitos económicos, sociais e culturais” e a possibilidade da sua delimitação em função de outros direitos e interesses remetem-nos para uma concepção relativa deste direito. Neste contexto, as figuras de restrição e de limitação são essenciais para percebermos a arquitectura do direito de propriedade e levantam problemas jurídicos complexos.

As restrições envolvem a propriedade dos meios de produção e decorrem da sujeição à expropriação em situações de abandono (“meios de produção em abandono”) e, no caso da terra, de dimensão excessiva (“eliminação do latifúndio”). No entanto, e como vimos, o latifúndio traduz essencialmente uma realidade social e é nesse sentido que o objectivo da sua eliminação aparece na Constituição. Tanto mais que, e segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, existe uma confusão entre latifúndio e exploração agrícola de dimensão excessiva. Enquanto que o primeiro designa os “grandes domínios fundiários”, a segunda está relacionada com a dimensão da exploração enquanto unidade económica (terra mais instrumentos de produção). A ausência de critérios para definir estas duas realidades oferece margem de discricionariedade legislativa (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 440).

Considerámos que é possível identificar outras restrições (implícitas) que derivam da consagração constitucional de outros direitos, como é o caso do “direito do ambiente e qualidade de vida”, e da sua eventual colisão com o direito de propriedade.

A identificação das restrições do direito de propriedade foi feita no âmbito do que designámos por registo substantivo das normas constitucionais relativas a este direito. Para além deste, contemplámos ainda o registo operativo e o registo programático.

O registo operativo permitiu-nos perceber as implicações da concepção do direito de propriedade enquanto direito fundamental de natureza análoga. O registo programático, por sua vez, inseriu este direito em termos do projecto constitucional político, económico e social.

O quadro constitucional relativo ao direito de propriedade da terra caracteriza-se por uma mistura de normas que traduzem preocupações actuais relativas ao uso dos recursos com normas que traduzem preocupações datadas. Esta característica deve ser interpretada a partir das considerações que fizemos no capítulo 4 (ponto 4.2.) a propósito da relação entre direito e sociedade e, no caso da Constituição, devemos ter presentes as observações de Gomes Canotilho e de Menezes Cordeiro (ponto 6.2.) que chamam a atenção para a especificidade desta fonte de direito na sua relação com a mudança social. Pensamos que, e utilizando a terminologia do último autor, algumas das normas constitucionais (ou, mais exactamente, os valores que as inspiram) relativas ao direito de propriedade da terra estarão “avançadas” e outras “recuadas” em relação àquela ordem.

Assim, a par de noções como o ambiente, a qualidade de vida e o ordenamento do território e a preservação do património, surgem outras que traduzem essencialmente a preocupação com o aproveitamento (pleno) produtivo dos recursos e a resolução de conflitos sociais relativos à propriedade da terra. Parece-nos que foram essas as preocupações que estiveram subjacentes à formulação original das normas constitucionais relativas ao abandono e à eliminação do latifúndio. Relativamente ao abandono, entendemos que a ausência de actualidade das preocupações que estiveram na origem da formulação desta norma não se traduz, no caso da terra, numa desactualização da norma propriamente dita, uma vez que a mesma apresenta pertinência no contexto das actuais discussões em torno das noções de sustentabilidade e de multifuncionalidade.

A “utilidade pública” e a prossecução do “interesse colectivo” justificam a intervenção do Estado no direito de propriedade. No caso dos recursos naturais, o Estado surge como garante da boa afectação e, nessa medida, como o “proprietário natural”. Neste contexto, a concepção da terra também como recurso natural e as noções de sustentabilidade e de multifuncionalidade da agricultura complexificam a questão da sua apropriação.

Terminamos esta síntese com uma citação de Gomes Canotilho e Vital Moreira que resume bem a problemática relativa à coexistência entre o direito de propriedade e outros direitos e interesses públicos:

“De forma geral, 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) das liberdades de uso, fruição e disposição” (Gomes Canotilho e Vital Moreira: 333).

A referência às faculdades de uso, fruição e disposição correspondem ao conteúdo deste direito e são apresentadas no Código Civil do qual nos ocuparemos no próximo ponto.

7. O Código Civil/Direitos Reais

7.1. Introdução

O Código Civil corresponde à principal fonte de “direitos reais”, apresentando o conteúdo do direito de propriedade assim como algumas restrições de direito privado, completando assim o trabalho da sua delimitação iniciado pela Constituição.

Para Menezes Cordeiro, a importância do Código Civil deriva quer da quantidade de normas que contém quer das perspectivas de análise científica que oferece (Menezes Cordeiro, 1979: 178). A referência a esta fonte normativa terá em conta os seguintes tópicos: i) a concepção do direito de propriedade; ii) a apresentação das faculdades que o integram; iii) a identificação de restrições.

7.2. O direito de propriedade como um direito real e subjectivo

A referência aos direitos reais corresponde ao livro III do Código Civil e integra os seguintes institutos: a “posse”, a “propriedade”, o “usufruto e habitação”, a “enfiteuse” (já extinta), a “superfície” e as “servidões”. Deve acrescentar-se que alguns aspectos relativos aos direitos reais se encontram noutros livros do Código Civil, nomeadamente nos livros IV e V (“direito da família” e “direito das sucessões”, respectivamente).

A teoria geral dos direitos reais desenvolvida por Menezes Cordeiro e por Oliveira Ascensão foi essencial para o enquadramento da análise do direito de propriedade no âmbito do Código Civil. Um desses aspectos introdutórios prende-se com a concepção do direito de propriedade enquanto direito “real” e “subjectivo”.

Na linguagem jurídica, o direito de propriedade configura um direito real, ou seja, o direito sobre uma “coisa”. Para Menezes Cordeiro, “coisa” compreende “tudo o que não tendo personalidade jurídica seja autonomamente relevante para o direito” e identifica a seguinte tipologia: coisas móveis ou imóveis; simples ou compostas; fungíveis ou não fungíveis; consumíveis ou não consumíveis; divisíveis ou indivisíveis; principais ou acessórias, presentes ou futuras (id: 190). Algumas destas

distinções não são pacíficas mas não iremos apresentar aqui os termos desta discussão. No caso da terra, estamos perante um bem corpóreo imóvel.

Definida “coisa”, interessa agora apresentar a noção de direito real como “direito subjectivo”. Segundo o mesmo autor, o “direito subjectivo” traduz:

“(...) o produto de uma permissão normativa centrada em torno do aproveitamento de um determinado bem, ou seja, a permissão normativa do aproveitamento de um determinado bem. (...). O direito subjectivo é a liberdade do seu titular na utilização de determinado bem; é o respeito dos não titulares por essa utilização. (...). 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, de afectação de um bem em relação aos fins de certa pessoa” (Menezes Cordeiro, 1979: 220-222).

A articulação das noções de “coisa” e de “direito subjectivo” conduz à seguinte definição de direito real: “o produto da permissão normativa centrada na coisa corpórea, no âmbito privado, a favor do seu destinatário” (id: 255).

Entre os aspectos desta definição que queremos salientar está o da delimitação de uma esfera de liberdade permitida ao titular do “direito subjectivo” e o da contrapartida em deveres a observar pelos outros. Estamos perante dois aspectos largamente analisados pela doutrina dos direitos reais e que traduzem a natureza de interdependência deste direito, quer no sentido da sua “correlatividade”, quer no sentido da sua “reciprocidade”.

A delimitação da esfera de liberdade pode assumir uma natureza positiva ou negativa. A perspectiva positiva está presente nas normas permissivas que concedem ao titular do direito o aproveitamento de determinadas qualidades das coisas. Essas normas permissivas traduzem-se em normas proibitivas para os não titulares que ficam assim impedidos de intervir na afectação da coisa (id: 380).

A perspectiva negativa, por sua vez, deriva de duas ordens de factores: a da existência, no seio da permissão normativa de que beneficia o titular, de excepções à permissão e a da existência, no seio da proibição normativa dirigida aos não titulares, de excepções a essa proibição, isto é, de permissões que, relativamente à mesma coisa, configuram outros tantos direitos, delimitando também o âmbito da permissão que assiste ao titular inicialmente considerado (id: 380-381). O autor dá exemplos das duas situações acima identificadas.

Assim, e relativamente à primeira:

- permissão: o proprietário pode fazer o que entender com a sua casa;
- excepção: o proprietário não deve ter a casa devoluta;
- conclusão: o conteúdo do direito de propriedade compreende um certo número de faculdades e a obrigação de utilizar utilmente a casa.

Relativamente à segunda:

- proibição: os não proprietários não devem introduzir-se em prédio alheio;
- excepção: o titular da servidão de passagem pode fazê-lo;
- conclusão: o conteúdo do direito de propriedade implica a intromissão, em certas condições, do titular de servidão de passagem (id: p.381).

As excepções à permissão e à proibição, a partir das quais se procede à delimitação negativa dos direitos reais, correspondem, segundo Menezes Cordeiro, a duas figuras já por nós referidas no capítulo dedicado à análise constitucional do direito de propriedade - as limitações e as restrições - e que são assim definidas pelo autor:

“Quando, no seio da permissão de que goza o titular do direito real, haja uma excepção à permissão (obrigação), o conteúdo positivo do seu direito real termina, acaba. Há uma limitação. Normalmente esta excepção deve-se a uma norma de direito público (...). Pelo contrário, quando terceiras pessoas, em excepção à proibição geral, tenham uma permissão de actuação relacionada com a coisa objecto do direito de determinado titular, o conteúdo positivo não termina mas deve acomodar-se à permissão (direito) alheia. Há uma restrição. Normalmente as permissões de terceiros

consustanciam direitos privados alheios (...)" (Menezes Cordeiro, 1979: 382).

A concepção de limitações e de restrições proposta por Menezes Cordeiro tem a virtude de sintetizar os procedimentos analíticos a partir dos quais pode fazer-se a delimitação negativa dos direitos reais. No entanto, esta concepção apresenta alguns problemas de operacionalização decorrentes da associação entre os termos "limitação"-“excepção à permissão”-“direito público” e “restrição”-“excepção à proibição”-“direito privado”. De facto, trata-se de um modelo que não contempla as restrições fundamentadas no “interesse público”, embora o autor refira que “*normalmente* as permissões de terceiros consustanciam direitos privados alheios”.

Parece-nos particularmente complicada a distinção entre excepções à permissão e excepções à proibição como critérios de distinção entre as limitações e as restrições. A delimitação de áreas protegidas por razões de natureza ecológica (interesse público), por exemplo, poderá restringir o direito dos proprietários de terras integradas nessas áreas através da imposição de normas que apresentam excepções ao núcleo permissivo da acção daqueles no sentido de não interferirem com os valores que se pretendem salvaguardar (espécies animais em vias de extinção, por exemplo).

Esta nossa referência à noção de restrição e de limitação no âmbito da teoria dos direitos reais deve ser entendida no sentido da afirmação da importância da delimitação do direito de propriedade em função da defesa de outros direitos. Trata-se de um aspecto essencial da concepção deste direito e que foi já operacionalizado no contexto da análise da Constituição – o da delimitação deste direito numa lógica de interdependência.

Para Menezes Cordeiro, a questão da delimitação dos direitos reais pode relacionar-se com o princípio da sua “função social” mas apenas de forma implícita a partir da figura do “abuso do direito” (artigo 334º do Código Civil). 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”. Ora, para Menezes Cordeiro, estas realidades podem ser reconduzidas a

uma “ideia ampla de *função social*”. A sua dedução a partir da figura do “abuso do direito” não é linear e suscita os seguintes comentários de Oliveira Ascensão:

“(…) no que respeita à função social, trará o art. 334^o uma réplica adequada? Não representará antes um retrocesso, ao dispor que 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?’ Não haverá um cariz só negativo, atingindo os casos em que o titular age contra uma proibição, mas não aqueles em que omite quando devia actuar? Não se esquecerão as solicitações impulsionadoras, próprias da função social?” (Oliveira Ascensão, 1993: 197).

O autor conclui pela negativa referindo que “o artigo 334^o é a tradução na legislação ordinária do princípio da função social, não obstante uma roupagem técnica infeliz” (id: 200). As razões avançadas pelo autor para fundamentar a sua conclusão dizem respeito à existência de limites positivos para além dos limites negativos e ao facto de à lei não serem estranhas considerações funcionais ou finalistas, “antes expressamente se fala em limites impostos ‘pelo fim social ou económico’”. Neste sentido, existe uma coincidência expressa com as exigências da função social (id: 199).

No entanto, e ainda segundo o mesmo autor, uma má interpretação do princípio da função social poderá conduzir a uma posição segundo a qual a propriedade se esgota nesta função:

“A garantia da autonomia pessoal é, logicamente, o objecto primário da atribuição dos bens em termos reais. E essa falharia se a conduta do sujeito fosse minuciosamente determinada pela lei ou pelos órgãos públicos, sob a alegação da garantia da função social. O que se pretende antes de mais é a colaboração com a liberdade dos indivíduos. As intervenções em nome da função social devem ser prudentes, prevendo os casos em que os titulares se desviaram flagrantemente das necessidades gerais, ou que estas se apresentem de modo premente” (Oliveira Ascensão, 1993: 201).

Este equilíbrio entre a função social e a garantia da liberdade nas decisões de afectação de um bem em relação aos fins de certas pessoas que define os direitos

subjectivos está longe de ser consensual na doutrina jurídica. Para Moreira Fernandez, e no caso do direito de propriedade, a averiguação do estatuto da função social (“peça estrutural” vs. “elemento externos”) está longe de configurar “uma mera questão académica desprovido de qualquer interesse ou efeito prático” (Moreira Fernandez, 2001: 189). Assim, no primeiro caso, a leis que determinam vínculos ambientais ou ecológicos (área analisada pela autora) “assumem sempre um sentido meramente conformador (aclarador)”; no segundo, os vínculos de natureza ambiental são susceptíveis de serem encarados com “um sentido claramente restritivo de um direito” (ibid).

A autora defende que a função social do direito de propriedade privada “não constitui um elemento interno à sua estrutura”. Neste sentido, a análise que desenvolve em torno da compatibilização entre o direito de propriedade e o direito ao ambiente e qualidade de vida levam-na a tomar a seguinte posição:

“Exercer o direito em apreço (direito de propriedade) em violação da sua função social-ecológica não constitui uma forma de exercício que colida com a propriedade privada, mas antes a colisão desse direito com determinado escopo coincidente com outro direito fundamental de igual rango, correspondente, no caso em análise, ao direito ao ambiente e à qualidade de vida” (Moreira Fernandez, 2001: 300).

O direito de propriedade exercido sobre a terra usada com fins agrícolas constitui um caso que ilustra bem a complexidade do problema. A concepção da terra como património da humanidade presente nalguns autores clássicos e marginalistas que apresentámos (vd. capítulo 2), assim como a ideia de uma exploração responsabilizante e meritocrática, parece-nos remeter para uma função social associada à exploração daquele recurso sob a forma privada de propriedade. Da mesma forma, nas propostas actuais de alguns institucionalistas, como é o caso de Bromley, o interesse colectivo parece, em determinadas circunstâncias, sobrepor-se ao direito subjectivo da propriedade privada.

Voltaremos a este tema no ponto relativo à legislação avulsa. No próximo ponto damos conta das faculdades que compõem o direito de propriedade.

7.3. As faculdades e as normas de delimitação do direito de propriedade

O direito de propriedade corresponde ao “direito real máximo” e está inserido na categoria dos “direitos reais de gozo”. Existem ainda os “direitos reais de garantia” e os “direitos reais de aquisição”.

No âmbito dos “direitos reais de gozo” parece-nos importante estabelecer a distinção entre a “propriedade” e a “posse” uma vez que é frequente a sua confusão.

Para Oliveira Ascensão, “(...) fala-se da posse como categoria política, sociológica ou económica, com um significado muito mais amplo que o que se nos oferece aqui, que é o de um tipo particular do direito” (Oliveira Ascensão, 1993: 60).

De acordo com o artigo 1251º do Código Civil, “posse é o poder que se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de qualquer outro direito real (e só nos direitos reais de gozo)”. Ou seja, a posse é a exteriorização de um direito, uma situação que surge por referência a um direito cujo exercício reproduz ou assimila (ibid).

O artigo 1287º permite aprofundar um pouco a relação entre a posse e outros direitos reais, nomeadamente a propriedade: “a posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua afectação: é o que se chama usucapião”.

Feita a distinção entre “posse” e “propriedade” enquanto direitos reais de gozo, passamos a apresentar o direito de propriedade.

Segundo Menezes Cordeiro, é a “propriedade romana que, sobrevivendo ao longo de milénios e depois no período liberal, está consagrada no nosso direito civil, não obstante, evidentemente, acusar profundas alterações de sentido”. De qualquer forma, e ainda segundo o mesmo autor, os romanos nunca definiram propriedade e as definições pretensamente romanas não passam de interpolações. Entre estas, a mais conhecida é a que apresenta aquele direito da seguinte forma: “é a faculdade natural de cada um fazer o que quiser, a não ser que isso seja proibido pela força ou

pelo direito” que coincide com a definição de liberdade (Menezes Cordeiro, 1979: 621).

A ausência de definição deste direito continua a caracterizar o ordenamento jurídico português. Assim, o artigo 1305º do Código Civil apresenta o conteúdo do direito de propriedade mas não o define. Segundo aquele artigo: “o proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com a observância das restrições por ela impostas”.

A “plenitude” e a “exclusividade”, para além das faculdades de uso, fruição e disposição, são aspectos que devem ser destacados nesta caracterização do conteúdo do direito de propriedade.

A plenitude é específica deste direito e, segundo Menezes Cordeiro, é a característica pela qual, “a permissão normativa de aproveitamento da coisa, na ausência de limitações ou restrições, se estende até aos confins das possibilidades jurídicas permitidas pelas coisas” (id: 626).

A exclusividade, por sua vez, caracteriza outros direitos reais mas de forma diferente do direito de propriedade na medida em que os primeiros “pressupõem um direito de propriedade lado a lado”, enquanto que o direito de propriedade não tem de ser “de forma alguma, concorrido por qualquer outro direito e nunca, evidentemente, pressupõe outro ‘lugar’ que não o seu. É exclusivista em relação à coisa” (id: 627-628).

Nas palavras de Oliveira Ascensão, a exclusividade deve ser entendida de duas formas:

“Antes de mais, tem o alcance de que o proprietário pode legalmente afastar terceiros que perturbam o exercício do seu direito” (algo comum aos outros direitos reais); por outro lado, “o direito de propriedade constitui um direito fundamental ou independente, ao passo que todos os restantes direitos reais se baseiam nele ou dele derivam” (Oliveira Ascensão, 1993: 628).

Da “plenitude” e da “exclusividade”, por sua vez, resulta outra característica deste direito - a da sua elasticidade. A este propósito, Menezes Cordeiro refere o seguinte:

“O direito de propriedade estende-se até às fronteiras do juridicamente possível, admitindo, evidentemente, excepções; o direito de propriedade é auto-suficiente, não requerendo qualquer outro direito sobre a coisa sobre que incida. Sempre, porém, que surjam excepções à permissão ou que lhe seja imposta a concorrência com outro direito real sobre a mesma coisa, o direito comprime-se, na medida do necessário. Desaparecendo esses factores estranhos, as suas características próprias voltam a operar: o direito distende-se” (Menezes Cordeiro, 1979: 628).

Este autor fundamenta da seguinte forma a sua posição relativamente ao “conceito de propriedade”:

“Este é, assim, um direito real pleno e exclusivo, o que é dizer, é a afectação jurídico-privada de uma coisa corpórea, em termos plenos e exclusivos, aos fins de pessoas (...), ou se preferir, a permissão normativa, plena e exclusiva, de aproveitamento de uma coisa corpórea” (id: 630).

Sobre as faculdades que caracterizam este direito - uso, fruição e disposição - deve, em primeiro lugar, referir-se que não lhe sendo específicas, uma vez que caracterizam outros direitos reais de gozo, têm a particularidade de, no caso do direito de propriedade, terem uma natureza plena e exclusiva, o que, segundo Menezes Cordeiro, nos remete para as características do direito e não para o seu conteúdo. Devem, em segundo lugar, definir-se essas faculdades.

O uso consiste no poder de utilizar facticamente a coisa para a satisfação de necessidades; a fruição consiste no poder de retirar da coisa utilidades que dela periodicamente se desprendem (frutos naturais mas também frutos civis como rendas); a disposição abrange os poderes materiais que se reconduzem ao poder de transformação (que pode ir até aos limites da destruição) e os poderes jurídicos como o de alienar, onerar ou renunciar (Oliveira Ascensão, 1993: 13-14).

Entre as “disposições gerais” do Código Civil relativas ao direito de propriedade refira-se o artigo 1308º relativo às “expropriações”, o artigo 1309º relativo às

“requisições” e o artigo 1310º que alude às “indenizações” que acompanham as duas situações anteriores.

O artigo relativo às expropriações refere que “ninguém pode ser privado, no todo ou em parte, do seu direito de propriedade senão nos casos fixados pela lei”. O artigo relativo às requisições, por sua vez, precisa que “só nos casos previstos na lei pode ter lugar a requisição temporária de coisas do domínio privado”. Sobre as indenizações, é dito que “havendo expropriação por utilidade pública ou particular ou requisição de bens é sempre devida a indenização adequada ao proprietário e aos titulares dos outros direitos reais afectados”.

A apresentação das faculdades que compõem o direito de propriedade “dentro dos limites da lei” torna necessária a identificação das restrições a esse direito, à semelhança do que foi feito no âmbito da Constituição. A importância deste trabalho de delimitação é apresentada desta forma por Menezes Cordeiro:

“Não nos esqueçamos, (...), que no direito de propriedade a delimitação negativa é fundamental: dada a sua plenitude, é possível determinar, com precisão, o que o proprietário *não pode fazer*; o que ele pode fazer *só poderia ser exemplificado*” (Menezes Cordeiro, 1979: 632).

Dos vários artigos que permitem delimitar o direito de propriedade no âmbito do Código Civil, seleccionamos os que nos parecem mais relevantes no contexto da propriedade da terra. Trata-se essencialmente de normas de regulação das relações de vizinhança entre proprietários de imóveis assim como do acesso a estes. Para além destas, é ainda possível encontrar normas que têm um propósito mais global, como é o caso das que estão contidas nos artigos destinados aos “imóveis sem dono conhecido”, das que dizem respeito aos “atravessadouros” e ainda das que são mencionadas nos artigos relativos ao “fraccionamento” e ao “emparcelamento”.

7.3.1. As relações de vizinhança e o acesso aos imóveis

A regulação das relações de vizinhança reporta-se essencialmente a situações que decorrem do exercício do direito de propriedade nas suas faculdades de uso,

usufruto e disposição, ou seja, ao aproveitamento do objecto (coisa imóvel) da propriedade.

Nalguns casos, estamos perante normas que visam claramente a resolução de possíveis conflitos que decorram de práticas com consequências nocivas relativamente a vizinhos; noutros, a preocupação central parece ser o dos limites físicos e do acesso ao imóvel. Identificamos de seguida os artigos que nos informam sobre estas situações.

Quadro 4 - Normas de regulação das relações de vizinhança e do acesso aos imóveis no Código Civil³⁰

<p>Disposições gerais Artigo 1346º (Emissão de fumo, produção de ruídos e factos semelhantes) Artigo 1347º (Instalações prejudiciais) Artigo 1348º (Escavações) Artigo 1349º (Passagem forçada momentânea) Artigo 1350º (Ruína de construção) Artigo 1351º (Escoamento natural das águas) Artigo 1352º (Obras defensivas das águas)</p>	<p>Direitos de demarcação Artigo 1353º (Conteúdo)</p>
<p>Direito de tapagem Artigo 1356º (Conteúdo) Artigo 1358º (Presunção de comunhão) Artigo 1359º (Sebes vivas)</p>	<p>Plantação de árvores e arbustos Artigo 1366º (Termos em que pode ser feita) Artigo 1367º (Apanha de frutos) Artigo 1368º (Árvores ou arbustos situados na linha divisória)</p>
<p>Atravessadouros Artigo 1383º (Abolição de atravessadouros) Artigo 1384º (Atravessadouros reconhecidos)</p>	

Estamos perante normas que disciplinam o exercício de faculdades contidas no direito de propriedade de forma a não prejudicar o direito de outros indivíduos. Assim, por exemplo, o nº 1 do artigo 1348º (escavações) das “disposições gerais” refere que “o proprietário tem a faculdade de abrir no seu prédio minas ou poços e fazer escavações desde que não prive os prédios vizinhos do apoio necessário para evitar desmoronamentos ou deslocações de terra”; o artigo 1353º (conteúdo) do “direito de demarcação” diz que “o proprietário pode obrigar os donos dos prédios confinantes a concorrerem para a demarcação das extremas entre o seu prédio e os deles”; no artigo 1356º (conteúdo) do “direito de tapagem” é referido que “a todo o

³⁰ O Anexo II apresenta o texto integral dos artigos identificados e incluídos no Livro III (Direito das Coisas), Título II (Do Direito de Propriedade) do Código Civil.

tempo o proprietário pode murar, valar, rodear de sebes o seu prédio, ou tapá-lo de qualquer modo”.

Estas normas podem traduzir-se quer em restrições ao direito de propriedade (“restrições de vizinhança”) sob a forma de exceções à permissão e de exceções à proibição, quer na constituição de propriedade comum (“restrições de sobreposição”).

As restrições sob a forma de exceções à permissão são evidentes nos seguintes artigos: 1346º (“emissão de fumo, produção de ruídos e factos semelhantes”); 1347º (“instalações prejudiciais”); 1350º (“ruína de construção”); 1351º (“escoamento natural das águas”).

As restrições sob a forma de exceções à proibição, por sua vez, estão patentes nos artigos: 1349º (“passagem forçada momentânea”); 1352º (“obras defensivas das águas”); 1367º (“apanha de frutos”); 1366º (“termos em que pode ser feita a plantação de árvores e arbustos”); 1384º (“atravessadouros reconhecidos”).

As situações que podem conduzir à propriedade comum entre dois titulares são descritas nos artigos 1358º (“presunção de comunhão”) e no artigo 1359º (“sebes vivas”) do título “direito de tapagem” e no artigo 1368º (“árvores ou arbustos situados na linha divisória”) do título relativo às “árvores e arbustos”.

7.3.2. O abandono

Para além das normas que visam a regulação das relações de vizinhança e a compatibilização do direito de propriedade de diferentes titulares, existem artigos do Código Civil que introduzem temas centrais para o conhecimento do direito de propriedade no âmbito do ordenamento jurídico português.

Está neste caso o artigo 1345º relativo às “coisas imóveis sem dono conhecido” porque envolve a preocupação com o abandono. Reproduzimos duas anotações a este artigo que nos permitem sustentar esta interpretação:

“1. Se um móvel pode ser uma *res nullius*, pode perder-se a propriedade sobre ele por abandono, um imóvel não fica vacante por se ter abandonado o direito sobre ele (...) (Mota Pinto, Direitos Reais, 1970/1971, 242) (citado em Neto, 1996: 865).

“4. O ‘abandono’, em sentido próprio, corresponde, em sede de direitos reais, ao conceito de renúncia abdicativa e tem como efeito a extinção (perda absoluta) do direito abandonado. Por isso, o abandono – *derelectio* – de coisa imóvel integra-a, *ex-lege*, no património do Estado (...) (id: 866).

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. Uma vez que o art. 1345º preceitua que ‘as coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se património do Estado’, não pode haver ocupação de *res nullius* imóveis” (Mota Pinto, 1970/1971 citado em Neto, 1996: 865).

Não existe consenso relativamente à figura da “renúncia”. Oliveira Ascensão, por exemplo, considera que esta faz parte do “direito de disposição” integrado, nomeadamente, no direito de propriedade. Ou seja, “o artigo 62º da Constituição da República, ao permitir a transmissão da ‘propriedade’ (...) também permite a pura e simples desistência” (Oliveira Ascensão citado em Menezes Cordeiro, 1979: 547).

Para Menezes Cordeiro, por seu lado, a “renúncia” deve ser entendida como um acto jurídico relativo a imóveis e nessa medida refere que “(...) em rigor se deveria exigir escritura pública e registo, para que a renúncia produza totalmente os seus efeitos. Caso contrário, seria sempre possível a reivindicação da coisa, pelo titular ou seus herdeiros. (...). A renúncia, pelas suas próprias características, (...), deve ser equiparada a uma doação, sofrendo, por isso, as limitações gerais derivadas dos princípios das garantias patrimoniais por dívidas e da lógica do sistema sucessório, no tocante à salvaguarda dos interesses dos herdeiros legítimos” (Menezes Cordeiro, 1979: 547-548).

A integração no património do Estado dos imóveis que se saiba não terem qualquer dono envolve uma extinção de um direito e a constituição de outro. Isto é, não se trata da transmissão em favor do Estado: “há uma verdadeira extinção de um direito,

acompanhada, por força de princípio autónomo, pela constituição de outro. Quando opere, a coisa imóvel em causa coloca-se no domínio privado do Estado e não no domínio público” (id: 549).

O tema do abandono dos meios de produção corresponde, como vimos, a uma das restrições ao direito de propriedade incluídas na Constituição (artigo 88º). No caso dos imóveis, esta questão apresenta contornos específicos que dizem sobretudo respeito à constituição de um novo direito de propriedade a favor do Estado. Uma das conclusões lógicas deste artigo é a de que não existem imóveis sem proprietário. No caso da terra, podemos afirmar que não existe “terra de ninguém” e portanto, será sempre possível imputar responsabilidades sobre a situação em que esta se encontre.

À semelhança do que referimos a propósito da Constituição, pensamos que este tema coloca questões muito oportunas dadas as preocupações actuais relativas ao uso agrícola da terra. Parece-nos, no entanto, que a interpretação da figura da “renúncia/abandono” a partir da faculdade de “disposição” (“desistência”) do direito de propriedade, por um lado, e a sua equivalência em termos jurídicos à “doação”, por outro, complexificam a aplicação desta norma, ilustrando bem o difícil equilíbrio entre a garantia do direito subjectivo e a sua função social. Parece-nos que a posição de Menezes Cordeiro segundo a qual se deveria exigir “escritura pública” e “registo” para que a renúncia “produza totalmente os seus efeitos” e que esta deve ser equiparada a uma “doação” tem a particularidade de introduzir uma dimensão de responsabilização porque pressupõe uma tomada de consciência da incapacidade/desinteresse dos proprietários relativamente aos imóveis. De qualquer forma, parece-nos que ficarão por resolver as situações em que está ausente essa consciencialização e actuação (escritura pública e registo)

Em nosso entender, a figura do abandono/renúncia deve contemplar outras situações que não apenas as que envolvem o desconhecimento do dono do imóvel. Neste sentido, a figura do “não uso”, outra das situações que conduzem à extinção dos direitos reais, pode oferecer 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” (id: 554). Ainda assim, e no caso da terra, o “não uso” deve, em nosso entender, ir além do

“não uso” produtivo, contemplando as situações de ausência de cuidado que devem ser definidas no contexto das diferentes realidades territoriais.

7.3.3. O ordenamento agrícola

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

Quadro 5 - Normas relativas à dimensão dos prédios rústicos no código Civil³¹

<p>Fraccionamento e emparcelamento de prédios rústicos Artigo 1376º (Fraccionamento) Artigo 1380º (Direito de preferência) Artigo 1382º (Emparcelamento)</p>

Este tema deve ser enquadrado com os objectivos da política agrícola tal como são apresentados na Constituição (artigo 93º). Recordemos a este propósito o ponto 2 deste artigo que refere que “o Estado promoverá uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país”. Como vimos, esses objectivos estão presentes nas normas constitucionais relativas à “eliminação do latifúndio” (artigo 94º) e ao “redimensionamento do minifúndio” (artigo 95º).

As anotações feitas ao artigo relativo ao “fraccionamento” convergem no propósito das medidas contidas no “direito de preferência”: evitar a dispersão dos “prédios rústicos”, permitindo a constituição de “explorações agrícolas técnica e economicamente viáveis”. Vejamos algumas dessas anotações.

“Os objectivos da lei ao permitir uma unificação de terrenos confinantes são os de evitar a dispersão e o de conseguir formar prédios com dimensão óptima, tornando-os assim mais rendáveis e produtivos. Mas eles não

³¹ O Anexo II apresenta o texto integral dos artigos identificados e incluídos no Livro III (Direito das Coisas), Título II (Do Direito de Propriedade) do Código Civil.

colidem com o facto de se reconhecer o direito de preferência nos casos em que os dois prédios confinantes têm categorias diferentes - ser um de sequeiro e outro de regadio ou mesmo hortícola. II - a natureza e categoria da terra são apenas factores determinantes para a fixação legal da respectiva unidade de cultura, que será maior ou menor conforme se trata de sequeiros, regadio ou horta. III - Para o exercício do direito de preferência quanto aos prédios confinantes, só interessa averiguar se estes têm ou não dentro da correcta e de correspondente classificação da lei, área inferior à fixada para a definição da categoria de que se trata (RC, 10-1-1979: CJ, 1979, 1º-13, in Neto, 1996: 889-890)".

"Com o direito de preferência relativo a prédios rústicos confinantes, da área inferior à unidade de cultura visa-se conseguir o emparcelamento de pequenas propriedades, em ordem a obterem-se explorações agrícolas técnica e economicamente viáveis e mais estáveis. (...)" (RP, 4-10-1982: CJ, 1982, 5º,-199, in id: 890).

"I - O artigo 1380º, nº 1 do Cód. 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 experiência motiva e os estudos técnicos e socio-económicos efectuados confirmam, que a produtividade da terra é melhor aproveitada e a sua exploração mais rentável quando a área cultivada individualmente atinge um certo nível de dimensão, daí advindo o estabelecimento de unidade de cultura. (...). IV.- Nesta perspectiva, o que o nº 1 do art. 1380º exige é a confinância dos prédios, que a área de qualquer deles seja inferior à unidade de cultura e que um dos prédios seja oferecido à venda ou em dação em cumprimento ou tenha sido vendido ou dado em cumprimento a terceiro sem anúncio ao preferente. V - Não dependendo o direito em questão da afinidade ou identidade de culturas nos prédios confinantes, quando um terreno tem aptidão diversificada deve atender-se não a essa aptidão em abstracto mas sim à natureza da cultura predominante por ocasião do acto jurídico que faz desencadear o direito de preferência (STJ, 3-7-1986: BMJ, 359º.-706, ibid).

A anotação mais desenvolvida do artigo relativo ao “emparcelamento” refere que:

“Enquanto no fraccionamento se visa impedir a divisão de prédios abaixo da unidade de cultura, no emparcelamento visam-se abolir os factos consumados que não respeitem essa unidade (Menezes Cordeiro citado em Neto, 1996: 896).

O “fraccionamento” e o “emparcelamento” correspondem a excepções ao princípio da transmissibilidade (intransmissibilidades) do direito de propriedade por razões que se prendem com a reorganização da propriedade rústica:

“As questões de fraccionamento e emparcelamento, derivadas, em boa parte, da lógica do sistema sucessório liberal, conjugado com o regime de propriedade privada, têm sido um dos motores do direito agrário, que dita, nesse campo, diversas especialidades em relação às regras gerais da transmissão derivadas do direito civil comum” (id: 535).

O actual “regime de emparcelamento” será apresentado no âmbito da selecção e análise de legislação relativa ao “direito agrário” apresentada no capítulo seguinte.

7.4. Síntese

A análise do Código Civil/Direitos Reais completa o trabalho de conceptualização do direito de propriedade no contexto do que designámos por ordenamento jurídico consolidado na medida em que, como principal fonte de Direito sobre esta instituição, a caracteriza e a regula.

Esta leitura permitiu conhecer as faculdades deste direito, assim como a identificação de algumas das suas restrições.

A classificação do direito de propriedade como um direito real, ou seja, um direito que incide sobre “coisas”, e mais importante, a noção deste direito como um “direito subjectivo” de natureza plena e exclusiva, constituem aspectos fundamentais da sua natureza. De facto, é esta ideia da afectação de um bem aos indivíduos, por um lado, e a noção do seu aproveitamento de forma plena e exclusiva, por outro, que nos parecem essenciais no entendimento da propriedade.

Não menos importante é, sem dúvida, o afastamento da ideia absoluta de propriedade e a consciência de que a liberdade e a permissão normativa terão de ser conciliadas com outros direitos e interesses. É, assim, uma vez mais afirmada a delimitação deste direito numa lógica de interdependência.

No entanto, e como vimos, a conciliação entre a dimensão subjectiva deste direito e a função social que alguns autores deduzem da figura do “abuso do direito” não é uma matéria fácil.

Se é certo que a enumeração das restrições nos remetem para um direito social e economicamente contextualizado, não é menos certo que a operacionalização de algumas figuras jurídicas onde a função social parece estar subjacente se revela difícil de concretizar. É o caso da figura do “abandono/renúncia”. O principal problema desta figura decorre essencialmente da sua legitimação à luz das faculdades do direito de propriedade (“disposição”). A sua equivalência à figura de “doação” pressupõe uma desistência assumida do proprietário e a extinção do seu título a favor do Estado, mas deixa de forma todos os outros casos em que não tenha lugar essa consciencialização. Por outro lado, a figura do “não uso” deverá, no caso da terra e em nossa opinião, incluir situações que revelam ausência de cuidado (territorialmente definida) e não apenas o “não uso” produtivo.

Uma vez mais, as soluções institucionais relativas à propriedade dos recursos surgem-nos em termos dicotómicos: à ineficiência da iniciativa privada contrapõe-se a (suposta) garantia de boa afectação por parte do Estado, que é, aliás, a única entidade que pode “herdar” a titularidade dos imóveis “sem dono conhecido”.

A consulta de legislação avulsa produzida em diferentes áreas permitir-nos-á continuar o trabalho de delimitação do direito de propriedade e será o tema do próximo capítulo.

8. As normas e os valores de uso da terra no âmbito da legislação avulsa

8.1. Introdução

À apresentação e análise da Constituição e do Código Civil/Direitos Reais segue-se agora a consideração de alguns diplomas legais que, no âmbito de diferentes áreas, nos informam sobre a delimitação do direito de propriedade no ordenamento jurídico português.

Tivemos já oportunidade de referir que estamos perante três componentes daquele ordenamento que devem ser lidas de forma articulada. A Constituição enquanto fonte normativa superior inspira e enquadra as fontes inferiores, entre as quais se encontra o Código Civil e a legislação avulsa que analisaremos de seguida.

A selecção de legislação privilegiou algumas áreas fundamentais de regulação do uso da terra usada no âmbito da agricultura, a saber:

- “direito agrário”: trata-se de uma área que reúne diplomas com implicações no uso da terra e que têm como principal propósito a racionalização das estruturas fundiárias; incluímos ainda neste grupo o diploma relativo às “expropriações” enquanto instrumento de concretização de algumas restrições por “utilidade pública”;
- “ambiente, território e ecologia”: corresponde a um grupo vasto de diplomas de âmbito marcadamente territorial cuja regulação do uso da terra traduz objectivos diversos;
- “usos complementares: caça e floresta”: corresponde a um conjunto normativo de regulação de usos e actividades que coexistem com o uso agrícola da terra;
- “política agrícola comum”: o último grupo de legislação apresenta os diplomas que no permitem traçar as principais tendências desta política em termos do uso da terra e que, nessa medida, nos parecem pertinentes no âmbito da discussão relativa ao direito de propriedade.

No âmbito de cada uma destas áreas, referiremos apenas os diplomas que nos parecem estruturantes. Estamos perante diplomas legais de natureza diversa - leis,

decretos-lei, portarias, despachos, ...- cuja leitura teve como principal propósito o levantamento das normas de uso da terra assim como a identificação dos valores que as inspiram.

A não consideração do regime jurídico aplicado à “propriedade das águas” (vd. capítulo 5) não exclui, no entanto, a apresentação de alguma legislação que regula o uso dos recursos hídricos por parte da agricultura.

A recolha e análise de legislação limitaram-se aos diplomas que se encontram ainda em vigor mas que, para algumas áreas, remontam à década de 80³² do séc. XX. Trata-se de um período temporal correspondente a um pouco mais de duas décadas. Neste sentido, torna-se necessário proceder a um breve enquadramento no âmbito do qual faremos referência às principais transformações do País do ponto de vista político, económico e demográfico desde o início da década de 80 até aos nossos dias. Será esse o primeiro passo deste ponto dedicado à legislação.

8.2. Os diplomas legais e o seu contexto: breve referência aos factos políticos, económicos e demográficos das décadas de 80 e 90

Estamos a reportar-nos a décadas que prolongam e acentuam mudanças iniciadas na década de 60. Na apresentação do livro **A Situação Social em Portugal: 1960-1999, Indicadores Sociais em Portugal e na União Europeia** (vol. II), António Barreto chama a atenção para as grandes mudanças que tiveram lugar em Portugal durante aquelas quatro décadas:

“Os indicadores demográficos, sociais e económicos portugueses parecem-se mais com os dos membros da União Europeia. Ainda há, evidentemente, diferenças relevantes, que traduzem uma história específica, diferenças permanentes, um atraso ainda real e circunstâncias especiais. Mas nada permite afirmar hoje, como seria possível há poucas décadas, que Portugal mais parecia um país de outro continente” (Barreto, 2000: 74).

³² O facto de alguns dos diplomas relativos a convenções internacionais de que Portugal é signatário remontarem à década de 70 do séc. XX não justificam, em nosso entender, um recuo em termos do enquadramento histórico.

A primeira revisão constitucional (1982) traduziu-se na alteração de alguns aspectos fundamentais da organização institucional do regime político, nomeadamente a eliminação do Conselho da Revolução e a diminuição dos poderes do Presidente da República.

Na sequência da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, a segunda revisão constitucional (1989), como vimos, deu lugar à eliminação do objectivo de uma transição para o socialismo e da irreversibilidade das nacionalizações. É também no âmbito desta revisão que o artigo 9º (“tarefas fundamentais do Estado”) deixou de incluir a “socialização dos meios de produção” e passou a integrar o “ordenamento do território”. De referir ainda a autonomização do “direito dos consumidores” como um direito incluído no catálogo dos “direitos económicos, sociais e culturais” (artigo 60º), aspecto que tivemos já oportunidade de enunciar no contexto da referência à Constituição.

A redução da intervenção do Estado na economia, reflectida nesta revisão constitucional, fez-se, portanto, no sentido de uma harmonização com os restantes países da então CEE.

De salientar também que o cumprimento das legislaturas pelos (três) governos nos doze anos compreendidos entre 1987-1999 marcou um período de estabilidade política. Recorde-se que entre 1976 e 1986, Portugal conheceu dez governos constitucionais com uma duração média de um ano. O não cumprimento das legislaturas volta a verificar-se a partir de 1999 (XIV governo constitucional).

Para além da diminuição do proteccionismo contra a concorrência externa resultante da adesão à CEE, a redução do papel do Estado na economia traduziu-se também na privatização de uma parte importante do sector empresarial do Estado e na extinção do que ainda restava da reforma agrária (Silva Lopes, 1996: 244-246).

Segundo Silva Lopes, se, por um lado, a integração na CEE impôs a remoção de vários esquemas de intervenção do Estado na economia, traduziu-se, por outro, noutras formas de intervencionismo baseadas em novos tipos de regulamentação das actividades económicas, o que o leva a concluir o seguinte: “poderá mesmo

dizer-se que a integração na CE contribuiu mais para modificar do que para reduzir o intervencionismo do Estado na actividade económica” (id: 349).

O sector agrícola, o primeiro a ser objecto de uma política comum, ilustra bem a carga e a complexidade regulamentadora da União Europeia. Para Arlindo Cunha,

“(...) se existe um sector particularmente condicionado pelo processo de integração, esse é inquestionavelmente o da agricultura, por força das determinações dos Tratados que regem a União e o seu relacionamento com os Estados-Membros e, bem assim, pelo carácter comum e bastante centralizador da PAC” (Cunha, 2004: 60).

No início dos anos 80, a agricultura portuguesa apresentava um conjunto de características que a tornavam particularmente frágil perante o desafio europeu. Entre essas características refira-se:

- a utilização dos solos baseada em sistemas, ecológica e tecnologicamente mal adaptados e de reduzida competitividade;
- uma estrutura de explorações agrícolas caracterizada por uma grande fragilidade e diversidade técnico-económica e social que explicam o baixo nível de rendimentos dos agricultores e as assimetrias na repartição do rendimento;
- a integração num meio rural em acelerado declínio demográfico, economicamente muito frágil e incapaz de evitar a saída da parte mais jovem e dinâmica da sua população;
- o enquadramento político e institucional incapaz de criar as condições propiciadoras de um desenvolvimento agrícola e rural (MA, 1994).

A integração da agricultura portuguesa foi feita a partir de dois esquemas: um, a transição clássica, previa uma harmonização progressiva dos preços e demais medidas em sete anos e abrangia cerca de 15% da produção agrícola; o outro, o da transição por etapas, integrou cerca de 85% da produção agrícola e compreendeu duas etapas.

A primeira destas etapas, que se prolongou até 1990, caracterizou-se pela não sujeição do sector agrícola às regras e disciplinas da componente de preços e de mercados, não beneficiando do financiamento do FEOGA-Garantia mas dando acesso imediato aos apoios estruturais do FEOGA-Orientação. No âmbito destes apoios destacou-se a aplicação de um programa comunitário especialmente concebido para apoiar a adaptação estrutural e o desenvolvimento da agricultura portuguesa (PEDAP – Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa). A segunda fase teve início em 1991 e marcou o início da integração mais completa e real da agricultura portuguesa na União Europeia.

A coincidência da segunda etapa com a concretização do Mercado Único traduziu-se numa antecipação do fim do período transitório em cerca de dois anos e meio e envolveu, por isso, contrapartidas de compensação. Assim, a aplicação do Mercado Único ao sector agrícola teve início em Abril de 1993, “com três meses de atraso em relação ao calendário do resto da economia” (Cunha, 2004: 62).

A integração completa da agricultura na disciplina da PAC coincidiu com a reforma desta política em 1992. Embora tenha sido dominada pela redução do nível de suporte dos preços de algumas organizações comuns de mercado (OCM) e pela respectiva compensação através da concessão de ajudas directas ao rendimento dos agricultores, esta reforma incluiu também a adopção de medidas de acompanhamento com objectivos de carácter agro-ambiental, de reordenamento socioestrutural e agro-florestal (Barros, 2003: 25). Nas reformas seguintes, e como veremos, assiste-se a um reforço da importância atribuída ao desenvolvimento rural enquanto componente fundamental da PAC.

A territorialização da PAC, por oposição a uma lógica meramente sectorial, deverá contemplar o conhecimento das tendências de evolução do mundo rural a que se destinam. No caso português, “o amplo território rural tem sofrido, em resultado do modelo de desenvolvimento que o País tem seguido, um forte declínio demográfico, agrícola e económico” (id: 40).

Os estudos demográficos que utilizam a informação dos dois últimos censos (1991 e 2001) revelam um território diversificado onde as clivagens e os desequilíbrios se têm acentuado.

Rosa e Chitas, por exemplo, referem que

“Nos anos 90 uma viagem pelo continente português deixa a sensação de que, à medida que nos afastamos do Litoral e dos dois principais centros urbanos (Lisboa e Porto), as gentes sem espaço dão lugar a espaços sem gente” (Rosa e Chitas, 2000: 455).

A “progressiva litoralização e bipolarização do povoamento do continente português”, explicadas por factores de “dinâmica natural” e de “dinâmica migratória”, levam os autores a identificar “zonas perdedoras” e “zonas ganhadoras”. As primeiras situam-se predominantemente no interior do continente; as segundas correspondem à zona mais litoral, com destaque para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e, após os anos 70, para o Litoral algarvio (id: 466-470)

A “pluralidade” de “ambientes demográficos” constitui uma característica persistente do território nacional³³ e, segundo os autores, segue dois eixos: Litoral/Interior e Norte/Sul (id: 493).

A actualização das “dinâmicas territoriais” a partir do último Censo à população (2001) leva Ferrão a oferecer uma alternativa àquelas dicotomias. Para este autor,

“(…) a situação é bastante mais complexa, conforme exemplificam as dinâmicas de evolução ocorridas na década de 90. Em termos genéricos, a ‘interioridade’ (enquanto processo socio-económico) estende-se até ao litoral em diversas áreas do país, assim como a ‘litoralidade’ emerge em vários territórios do interior. O final do séc. XX parece confirmar que, justapondo-se às dicotomias Norte/Sul do Portugal tradicional e litoral/interior do Portugal moderno, se afirma crescentemente um Portugal urbano organizado em rede, um arquipélago urbano constituído pelas grandes regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, o coração urbano do litoral algarvio e ainda várias aglomerações urbanas de média e até, nalguns casos, pequena dimensão tanto do litoral como do interior” (Ferrão, 2003: 24).

O agravamento dos desequilíbrios espaciais ao longo da década de 90 é, para este autor, acompanhado por uma menor heterogeneidade social “dado o impacte

³³ Os autores utilizam informação de quarto momentos censitários: 1960, 1970, 1981 e 1991.

uniformizador (...) da afirmação (tardia, em termos europeus) dos processos de modernização” (ibid).

É neste contexto de profunda mudança política, económica, demográfica e social, cujos contornos apresentámos em traços muito largos, que deve ser lida a legislação seguidamente apresentada com o propósito de completar a delimitação e análise do direito de propriedade iniciado no âmbito da análise do “ordenamento jurídico consolidado”.

8.3. Direito Agrário

8.3.1. Introdução

Designamos por “direito agrário” um conjunto de diplomas legais que integram na sua maioria normas com aplicação sectorial. Para além destes, e como é possível observar no quadro seguinte, decidimos considerar aqui o diploma relativo às expropriações. Não obstante a amplitude do seu âmbito de aplicação, parece-nos ser este o contexto temático mais adequado para o apresentar.

Em termos sectoriais, a Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário contempla algumas noções fundamentais sobre a terra e o direito de propriedade e permite introduzir os outros diplomas aqui considerados e respeitantes ao emparcelamento e ao arrendamento, duas figuras importantes de política agrícola, ambas articuladas com o direito de propriedade, embora de formas distintas. O arrendamento corresponde a uma relação jurídica que envolve o direito de propriedade; o emparcelamento corresponde a um processo de reestruturação fundiária com implicações ao nível da definição (física) do objecto de propriedade. A apresentação do actual regime do emparcelamento completa a referência que lhe foi feita no âmbito da análise do Código Civil.

A Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário e o Regime de Arrendamento Rural traduzem alguns aspectos do processo de transformação política e económica que Portugal conheceu durante a década de 80: o final da reforma agrária e a integração de Portugal na então CEE.

Deve salientar-se, por exemplo, a coexistência de termos actuais no âmbito da discussão da problemática agrícola (p.e. multifuncionalidade) com expressões que nos parecem datadas e que encerram uma preocupação de natureza essencialmente produtiva (p.e. “uso imperativo” da terra). A protecção do direito de propriedade (privada) é visível em todos os diplomas. A evolução da legislação relativa ao arrendamento rural e às expropriações revelam um reforço desta orientação.

Quadro 6 - Direito agrário

Desenvolvimento agrário			
diploma	data	emissor	Sumário
Lei nº 86/85	1.09.85	AR*	Lei de bases do desenvolvimento agrário
Emparcelamento			
Dec. Lei nº 384/88	25.10.1988	MAPA**	Estabelece o novo regime de emparcelamento rural
Dec. Lei nº 103/90	22.03.1990	MAPA	Desenvolve as bases gerais do regime de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos
Arrendamento rural			
Dec. Lei nº385/88	25.10.1988	MAPA	Estabelece o novo regime de arrendamento rural
Expropriações			
Lei nº 168/99	18.09.1999	AR	Aprova o Código das Expropriações

* Assembleia da República

** Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação

8.3.2. O princípio da multifuncionalidade da agricultura e a terra como “suporte físico fundamental da comunidade e valor eminentemente nacional”

O princípio da “multifuncionalidade da agricultura” é o primeiro considerado pela Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário nos seguintes termos: “princípio da multifuncionalidade da agricultura, enquanto actividade económica com impacte importante ao nível social, ambiental e de ocupação do espaço rural”.

Os objectivos (“estratégicos”) traduzem justamente essa ideia de multifuncionalidade: “a) o aumento da produtividade e da competitividade da agricultura e a melhoria da situação económica e social da população agrária; b) o racional aproveitamento dos recursos naturais, com preservação da sua capacidade regenerativa e estímulo às opções culturais mais compatíveis com as condições agro-climáticas e com as exigências qualitativas dos mercados, com vista a assegurar um nível adequado de segurança alimentar; c) a preservação dos equilíbrios socio-económicos no mundo rural, no reconhecimento da multifuncionalidade da actividade agrícola e da sua importância para um desenvolvimento integrado do País”.

Entre os meios para a prossecução destes objectivos estão o “emparcelamento” e o “redimensionamento das explorações minifundiárias”, os quais aparecem associados ao “incremento das áreas irrigadas, da florestação e da silvo-pastorícia, no sentido do melhor aproveitamento dos solos de marcada aptidão agrícola e da reconversão dos de utilidade marginal para a agricultura”.

O capítulo III deste diploma é dedicado aos “recursos naturais” utilizados pela agricultura. Os “princípios gerais” referem “o desenvolvimento sustentado dos sistemas produtivos agrícolas, no longo prazo” que depende “da salvaguarda da capacidade produtiva dos solos, da disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos e da conservação da biodiversidade associada à fauna e à flora”.

Nesse sentido, apela-se para a necessidade de os métodos de produção agrária serem “compatíveis com uma utilização económica e ecologicamente racional dos recursos naturais que lhe servem de suporte, bem como ser baseados em tecnologias que não induzam efeitos negativos irreversíveis sobre o ambiente”.

Segue-se a apresentação autónoma dos diferentes recursos naturais. “Dos solos e da sua utilização” é apresentado em primeiro lugar e, para além dos princípios orientadores e estratégicos da sua utilização, é referida a “propriedade e uso da terra”.

Relativamente ao primeiro aspecto, e sob o tema do “ordenamento” (artigo 13º), é dito que “deve ser promovida a utilização racional e ordenada dos solos com aptidão agrícola que assegure a conservação da sua capacidade produtiva e uma protecção efectiva contra a erosão e contra a poluição química ou orgânica”.

O segundo ponto do mesmo artigo refere que “o ordenamento na utilização dos solos tem por objectivo fundamental garantir o racional aproveitamento daqueles que revelem maiores potencialidades agrícolas, pecuárias ou florestais, mediante a sua afectação àquelas actividades, e no respeito do regime do uso, ocupação e transformação do solo decorrente dos instrumentos de ordenamento do território”.

No ponto seguinte é apresentado o instrumento por excelência do ordenamento agrícola tendo em vista este objectivo: “Para prossecução dos objectivos enunciados nos números anteriores, incumbe ao Governo a definição da Reserva Agrícola Nacional e das normas que regulamentam a sua utilização, tendo em vista a preservação dos solos de marcada aptidão agrícola”.

No artigo 14º, dedicado à “propriedade e uso da terra”, é dito o seguinte: “1- A terra, como suporte físico fundamental da comunidade, é valor eminentemente nacional, devendo respeitar-se a sua função social, no quadro dos condicionalismos ecológicos, sociais e económicos do País; 2 - A propriedade privada e a exploração directa da terra e dos recursos que lhe estão associados é reconhecida como a forma mais adequada à modernização sustentada do sector agrícola, devendo o Estado incentivar o acesso à propriedade da terra por parte dos agricultores, em particular quando titulares de explorações agrícolas de tipo familiar; 3 - O regime de uso da terra é imperativo relativamente aos solos contidos na Reserva Agrícola Nacional (RAN) e cuja área seja superior à unidade mínima de cultura, nos termos a fixar em legislação própria”.

A concepção da terra aqui apresentada, assim como o tipo de preocupações associadas ao seu uso, reproduzem as que sobre esses mesmos tópicos serão apresentados na Lei de Bases da Reforma Agrária de 1988 (Lei nº 109/88, de 26 de Setembro) que vem revogar a anterior Lei de Bases (Lei nº 77/77, de 29 de Setembro).

A par dos objectivos de aumento da produção e da produtividade com respeito pelos recursos naturais e o aumento do “fundo de fertilidade dos solos”, a Lei nº 109/88 refere a “adequação dos recursos existentes aos objectivos da política agrária comum” que precede a apresentação das finalidades do “fomento agrário”. O núcleo central deste diploma é, no entanto, dedicado à “reestruturação fundiária”, no âmbito do qual são definidas as condições de expropriação dos “prédios rústicos”.

O capítulo III desta Lei é dedicado ao tema “uso e mau uso dos solos agrícolas”. Assim, no artigo 35º, é referido que “1 - A terra, como suporte físico fundamental da comunidade, é valor eminentemente nacional, qualquer que seja a forma da sua apropriação; 2 - No uso dos solos agrícolas devem ser respeitadas as suas potencialidades e capacidade de regeneração, as técnicas mais adequadas e a função social da terra, no quadro dos condicionalismos ecológicos, sociais e económicos do País; 3 - O regime do uso da terra é imperativo relativamente a todos os prédios rústicos”.

Sobre este último ponto regista-se uma extensão face ao disposto na Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário que restringe o “uso imperativo” aos solos contidos na Reserva Agrícola Nacional.

O artigo 36º da Lei de Bases da Reforma Agrária refere que “os prédios rústicos declarados por portaria do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação em situação de abandono ou mau uso podem ser objecto de arrendamento forçado ou expropriação, nos termos a regulamentar por decreto-lei”.

Para além do “solo”, a Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário faz referência a outros recursos naturais envolvidos na produção agrícola: a “água”, a “floresta” e “outros recursos naturais” (“flora e fauna”, e ainda os “recursos cinegéticos, piscícolas e apícolas”).

A reconversão das áreas de aptidão agrícola marginal é um dos objectivos do desenvolvimento da floresta considerada como “parte integrante da agricultura”. As observações relativas à compatibilização da actividade agrícola com a protecção da fauna e da flora, assim como de outros recursos naturais, integram uma preocupação com o respeito pelo direito de propriedade.

Assim, a propósito da fauna e da flora é dito que “a manutenção da diversidade biológica, (...), deve ser fomentada no quadro do ordenamento do espaço rural, devendo as actividades produtivas sujeitas a restrições dos métodos e técnicas de produção agrária beneficiar de apoios compensatórios dos eventuais efeitos negativos sobre o rendimento”. Sobre os outros recursos diz-se que “sem prejuízo de regimes jurídicos aplicáveis a cada um dos recursos, deverão ser promovidas e adoptadas as formas de gestão que conciliem, a longo prazo, a sua utilização económica com os equilíbrios ecológicos, no respeito do direito de propriedade da terra”.

Sobre este diploma deve ainda mencionar-se a presença de valores como os da “qualidade alimentar” e da “defesa da saúde pública” a propósito da “organização dos mercados agrícolas” e ainda a referência ao emparcelamento e ao arrendamento enquanto instrumentos da “política de modernização e racionalização das estruturas agrícolas”.

8.3.3. A racionalização das estruturas agrícolas

O regime de emparcelamento está sufragado no Decreto-Lei nº 384/88 e é desenvolvido pelo Decreto-Lei nº 103/90. A análise do conteúdo destes diplomas permite completar a referência do Código Civil às operações de emparcelamento e às suas implicações no direito de propriedade.

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 respectivo 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 a redefinição 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 para o artigo 66º da Constituição (Ambiente e qualidade de vida), para a Directiva nº 85/377-CEE, de 27 de Junho de 1985, e para o nº 1 do artigo 13º da Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87, de 7 de Abril).

Neste âmbito, deve registar-se a introdução de aspectos de natureza ambiental e ecológica, os quais surgem, quer como uma dimensão a preservar em quaisquer operações de emparcelamento, quer como um objectivo que poderá justificá-las. Assim, para além da melhoria das condições técnicas e económicas da exploração agrícola, “poderão também realizar-se operações de emparcelamento com o objectivo de assegurar a conservação da natureza e o correcto ordenamento do território”.

A “maior força executória” das operações de emparcelamento, apresentada como outro dos objectivos deste novo regime, deve garantir-se sem “prejuízo da participação e da manifestação da vontade dos proprietários e empresários agrícolas directamente interessados”.

Esta observação da introdução é repetida no artigo 16º (“aprovação pelos interessados”) segundo o qual “a realização de operações de emparcelamento carece de aprovação maioritária dos proprietários, arrendatário e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos”.

Os artigos 14º e 15º informam também sobre a forma como é encarado o direito de propriedade (e outros direitos reais menores) nas operações de emparcelamento. Assim, o nº 2 do primeiro artigo refere que “todos os actos respeitantes às operações de emparcelamento que interessem individualmente a proprietários ou titulares de direitos sobre os terrenos a emparcelar serão notificados aos interessados”; os números 1 e 2 do segundo artigo afirmam que: “1 - Os proprietários ou possuidores por qualquer título de terrenos em que tenha de

proceder-se a estudos ou trabalhos de emparcelamento ficam obrigados a consentir na utilização desses terrenos ou na passagem através deles necessárias à efectuação desses estudos e trabalhos. 2 - Os proprietários e possuidores referidos no número anterior têm direito a ser indemnizados pelos prejuízos efectivamente causados nos seus terrenos ou explorações pelos mencionados estudos ou trabalhos”.

Um outro aspecto que deve ser referido a propósito das implicações das operações de emparcelamento no direito de propriedade diz respeito à constituição de um “banco de terras”. Essas implicações decorrem, quer das transacções de compra e venda de terrenos, quer da integração no banco de “terrenos declarados em situação de abandono ou mau uso, nos termos da legislação aplicável”.

Para além do emparcelamento “integral”, “simples” e de “exploração”, existem mais duas figuras desta intervenção - o “redimensionamento de explorações agrícolas” e a “troca de terrenos e árvores”.

Esta última situação (que visa a eliminação de encraves e direitos de superfície, a correcção da forma ou da estrutura das explorações agrícolas ou o reforço da sua produtividade) pode dar lugar a expropriações das seguintes “coisas” de acordo com o artigo 8º:

- “a) os prédios encravados ou as árvores implantadas em terreno alheio;
- b) os prédios ou parcelas que tenham extremas comuns de extensão superior a 70% dos respectivos perímetros;
- c) os prédios ou parcelas situados entre prédios de um mesmo proprietário que, numa extensão superior a 30% do seu perímetro, tenham isoladamente ou em conjunto, extremas comuns com aqueles prédios;
- d) as parcelas subtraídas à exploração do prédio de que fazem parte, por sobre elas incidirem direitos reais menores ou de arrendamento de que sejam titulares outras pessoas, desde que se situem naqueles prédios em condições idênticas às referidas na alínea anterior”.

Deve acrescentar-se que estas expropriações decorrem da recusa por parte do titular de direitos sobre terrenos de uma permuta das suas “coisas” por outras equivalentes (que nunca o são no plano real e muito menos no aspecto

simbólico/afectivo) na maioria dos critérios (área, classe de cultura, aptidão e condições de exploração).

8.3.4. A extinção do direito de propriedade

A expropriação corresponde à figura jurídica que dá lugar à extinção do direito de propriedade e que pode ser utilizada como um meio de resolver situações que decorrem, por exemplo, do “abandono dos meios de produção” (artigo 88º da Constituição).

Para Menezes Cordeiro, a expropriação por utilidade pública é “um instituto criado com a vitória, no direito, dos princípios liberais” e não constitui uma forma de transmissão mas sim de extinção dos direitos reais: “o beneficiário *adquire a título originário, isto é, vê constituir-se ‘ex novo’ um direito seu sobre a coisa expropriada*” (Menezes Cordeiro, 1979: 560, itálico do autor)

A extinção do direito de propriedade relativo à terra através de expropriações assumiu um papel importante no contexto do processo da reforma agrária. Com efeito, para além das nacionalizações que envolveram “as terras dos grandes proprietários fundiários beneficiadas, no todo ou em parte, pelos aproveitamentos hidroagrícolas”, as expropriações incidiram sobre as “terras dos grandes proprietários fundiários” (Barros, 1981: 92). No primeiro caso, assistiu-se a uma transferência imediata da propriedade das terras para o Estado por efeito unicamente do Decreto-Lei 407-A/75, no segundo, foi necessária a publicação de disposição legal adicional (portaria) (ibid). A legislação publicada em 1977 veio circunscrever as expropriações à Zona de Intervenção da Reforma Agrária (ZIRA).

Os diplomas relativos às expropriações produzidos desde essa data reflectem a transformação política, económica e social que entretanto teve lugar.

De acordo com o artigo 1º do actual Código das Expropriações “Os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização”. O cálculo da indemnização

está dependente da “classificação dos solos”: “solo apto para a construção” e “solo para outros fins”.

A declaração de “utilidade pública” requerida pela expropriação deve ser precedida de uma “aquisição por via de direito privado” ou seja, e de acordo com o nº 1 do artigo 11º: “A entidade interessada, antes de requerer a declaração de utilidade pública, deve diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado (...)”. Este procedimento foi introduzido pelo anterior Código (Decreto-Lei nº 438/91, de 9 de Novembro) e, de acordo com o preâmbulo ao mesmo, traduz o respeito pelo “direito de propriedade privada” (artigo 62º da Constituição) devendo o Estado “esgotar todas as vias que a lei lhes concede, incluindo as vias contratuais próprias do direito privado, a fim de evitar a supressão pura e simples do direito de propriedade privada dos cidadãos”.

A “legalidade”, “justiça”, “igualdade”, “proporcionalidade”, “imparcialidade” e “boa fé” constituem os princípios que devem estar subjacentes às acções de expropriação. Esta deve ainda “limitar-se ao necessário para a realização do seu fim”. Ao proprietário assiste ainda o direito de requerer a expropriação total quando no âmbito da expropriação de uma parte do prédio se verificarem as seguintes condições: “a) Se a parte restante não assegurar, proporcionalmente, os mesmos cómodos que oferecia todo o prédio; b) Se os cómodos assegurados pela parte restante não tiverem interesse económico para o expropriado, determinado objectivamente”.

A figura da “atribuição do carácter de urgência” constitui uma excepção à “aquisição por via de direito privado” e “confere de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados”. Existe ainda a “expropriação urgentíssima”, objecto do artigo 16º segundo o qual: “Quando a necessidade da expropriação decorra de calamidade pública ou de exigências de segurança interna ou de defesa nacional, o Estado ou as autoridades públicas por este designadas (...) podem tomar posse administrativa imediata dos bens destinados a prover à necessidade que determina a sua intervenção, sem qualquer formalidade prévia (...)”.

Este diploma integra ainda a referência às “servidões administrativas”, embora nem todas as servidões resultem de um acto expropriativo. As servidões correspondem a

uma restrição ao direito de propriedade e só dão lugar a indemnização quando: "a) inviabilizem a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente; b) inviabilizem qualquer utilização do bem, nos casos em que este não esteja a ser utilizado; ou c) anulem completamente o seu valor económico".

8.3.5. A equidade de direitos e a defesa da exploração directa

O terceiro tema deste grupo de diplomas diz respeito ao arrendamento rural. Este corresponde a um "direito de locação" que é, de acordo com a teoria geral de direitos reais que consultámos, um direito real de gozo, à semelhança do direito de propriedade, uma vez que dá lugar à "permissão normativa de aproveitamento de certas qualidades da coisa" (Menezes Cordeiro, 1979: 687). A locação onera um direito real de base, normalmente a propriedade. Estamos perante um direito real de gozo que, diferentemente do direito de propriedade, não é exclusivo uma vez que pressupõe outro direito real para existir. Nestas situações, o termo "nua propriedade" ou "propriedade da raiz" designa o direito de propriedade que é restringido pela locação.

A coexistência de dois direitos reais sobre a mesma coisa dá lugar a uma situação de "conflito de sobreposição e mais precisamente um conflito hierárquico, uma vez que se trata de direitos de âmbito diferente que se excluem no seu exercício. O direito de base é severamente restringido pelo do locatário" (id: 690). Quando este último desaparece tem lugar uma situação que na linguagem jurídica é descrita como "expansão" do direito. A solução dos conflitos entre os dois direitos reais em presença passa pela definição de relações jurídicas entre o locador e o locatário e que se traduzem em obrigações recíprocas (ibid). Entre essas relações jurídicas está a renda que é um dos elementos essenciais do "negócio locativo".

A locação de "prédios rústicos" para fins de exploração agrícola, pecuária ou florestal denomina-se arrendamento rural. Segundo o mesmo autor,

"O arrendamento rural é uma figura de frequentíssima verificação no mundo rural e, por excelência, a forma de exploração de prédios alheios. A sua importância económica e as questões sociais a que o seu funcionamento dá

lugar levaram a múltiplas alterações no seu regime, nomeadamente após o 25 de Abril de 1974” (Menezes Cordeiro, 1979: 694).

Nas anotações à **Lei do Arrendamento Rural**, d'Orey Velasco (1998) identifica aqueles que, em seu entender, foram as principais alterações deste regime relativamente ao anterior, contido na Lei nº 76/77, de 29 de Setembro.

Entre os aspectos referidos, devemos salientar a introdução de uma maior equidade entre os direitos do proprietário e do rendeiro, assim como a preferência que, segundo aquele autor, existe no direito agrário nacional pela exploração directa, seguindo assim a tendência dos outros países europeus. Assim, o artigo 20º “denúncia para exploração directa” estabelece que: “Quando o senhorio pretenda denunciar o contrato para, no termo do prazo ou da renovação, passar ele próprio ou filhos que satisfaçam as condições de jovem agricultor estipuladas na lei a explorar directamente o prédio ou prédios arrendados, o arrendatário não pode opor-se à denúncia”.

Segundo o autor, a introdução de uma maior equidade entre proprietário e rendeiro está presente, por exemplo, no artigo 16º que prevê a indemnização devida pelo rendeiro ao proprietário em caso de “deterioração ou dano”. Refere aquele autor: “em contrapartida ao regime de benfeitorias que visa proteger o investimento que o rendeiro fez, houve que consagrar no respeito pelo princípio da equitatividade, pela 1ª vez, e de forma inovadora que, em caso de deterioração ou danos feitos pelo rendeiro culposamente, tem o senhorio direito a pedir indemnização agora nos termos da lei do arrendamento rural (...)” (Velasco, 1998: 9).

No reforço dos direitos do rendeiro, por sua vez, o artigo 19º permite a sua “oposição à denúncia” do contrato: “(...), como impunha uma boa técnica legislativa, deu-se ao rendeiro o direito de se opor à denúncia do contrato, mediante acção a intentar por ele próprio - em que prove, em síntese, sérios e gravosos riscos para a sua actividade e para a subsistência económica do seu agregado familiar” (ibid).

Em seu entender, porém, esta oposição deveria ser fundamentada numa prova de bom aproveitamento da terra: “deve, contudo, sublinhar-se que se impõe num país em que o aproveitamento dos solos (embora selectivo) deve ser o mais importante,

estabelecer que o rendeiro também prove naquela acção que a exploração do prédio se faz com obediência à lei do aproveitamento dos solos ou dos níveis mínimos de aproveitamento” (ibid).

O artigo 21º relativo à “resolução do contrato” identifica as razões que podem justificar esta acção por parte do proprietário: a falta ao cumprimento “de uma obrigação legal, com prejuízo directo para a produtividade, substância ou função económica e social do prédio”; a utilização de “processos de cultura ou culturas comprovadamente depauperantes da potencialidade produtiva dos solos”; o facto de o rendeiro “não velar pela boa conservação dos bens ou causar prejuízos graves nos que, não sendo objecto do contrato, existam no prédio arrendado; a situação onde o aproveitamento do solo “não atingir os níveis mínimos de utilização (...) estabelecidos na legislação em vigor ou não observar injustificadamente o que for determinado nos planos (...)”.

Nas observações a este artigo, o autor que temos vindo a citar chama ainda a atenção para a desadequação das medidas relativas ao aproveitamento do solo no contexto da PAC:

“(…), deve ter-se em especial atenção, que com a reforma da PAC e a legislação ‘restritiva’ donde emana a política do ‘set aside’, (...), o critério de aproveitamento dos solos deve ser articulado com estas imposições normativas, pois há, de facto, terras que serão de ‘desaproveitar’ ou de não explorar intensivamente” (Velasco, 1998: 10).

8.3.6. Síntese

A concepção da terra como “valor eminentemente nacional” com uma “função social”, o incentivo à exploração directa, a protecção do direito de propriedade e a apresentação da propriedade privada como a forma mais adequada de modernização sustentada do sector agrícola e ainda o incentivo à reorganização fundiária, correspondem aos principais aspectos presentes nos diplomas reunidos neste ponto.

A contextualização histórica da análise desenvolvida explicará algumas das características que registámos, nomeadamente a ênfase colocada no respeito pelo direito de propriedade (privada) da terra. Com efeito, embora as preocupações associadas à exploração da terra presentes neste grupo de diplomas integrem valores que nos remetem para outros direitos constitucionalmente garantidos, como é o caso do direito ao ambiente e qualidade de vida, é visível uma tendência no sentido da protecção do direito de propriedade em caso de conflito com outros direitos.

Não obstante, a protecção daquele direito não significa desresponsabilização. A preocupação com o uso efectivo da terra, por exemplo, está patente na figura do “uso imperativo dos solos” que encontrámos na Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário a propósito da RAN. Na Lei de Bases da Reforma Agrária, um diploma posterior (1988), aquele uso é generalizado e é manifesta a preocupação com o “abandono” e “mau uso” da terra. Como vimos, a questão do abandono está também expressa em artigos autónomos da Constituição e no Código Civil.

Os diplomas relativos ao emparcelamento e ao arrendamento rural integram também valores ecológicos e ambientais associados ao uso da terra. Com efeito, o emparcelamento pode ter como objectivo assegurar a conservação da natureza e o correcto ordenamento do território. A falta de cumprimento da obrigação legal do rendeiro no que diz respeito à potencialidade produtiva dos solos, por exemplo, pode justificar a resolução do contrato por parte do senhorio.

A Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário introduz ainda figuras importantes para a caracterização do direito de propriedade no ordenamento jurídico português como são os casos do arrendamento e do emparcelamento, apresentados como instrumentos da “política de modernização e racionalização das estruturas agrícolas”. Para além destas, surge também a referência à figura da RAN que analisaremos no próximo ponto relativo ao “ambiente, território e ecologia”.

8.4. Ambiente, território e ecologia

8.4.1. Introdução

A noção de multifuncionalidade da agricultura e da terra introduzida na Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário marca uma tendência na formulação dos instrumentos de política que começou a afirmar-se nos anos 80.

A defesa dos valores associados ao “ambiente e à qualidade de vida” constitui o principal propósito dos diplomas que apresentamos neste grupo temático. Contrariamente aos diplomas integrados no âmbito do “direito agrário”, e à excepção do diploma relativo à RAN, estamos agora perante diplomas com uma lógica de aplicação horizontal. Assim, para além da legislação fundamental em matéria de ambiente e ordenamento do território, considerámos ainda os diplomas relativos à protecção e conservação da natureza.

A protecção do “direito ao ambiente e qualidade de vida” (artigo 66º da Constituição) pode colidir com o direito de propriedade. Trata-se de uma área paradigmática em termos da operacionalização da noção de reciprocidade. De facto, e como vimos, o regime constitucional do direito de propriedade prevê a introdução de restrições com o objectivo de salvaguardar outros direitos. Neste sentido, a consulta à legislação corresponde a uma etapa fundamental para a identificação dessas restrições, completando o trabalho de delimitação do direito de propriedade já desenvolvido no âmbito da Constituição e do Código Civil.

8.4.2. A afirmação do direito ao ambiente e qualidade de vida

Quadro 7 - Ambiente

Ambiente			
diploma	data	emissor	sumário
Lei nº11/87	7.04.1987	AR	Lei de bases do ambiente
Resol. Conselho Ministros nº 38/95	21.04.1995	PCM*	Aprova o plano nacional da política do ambiente
Dec. Lei nº 186/90	6.06.1990	MARN**	Sujeita a uma avaliação de impacte ambiental os planos e projectos que, pela sua localização, dimensão ou características, sejam susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente. Introduz no Direito interno as normas constantes da Directiva nº 85/337/CEE, de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos no ambiente, para além de dar concretização aos objectivos que presidem à Lei de bases do ambiente
Dec. Regul. nº 38/90	27.11.1990	MARN	Regulamenta o regime das avaliações de impacte ambiental instituídas pelo diploma anterior
Dec. Regul. nº 42/97	10.10.1997	MA***	Altera o Decreto regulamentar nº 38/90, de 27 de Novembro
Dec. Lei nº 235/97	3.09.1997	MA	Transpõe para o direito interno a Directiva nº 91/676/CEE, do conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola
Dec. Lei nº 68/99	11.03.1999	MA	Altera o Decreto nº 235/97, de 3 de Setembro relativo à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (alteração do artigo 4º e 5º, e Anexos I e V)
Portaria nº 258/2003	19.03.03	MADRP* e MA	Aprova a lista e a carta que identificam as águas e áreas a que alude o nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 235/97, de 3 de Setembro

* Presidência do Conselho de Ministros

** Ministério do Ambiente e Recursos Naturais

*** Ministério do Ambiente

* Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

O “direito ao ambiente e à qualidade de vida” é o título do artigo 66º da Constituição e consagra um direito social de natureza análoga. A sua implementação passa por actuações de natureza positiva e negativa por parte do Estado e da sociedade civil. As actuações de natureza positiva expressam o dever de todos à efectivação e defesa deste direito; as actuações de natureza negativa consistem na abstenção de acções de natureza ambientalmente nociva.

O artigo 2º da Lei de Bases do Ambiente 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”.

Esta Lei inscreve-se assim no espírito de promoção e defesa dos valores ambientais por parte do Estado ao apresentar os princípios, objectivos e instrumentos da política ambiental. Trata-se, na opinião de Moreira Fernandez, de uma “lei com um carácter complexo e composto” desempenhando uma série de funções:

“Na verdade, enquanto empenhada na estruturação do quadro normativo ambiental funciona como elemento de uniformização e harmonização da regulamentação sectorial que, em momento ulterior, foi objecto de criação normativa” (Moreira Fernandez, 2001: 295).

Refere o diploma que a política ambiental tem por fim “optimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento autosustentado”.

Como tivemos já oportunidade de referir, a defesa do direito ao ambiente e à qualidade de vida pode traduzir-se em restrições ao direito de propriedade relativo à terra usada na agricultura e, nesse sentido, parece-nos oportuna a transcrição de alguns dos objectivos e medidas da política do ambiente referidos no artigo 4º daquele diploma:

- “a) o equilíbrio biológico e a estabilidade geológica com a criação de novas paisagens e a transformação ou a manutenção das existentes;

- b) garantir o mínimo impacte ambiental, através de uma correcta instalação em termos territoriais das actividades produtivas;
 - c) a manutenção dos ecossistemas que suportam a vida, a utilização racional dos recursos vivos e a preservação do património genético e da sua diversidade;
 - d) a conservação da natureza, o equilíbrio biológico e a estabilidade dos diferentes *habitats*, nomeadamente através da compartimentação e diversificação das paisagens, da constituição de parques e reservas naturais e outras áreas protegidas, corredores ecológicos (...);
- (...)
- j) o reforço das acções e medidas de defesa do consumidor;
 - k) o reforço das acções e medidas de defesa e recuperação do património cultural, quer natural, quer construído”.

A importância desta Lei decorre também de algumas das concepções e das estratégias que apresenta. Assim, o artigo 6º apresenta o “solo vivo” como uma das “componentes ambientais naturais”. A defesa deste “recurso natural”, referida no nº 1 do artigo 13º, contempla a adopção de medidas conducentes à sua racional utilização, de forma a evitar a sua degradação e a promover a melhoria da sua fertilidade e regeneração, incluindo o estabelecimento de uma política de gestão que salvguarde a estabilidade ecológica e os ecossistemas de produção e regule o ciclo da água.

A referência aos solos agrícolas é feita no nº 2 do mesmo artigo nos seguintes termos: “será condicionada a utilização de solos agrícolas de elevada fertilidade para fins não agrícolas, bem como plantações, obras e operações agrícolas que provoquem erosão e degradação do solo, o desprendimento de terras, encharcamento, inundações, excesso de salinidade e outros efeitos perniciosos”. Esta ideia será integrada, com a mesma formulação, num dos artigos do diploma que apresenta o regime jurídico da RAN.

Na categoria das “componentes ambientais humanas” são integradas a “paisagem”, o “património natural e construído” assim como a “poluição”.

A consideração da poluição como uma componente ambiental é no mínimo estranha e justifica que Freitas do Amaral, no âmbito da análise crítica que faz a este diploma,

a classifique como um “grave erro, que não é só de técnica jurídica, mas de lógica pura” (Freitas do Amaral, 1994).

As implicações no direito de propriedade decorrentes da salvaguarda de valores ambientais são apresentadas no nº 3 do mesmo artigo: “aos proprietários de terrenos ou dos seus utilizadores podem ser impostas medidas de defesa e valorização dos mesmos, (...), nomeadamente a obrigatoriedade de execução de trabalhos técnicos, agrícolas ou silvícolas, em conformidade com as disposições em vigor”. Ainda neste sentido, o nº 4 refere que “o uso de biocidas, pesticidas, herbicidas, adubos, correctivos ou quaisquer outras substâncias similares, bem como a sua produção e comercialização, serão objecto de regulamentação especial”.

A regulamentação da utilização de produtos fitofarmacêuticos, por exemplo, tem dado lugar à produção de uma lista extensa de diplomas que, na sua maior parte, resultam da transposição de directivas comunitárias. Esta extensão resulta da constante actualização da lista das substâncias e dos limites máximos que se devem observar em determinados produtos agrícolas, actualização que decorre, quer da introdução de novas substâncias no mercado, quer da evolução do conhecimento sobre as mesmas.

O controlo das substâncias utilizadas na produção agrícola deve ser enquadrada também no âmbito das preocupações com a segurança alimentar e, nesta medida, com os “direitos dos consumidores” consagrados no artigo 60º da Constituição. Acrescente-se ainda que, em Portugal, o Decreto-Lei nº 18/2000, de 10 de Agosto, criou a Agência para a Qualidade Alimentar cujo modelo foi redefinido em 2002 através da Resolução do Conselho de Ministros nº 131/2002, de 7 de Novembro. A nível Europeu as questões da segurança alimentar foram apresentados pela Comissão no “Livro Branco da Segurança Alimentar” e a avaliação dos riscos da cadeia alimentar é da responsabilidade da Alta Autoridade Alimentar Europeia.

Para além das limitações ao direito de propriedade, essencialmente sob a forma de obrigações negativas, que estão presentes na produção de normas relativas à proibição de utilização de determinadas substâncias por parte dos agricultores, a Lei

de Bases do Ambiente refere outros instrumentos cuja regulamentação tem implicações ao nível do direito de propriedade.

É o caso da obrigatoriedade da realização de estudos de impacte ambiental (artigo 30º) para os “planos, projectos, trabalhos e acções que possam afectar o ambiente, território e a qualidade de vida dos cidadãos” independentemente da natureza pública ou privada desse tipo de iniciativas.

O diploma que institui este instrumento resulta da transposição de uma directiva comunitária. Na regulamentação desta medida é referida a necessidade de uma maior responsabilização social nas decisões com impactes no ambiente, responsabilização essa que “tem crescentemente vindo a ser observada como a mais recente doutrina dos órgãos das comunidades europeias, em matéria de aplicação dos fundos estruturais”.

A agricultura aparece no anexo a este diploma como uma das actividades susceptíveis de serem objecto deste tipo de avaliações nas seguintes situações:

- “a) projectos de emparcelamento rural em áreas de regadio abrangendo uma área superior a 350 ha;
- b) projectos de reconversão para exploração agrícola intensiva de áreas não cultivadas ou áreas seminaturais superiores a 100 ha;
- c) projectos de arborização com espécies de crescimento rápido que incidam sobre áreas de idêntica ordem de grandeza na continuidade de povoamentos preexistentes das mesmas espécies;
- d) projectos de hidráulica agrícola, associados a regularização de cursos de água permanentes, beneficiando mais de 2 500 ha;
- e) instalações para exploração intensiva de espécies bovinas com capacidade igual ou superior a 500 cabeças”.

A integração da dimensão ambiental em todos os sectores de actividade económica é justamente o principal objectivo do diploma relativo à Política Nacional do Ambiente. Na introdução ao mesmo é referida a Conferência das Nações Unidas de 1992 no sentido em que “tornou claro que a política do ambiente não é apenas mais uma política sectorial”.

Os três vectores prioritários de intervenção em matéria de ambiente são “o reforço da participação da sociedade civil na formulação e execução das políticas de ambiente, o ordenamento ambiental das actividades produtivas, incluindo a relação harmoniosa do homem com o património natural, e a superação da carência em infra-estruturas necessárias à protecção ambiental e à promoção da salubridade e da qualidade de vida dos cidadãos”.

Pensamos que a legislação relativa “à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola” é um passo no sentido apontado pelo diploma anterior. A transposição de directiva comunitária deu lugar à elaboração e difusão do “Código de Boas Práticas Agrícolas” por parte dos Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e do Ambiente e à identificação das chamadas “zonas vulneráveis” para o Continente e lhas.

Aquele Código apresenta as práticas agrícolas na perspectiva da conservação do solo e da água e a sua divulgação deve ser feita através de programas de formação e informação aos agricultores. São aí identificadas três grandes áreas de actuação: “práticas agrícolas e conservação do solo”, “práticas agrícolas e conservação da água” e “escolha e manutenção dos equipamentos”.

Para o Continente foram identificadas as seguintes “zonas vulneráveis”: Esposende-Vila do Conde, Aveiro, Mira e Faro. A consulta dos diplomas que aprovam os “programas de acção” para estas zonas permite-nos verificar que o objectivo da sua delimitação se prende com a protecção de aquíferos e concluir que estamos perante um conjunto de normas com implicações no direito de propriedade, nomeadamente em relação a obrigações de natureza positiva e negativa a observar por parte do agricultor.

Assim, por exemplo, o diploma relativo à zona de Esposende-Vila do Conde (Portaria nº 706/2001, de 11 de Julho) apresenta várias normas nos seguintes domínios das práticas agrícolas: “época de aplicação” (artigo 2º); “aplicação de fertilizantes em solos inundados ou inundáveis” (artigo 3º); “aplicação de fertilizantes em terrenos declivosos” (artigo 4º); “aplicação de fertilizantes em terrenos adjacentes a cursos de água e a captações de água potável” (artigo 5º); “plano e balanço de fertilização” (artigo 6º); “quantidade máxima de nitratos a aplicar às

culturas” (artigo 7º); “fertilizantes orgânicos” (artigo 8º); “gestão da rega” (artigo 9º); “controlo dos nitratos” (artigo 10º).

A lista de obrigações positivas e de obrigações negativas a observar por parte dos agricultores cuja actividade se inscreve nestas áreas constitui uma boa ilustração da delimitação negativa territorialmente circunscrita do direito de propriedade.

8.4.3. As reservas de território

Quadro 8 - Ordenamento do território

Ordenamento do território			
Enquadramento geral			
diploma	data	emissor	sumário
Lei nº 48/98	11.08.1998	AR	Lei de bases do ordenamento do território
Dec. Lei nº 380/99	22.09.1999	MEPAT*	Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial
Reservas (agrícola e ecológica)			
Dec. Lei nº 196/89	14.06.1989	MA**	Estabelece o novo regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RAN). Revoga o Decreto-lei nº 451/82, de 16 de Novembro
Dec. Lei nº 274/92	12.12.1992	MA	Introduz alterações no artº 9 do Dec. Lei nº 196/89 abrindo excepções para a utilização não agrícola de solos da RAN
Dec. Lei nº 93/90	19.03.1990	MPAT***	Revê o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN), estabelecido pelo Decreto-Lei nº 321/83, de 5 de Julho

* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

** Ministério da Agricultura

*** Ministério do Planeamento e da Administração do Território

Segundo o nº 2 do artigo 66º da Constituição, “para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado (...): b) ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta utilização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socio-económico e a valorização da paisagem”. O ordenamento do território surge-nos pois como uma componente fundamental do “direito ao ambiente e qualidade de vida”. A articulação das dimensões ambiental e territorial está presente também na Lei de Bases do Ambiente que, no seu artigo 27º, apresenta os “instrumentos da política de ambiente e do ordenamento do território”.

A política de ordenamento do território, apresentada pelo primeiro dos diplomas incluídos no quadro e regulamentada pelo segundo, tem como objecto (artigo 2º da Lei de Bases): “a) a definição do quadro da política de ordenamento do território e de urbanismo, bem como dos instrumentos de gestão territorial que a concretizam; b) a regulação, no âmbito da política de ordenamento do território e de urbanismo, das relações entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com as populações e com os representantes dos diferentes interesses económicos e sociais”.

Quanto aos fins (artigo 3º), destacamos os seguintes: “c) assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental (...); d) assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural; g) salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural, contendo a desertificação e incentivando a criação de oportunidades de emprego”.

Elemento estruturante desta política, o “sistema de gestão territorial” é composto por “instrumentos de gestão territorial” cuja diversidade assenta, nomeadamente, no âmbito territorial que abarcam e na sua natureza.

Os instrumentos de gestão territorial podem ser de âmbito nacional, regional ou municipal:

- âmbito nacional: o “programa nacional da política de ordenamento do território”, os “planos sectoriais” e os “planos especiais de ordenamento do território”;

- âmbito regional: “planos regionais de ordenamento do território”;
- âmbito municipal: “planos intermunicipais de ordenamento do território” e os “planos municipais de ordenamento do território”.

Estes últimos, por sua vez, podem corresponder aos “planos directores municipais”, aos “planos de urbanização” e aos “planos de pormenor”.

Aqueles instrumentos são ainda classificados de acordo com a sua natureza:

- os “instrumentos de desenvolvimento territorial” (programa nacional, planos regionais e planos intermunicipais de ordenamento do território);
- os “instrumentos de planeamento territorial” (planos municipais de ordenamento do território);
- os “instrumentos de política sectorial” (planos sectoriais);
- os “instrumentos de natureza especial” (planos especiais de ordenamento do território).

Um dos principais aspectos dos instrumentos de gestão territorial em termos das suas implicações no direito de propriedade diz respeito ao “regime do uso do solo”. Este regime está integrado nos instrumentos de “planeamento territorial” que correspondem, como vimos, aos “planos municipais de ordenamento do território”.

De acordo com o nº 1 do artigo 71º do diploma legal que estabelece o “regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial”, “o regime do uso do solo é definido nos planos municipais de ordenamento do território através da classificação e da qualificação do solo”.

A “classificação” do solo divide-o em duas categorias - “solo rural” e “solo urbano”- a partir das quais é determinado o “destino básico dos terrenos”.

Segundo o nº 2 do artigo 72º, “solo rural” é aquele “para o qual é reconhecida vocação para as actividades agrícolas, pecuárias florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de protecção ou de lazer, ou que seja ocupado por infra-estruturas que lhe não confirmam o estatuto de solo urbano”.

A “qualificação” (artigo 73º), por sua vez, regula o aproveitamento do solo em função da “utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida”.

A operacionalização do regime de uso do solo feita no âmbito dos planos directores municipais está presente na definição do seu “conteúdo material” e “documental”.

Em termos materiais, este instrumento deve definir os “sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal”; deve definir ainda “estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis; e identificar “condicionantes, designadamente reservas e zonas de protecção, bem como das necessárias à concretização dos planos de protecção civil de carácter permanente”.

Em termos documentais, o plano director municipal deve conter uma “planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento”.

Desta forma, o regime estabelecido permite a identificação das condicionantes (leia-se restrições) ao uso do solo, fundamentadas na classificação e qualificação do mesmo.

No que diz respeito ao “solo rural” existem algumas opções de fundo com importância para a definição de condicionantes ao seu uso e que são referidas, quer na Lei de Bases, quer no diploma que apresenta o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

Entre os “objectivos do ordenamento do território e do urbanismo” mencionados na Lei de Bases (artigo 6º), a par da protecção das “paisagens resultantes da acção humana” e da utilização dos solos de forma a evitar a sua “contaminação e erosão”, é referida a “preservação e defesa dos solos com aptidão natural ou aproveitados para actividades agrícolas, pecuárias ou florestais, restringindo-se a sua afectação a outras utilizações aos casos em que tal for comprovadamente necessário”. Assim, e no âmbito do solo rural ocupado pelas actividades agrícolas, florestais e pecuárias

existe uma preocupação explícita em evitar a alteração de uso, em reservá-lo para a utilização exclusiva daquelas actividades.

Isto mesmo é reafirmado nalgumas passagens do preâmbulo do segundo diploma referido (regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial) que passamos a citar:

“São delimitadas as responsabilidades do Estado, das autarquias locais e dos particulares relativamente a um modelo de ordenamento do território que assegure o desenvolvimento económico e social e a igualdade entre os Portugueses no acesso aos equipamentos e serviços públicos, num quadro de sustentabilidade dos ecossistemas, de solidariedade intergeracional e de excepcionalidade, face ao desaparecimento de pressão demográfica dos anos 60 e 70, da transformação de solo rural em solo urbano”.

E mais à frente:

“Procede-se à caracterização e definição de regras de tutela dos interesses públicos com expressão territorial, estabelecendo-se como princípios gerais a fundamentação dos critérios utilizados na sua necessária identificação e hierarquização nos instrumentos de gestão territorial que os prosseguem, a explicitação dos efeitos das medidas de protecção nele estabelecidas, graduando a prioridade a conferir àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo em termos ambientais, económicos, sociais e culturais e determinando a dependência da alteração da classificação do solo rural da necessária comprovação da respectiva indispensabilidade económica, social e demográfica”.

O próprio processo de implementação dos planos envolve um conjunto de procedimentos com implicações no direito de propriedade. Trata-se de um processo complexo que dá lugar à definição de direitos e de deveres e que procura a conciliação dos interesses preexistentes assim como a partilha de custos e de benefícios.

As duas fases deste processo, e a partir das quais é possível identificar aquelas implicações, consistem na aplicação de “medidas cautelares” e na “execução” do plano.

As “medidas cautelares” têm a natureza de regulamentos administrativos e, segundo o artigo 107º do diploma relativo ao regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, destinam-se “a evitar a alteração das circunstâncias e das condições de facto existentes que possa limitar a liberdade de planeamento ou comprometer ou tornar mais onerosa a execução do plano”.

Estas medidas podem consistir na “proibição, na limitação ou na sujeição a parecer vinculativo” das seguintes acções (entre outras): “trabalhos de remodelação de terrenos” e “derrube de árvores em maciço ou destruição do solo vivo e do coberto vegetal”.

De acordo com o artigo 116º do mesmo diploma a imposição destas medidas não confere o direito a indemnização com excepção das seguintes situações: quando não é respeitado o prazo de imposição de novas medidas preventivas (quatro anos sobre a caducidade das anteriores) e quando comportem “uma restrição ou supressão substancial de direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados, designadamente mediante licença ou autorização”.

Também os instrumentos de “execução” do plano podem interferir no direito de propriedade.

É o caso do direito de preferência (artigo 126º) segundo o qual “o município tem preferência nas transmissões por título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas do plano com execução programada”; é o caso ainda da “expropriação” (artigo 128º): “A administração pode expropriar os terrenos e edifícios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território”.

A afirmação dos direitos dos proprietários atingidos pelos instrumentos da execução dos planos é contemplada nos seguintes termos: o “direito de expropriação” (artigo 130º) que consiste no direito daqueles exigirem a “expropriação por utilidade pública dos seus terrenos necessários à execução dos planos quando se destinem a regularização de extremas indispensável à realização do aproveitamento previsto em plano de pormenor”; no “direito de perequação” (correlativo do “dever”) (135º) ou seja mecanismos compensatórios “destinados a assegurar a redistribuição entre os

interessados dos encargos e dos benefícios deles resultantes”; e ainda o “dever de indemnização” (143º), apresentado como uma inovação pela Lei de Bases e que se verifica quando têm lugar restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação”.

No entanto, “as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo resultantes de revisão dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares apenas conferem direito a indemnização quando a revisão ocorra dentro do período de cinco anos após a sua entrada em vigor”.

Estamos perante um conjunto de medidas de incidência territorial que envolvem a imposição de medidas restritivas ao direito de propriedade que decorrem das opções políticas ao nível do regime de uso do solo e da lógica de implementação dos próprios instrumentos de planeamento territorial.

Tivemos oportunidade de ver que o regime de uso do solo rural se caracteriza por uma preocupação de “reserva proteccionista”, preocupação esta consagrada no diploma relativo à RAN cujo regime jurídico iremos agora apresentar.

De acordo com o artigo 33º daquele regime “os solos integrados na RAN são obrigatoriamente identificados em todos os instrumentos que definam a ocupação física do território, designadamente planos regionais de ordenamento, planos directores municipais e planos de urbanização”.

Os antecedentes legais do diploma da RAN foram o Decreto-Lei nº 356/75, de 8 de Julho (adopta medidas de defesa dos recursos naturais e mais tarde foi substituído pelo Decreto-Lei nº 308/79, de 20 de Agosto) e o Decreto-Lei nº 357/75, de 8 de Julho (aprova medidas de protecção ao relevo natural, ao solo arável e ao revestimento vegetal sujeitando a autorização prévia as práticas de destruição do revestimento vegetal que não tenha fim agrícola).

O primeiro diploma refere que “a promulgação destas medidas integra-se nas recomendações da Carta Europeia do Solo, aprovada em 30 de Maio de 1972 pelo

comité de Ministros do Conselho da Europa, e coloca Portugal na vanguarda dos países que se preocupam com a defesa dos recursos naturais, de que o solo é o mais importante”.

No Decreto-Lei nº 357/75, por sua vez, são contempladas razões de natureza estética no impedimento da destruição do revestimento vegetal: “Não se pode ignorar também que a destruição do revestimento vegetal precede geralmente as fases seguintes de destruição do solo arável e do relevo natural, e que a cobertura vegetal é fundamental na manutenção da estabilidade física do relevo, na conservação do valor biológico do espaço agrícola e na valorização estética das paisagens”.

Estas referências de ordem estética não constam do actual diploma da RAN. Esta é apresentada (artigo 3º) como o conjunto das áreas que, em virtude das suas características “morfológicas”, “climáticas” e “sociais” maiores potencialidades apresentam para a produção de bens agrícolas.

Na introdução a este diploma é identificado o principal propósito da constituição de uma reserva agrícola: “o progresso e a modernização da agricultura portuguesa, com a consequente melhoria das condições socio-económicas das populações que a ela se dedicam, constitui uma dos grande objectivos que o Governo se propôs prosseguir. Um dos passos fundamentais para a boa prossecução deste objectivo é, sem dúvida, a protecção das áreas que melhores condições apresentam para tal actividade”.

Em Portugal, e segundo o mesmo diploma, as áreas de maior aptidão agrícola representam cerca de 12% do território nacional. Para além destas, são consideradas como susceptíveis de reserva as áreas que foram objecto de “importantes investimentos destinados a aumentar a capacidade produtiva”.

Considera-se, porém, que a protecção das áreas com grandes potencialidades agrícolas é, por si só, insuficiente para a instalação de uma agricultura “moderna e racional”. Neste sentido, aponta-se para a necessidade de redimensionar as explorações agrícolas, dando assim expressão ao artigo da Constituição relativo ao “redimensionamento do minifúndio” que envolve operações de emparcelamento

referidas no Código Civil e regulamentadas num dos diplomas inseridos no tema do “direito agrário”. Para a prossecução deste objectivo são definidas duas medidas: primeiro, que a unidade de cultura seja na RAN superior (o dobro) ao estabelecido para o resto do território nacional; segundo, que os proprietários de terrenos aí situados tenham o “direito de preferência na alienação ou dação em cumprimento de prédios rústicos existentes na mesma área”.

Estas normas dão lugar a um regime jurídico específico do direito de propriedade dos terrenos situados na RAN. Para além da unidade de cultura a observar pelos terrenos, a apresentação do “direito de preferência” no diploma da RAN não faz referência ao exercício desse direito entre “terrenos confinantes”, à semelhança do artigo 1380º do Código Civil, embora seja referido que esse direito deva ter lugar “sem prejuízo das preferências estabelecidas no Código Civil e em legislação complementar” (artigo 12º).

Para além dos terrenos com determinadas características físicas, o regime da RAN prevê uma “integração específica” (artigo 6º) de áreas quando estas “assumam relevância em termos de economia local ou regional”, dando assim expressão ao conteúdo do artigo 3º acima referido. É o caso:

- “a) das áreas que tenham sido submetidas a importantes investimentos destinados a aumentar com carácter duradouro a capacidade produtiva dos solos;
- b) dos solos cujo aproveitamento seja determinante da viabilidade económica das explorações agrícolas existentes;
- c) dos solos da subclasse Ch”.

A RAN representa restrições ao direito de propriedade sob a forma de um “regime proibitivo” imposto sobre os terrenos que a compreendem. Essas restrições são apresentadas nos artigos 8º (princípio geral) e 9º (utilização de solos da RAN condicionados pela lei geral).

Segundo o primeiro artigo, “os solos da RAN devem ser exclusivamente afectos à agricultura, sendo proibidas todas as acções que diminuam ou destruam as suas potencialidades agrícolas”, designadamente as seguintes:

- “a) Obras hidráulicas, vias de comunicação e acessos, construção de edifícios, aterros e escavações;
- b) Lançamento ou depósito de resíduos radioactivos, resíduos sólidos urbanos, resíduos industriais ou outros que contenham substâncias ou micro organismos que possam alterar as características do solo;
- c) Despejo de volumes excessivos de lamas, designadamente resultantes da utilização indiscriminada de processos de tratamento de efluentes;
- d) Acções que provoquem erosão e degradação do solo, desprendimento de terras, encharcamento, inundações, excesso de salinidade e outros efeitos perniciosos;
- e) Utilização indevida de técnicas ou produtos fertilizantes e fitofarmacêuticos”.

O último ponto do referido artigo 8º refere o tratamento preferencial dos solos da RAN em termos de “acções de fomento e apoio à agricultura desenvolvidas pelas entidades públicas”.

O artigo 9º, por sua vez, estabelece que “carecem de prévio parecer favorável das comissões regionais da reserva agrícola todas as licenças, concessões, aprovações e autorizações administrativas relativas a utilizações não agrícolas de solos integrados na RAN”. O nº 2 deste mesmo artigo identifica as actividades e utilizações que podem ser objecto de parecer favorável daquelas comissões. Estão neste caso:

- “a) Obras com finalidade exclusivamente agrícola, quando integradas e utilizadas em explorações agrícolas viáveis, desde que não existam alternativas de localização em solos não incluídos na RAN ou, quando os haja, a sua implantação nestes inviabilize técnica e economicamente a construção;
- b) Habitações para fixação em regime de residência habitual dos agricultores em explorações agrícolas viáveis, desde que não existam alternativas válidas de localização em solos não incluídos na RAN;
- c) Habitações para utilização própria e exclusiva dos seus proprietários e respectivos agregados familiares, quando se encontrem em situação de extrema necessidade sem alternativa viável para a obtenção de habitação condigna e daí não resultem inconvenientes para os interesses tutelados pelo presente diploma;

- d) Vias de comunicação, seus acessos e outros empreendimentos ou construções de interesse público desde que não haja alternativa técnica economicamente aceitável para o seu tratado ou localização;
- e) Exploração de minas, pedreiras, barreiras e saibreiras, ficando os responsáveis obrigados a executar o plano de recuperação dos solos que seja aprovado;
- f) Obras indispensáveis de defesa do património cultural, designadamente de natureza arqueológica;
- g) Operações relativas à florestação e exploração florestal quando decorrentes de projectos aprovados ou autorizados pela Direcção-Geral das Florestas (...);
- h) Instalações para agro-turismo e turismo rural, quando se enquadrem e justifiquem como complemento de actividades exercidas numa exploração agrícola (...);
- i) Campos de golfe declarados de interesse para o turismo pela Direcção-Geral de Turismo, desde que não impliquem alterações irreversíveis da topografia do solo e não se inviabilize a sua eventual reutilização agrícola (...).

No caso dos solos das classes A e B, o parecer favorável só pode ser concedido quando não existir alternativa “idónea” para este tipo de actividades e utilizações.

A fundamentação da RAN no “progresso” e “modernização” da agricultura permite colocar a hipótese de estarmos perante uma reserva territorial estratégica do ponto de vista do abastecimento alimentar. Parece-nos, no entanto, que o actual quadro constitucional torna possível uma interpretação mais ampla daquela reserva. Com efeito, entre as “tarefas fundamentais do Estado” (artigo 9º) está a defesa da natureza e do ambiente e a salvaguarda de um correcto ordenamento do território. Essas tarefas do Estado são reafirmadas no artigo 66º relativo ao “ambiente e qualidade de vida”, concretamente nas alíneas b) e d).

A primeira refere que lhe cumpre “ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socio-económico e a valorização da paisagem”; a segunda, refere a tarefa de “promover o aproveitamento racional dos recursos naturais,

salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações”.

Também o artigo 93º relativo aos “objectivos da política agrícola” refere na sua alínea d): “assegurar o uso e a gestão racionais dos solos e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração”.

Em nossa opinião, existirão razões para pensar que a salvaguarda (imposição de restrições) da função produtiva da terra encontra a sua fundamentação na defesa dos valores associados ao ambiente, ao ordenamento do território e à ecologia. De qualquer forma, também não é destituída de fundamento a hipótese de reserva numa óptica mais utilitarista uma vez que o desempenho produtivo está também dependente de factores de natureza ecológica.

No caso da Reserva Ecológica Nacional (REN) o objectivo é a protecção de “ecossistemas fundamentais” e o indispensável “enquadramento das actividades humanas”. A “agricultura e a silvicultura modernas a par do crescimento urbano” aparecem a justificar esta reserva.

O artigo 1º define esta reserva da seguinte forma: “A Reserva Ecológica Nacional (...) constitui uma estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas”.

A REN “abrange zonas costeiras e ribeirinhas, águas interiores, áreas de infiltração máxima e zonas declivosas”. É para estas áreas que é definido o regime da REN (artigo 4º) que consiste essencialmente num regime proibitivo com excepções. Assim, manda aquele artigo que “nas áreas incluídas na REN são proibidas as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal”. Entre as excepções estão as seguintes:

- “a) A realização de acções já previstas ou autorizadas à data da entrada em vigor da portaria que delimita a REN;
- b) As instalações de interesse para a defesa nacional;
- c) A realização de acções de interesse público”.

Este regime não é aplicado às áreas classificadas no âmbito do diploma relativo à rede nacional de áreas protegidas e, à semelhança do que sucede no regime da RAN, às operações de florestação e exploração florestal quando “decorrentes de projectos aprovados ou autorizados pela Direcção-Geral das Florestas”. Também à semelhança da RAN, as áreas da REN são especificamente demarcadas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo, designadamente planos regionais e municipais de ordenamento do território.

Assim, os planos mencionados são uma componente essencial da prossecução dos objectivos de natureza ambiental “cuja concretização a lei comete à Administração” (Moreira Fernandez, 2001: 297). Esta autora manifesta a convicção de que “todos os instrumentos planificatórios que de algum modo integrem e concretizem, por imposição legal, a promoção e a tutela dos valores ambientais são manifestações claras de uma *planificação ambiental*” (ibid).

Ainda para esta autora, a RAN e a REN correspondem a uma categoria de normas e diplomas legais que devem ser “baptizados” com a “inovadora categoria” de “*leis reserva*”:

“Com efeito, trata-se de leis que promovem a protecção de interesses posicionados a um nível superior, ou seja, a um nível nacional que, de um ou de outro modo, destacam ou reservam do conjunto espacial representado pelo território nacional, um conjunto de áreas às quais pretendem proporcionar uma protecção especial mediante a imposição de vínculos de protecção ambiental incidente sobre os direitos de propriedade privada dos seus titulares, assumindo, por via destas características, em relação aos outros corpos normativos de prossecução ambiental, um valor reforçado (...)” (Moreira Fernandez, 2001: 297-298)

Para além disso, e ainda segundo a mesma autora, estamos perante leis que, “pela sua estrutura e pelo facto de promoverem interesses colocados num nível superior” se impõem a outros actos normativos (id: 156).

A “inconstitucionalidade material” que, segundo Moreira Fernandez, caracterizarão estes diplomas decorre, entre outros aspectos, do facto de não cumprirem com rigor o princípio constitucional da “necessidade” do regime dos direitos, liberdades e garantias. Segundo refere, estes diplomas não “impõem à Administração a obrigação de esgotar os meios de intervenção primários para, depois, seguir pela implantação das restrições que, em determinado momento, se revelem adequadas à prossecução do fim de utilidade pública que aquelas visavam cumprir” (id: 302).

O entendimento segundo o qual o direito de construção (“*ius aedificandi*”) é uma “competência inerente ao conteúdo constitucional do direito de propriedade privada”, e dadas as restrições a esse propósito presentes na RAN e na REN, conduz Moreira Fernandez a defender que o Estado compense o “particular que se sinta lesado com a imposição legal ou administrativa de determinada vinculação ambiental ou ecológica sobre o seu terreno” mediante uma “acção de defesa da propriedade” (id: 303).

Estamos perante uma ilustração da tensão existente entre a dimensão subjectiva do direito de propriedade e a sua suposta “função social” que, como tivemos já oportunidade de referir, Moreira Fernandez não inclui naquele direito.

A autora mantém a sua posição para o caso de outros diplomas que integra na categoria da “administração por objectivos”, ou seja, “leis que cometem à Administração a prossecução concreta de determinados objectivos ambientais e ecológicos” e que, contrariamente aos diplomas da RAN e da REN, não têm um “carácter auto-executivo”. Alguns desses diplomas fazem parte do grupo temático apresentado no ponto seguinte.

8.4.4. Outras reservas e valores a proteger: património e ecologia

Quadro 9 - Património e ecologia

Reservas patrimoniais e ecológicas			
diploma	data	emissor	sumário
Dec. Lei nº 49/79	6.06.1979	MNE*	Aprova a convenção para a protecção do património mundial, cultural e natural
Lei nº 13/85	6.07.1985	AR	Património cultural português
Dec. Lei nº 613/76	27.07.1976	PCM	Revoga a lei nº 9/70, de 19 de Junho e promulga o novo regime de protecção à natureza e criação de parques nacionais
Dec. Lei nº 19/93	23.01.1993	MARN	Estabelece normas relativas à Rede Nacional de Áreas Protegidas
Resol. Conselho Ministros nº142/97	28.08.1997	PCM	Aprova a lista nacional de sítios (1ª fase) prevista no artigo 3º do Decreto-Lei nº 226/97, de 27 de Agosto
Dec. Lei nº 140/99	24.04.1999	MA**	Revê a transposição para a ordem jurídica interna da Directiva nº 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril (relativa à conservação das aves selvagens), e da Directiva nº 92/43/CEE, do conselho, de 21 de Maio (relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens).
Resol. Conselho Ministros nº76/2000	5.07.2000	PCM	Aprova a 2ª fase da lista nacional de sítios a que se refere o nº 1 do artigo 4º do Dec. Lei nº 140/99, de 24 de Abril

* Ministério dos Negócios Estrangeiros

** Ministério do Ambiente

Quadro 10 - Conservação e protecção da natureza

Outros instrumentos de conservação e protecção da natureza			
diploma	data	emissor	sumário
Dec. Lei nº 101/80	9.10.1980	MNE	Aprova a Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional (concluída em Ramsar, Irão, em 2 de Fev. de 1971)
Dec. Lei nº 103/80	11.10.1980	MNE	Aprova a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migradoras pertencentes à fauna selvagem (concluída em Bona, em 24 de Junho de 1979)
Dec. Lei nº 95/81	23.07.1981	MNE	Aprova a Convenção relativa à Protecção da Vida Selvagem e do Ambiente Natural na Europa
Dec. Lei nº 21/93	29.06.1993	MNE	Aprova a Convenção sobre a Diversidade Biológica
Resol. Conselho Ministros nº 152/2001	11.10.2001	PCM	Adopta a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade

A constituição de reservas e parques naturais e de recreio, assim como a classificação e protecção de paisagens e “sítios” de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação dos valores culturais de interesse histórico ou artístico (cf. artigo 66º da Constituição) constituem outra das incumbências do Estado no sentido da concretização do direito ao “ambiente e qualidade de vida”.

É nesse sentido que são aqui considerados alguns dos diplomas fundamentais relativos à protecção e à conservação da natureza. Para além dos diplomas que delimitam reservas naturais de interesse paisagístico e/ou ecológico, incluímos na selecção algumas Convenções internacionais de conservação e protecção da natureza assinadas por Portugal.

A definição de património como “todos os bens materiais e imateriais que, pelo seu reconhecido valor próprio, devam ser considerados como de interesse relevante para a permanência e identidade da cultura portuguesa através do tempo” (Lei 13/85) constitui um bom ponto de partida para a análise deste segundo grupo de diplomas.

Nessa definição cabem as “obras do homem ou obras conjuntas do homem e da natureza, espaços suficientemente característicos e homogêneos, de maneira a poderem ser delimitados geograficamente, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico ou social”. A “protecção, conservação, valorização e revitalização do património cultural deverão ser consideradas obrigatórias no ordenamento do território e na planificação a nível nacional”.

Já antes, em 1979, o Decreto-Lei nº 49/79 tinha aprovado para adesão a Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural. As definições de património cultural e natural que aí encontrámos não se afastam das que são apresentadas na Lei 13/85. Para além da identificação de um conjunto de medidas que devem ser adoptadas pelos Estados signatários tendo em vista a protecção, conservação e valorização do património cultural e natural, no artigo 6º é referido que “com pleno respeito pela soberania dos Estados no território dos quais está situado o património cultural e natural (...) e sem prejuízo dos direitos reais previstos na legislação nacional sobre o referido património, os Estados parte na presente Convenção reconhecem que o referido património constitui um património universal para a protecção do qual a comunidade internacional no seu todo tem o dever de cooperar”.

A delimitação de reservas naturais corresponde a uma peça fundamental no âmbito do ordenamento do património natural. A introdução ao diploma que estabelece normas relativas à Rede Nacional de Áreas Protegidas dá alguma informação sobre o tratamento deste tema no ordenamento jurídico nacional.

Assim, é referido que “com a Lei nº 9/70, que introduziu na nossa ordem jurídica as noções de ‘parque nacional’ e ‘reserva’, teve início o acompanhamento da evolução internacional de protecção da natureza, através da classificação das áreas mais representativas do património natural. Ao abrigo dessa Lei criou-se o Parque Nacional da Peneda-Gerês e foram instituídas várias reservas”.

A protecção da natureza veio, entretanto, a beneficiar de um apreciável alargamento com o Decreto-Lei nº 613/76, de 27 de Julho, pois àquele se juntou então, “como factor de influência na classificação das áreas a proteger, o seu valor estético e cultural”.

Este último diploma introduz a concepção europeia de “parque natural” que “vem de encontro às realidades geográficas e demográficas do País, cujas paisagens humanizadas resultam de uma intervenção por vezes milenária e praticamente estendida a todo o espaço físico do território”. O reconhecimento da importância de valores culturais tais como a “árvore centenária, a azenha e o povoado rural, o recorte da paisagem marcado pelas penedias ou pela obra do homem” são apresentados como aspectos inovadores e traduzem-se na classificação de “objectos”, “sítios”, “conjuntos” e “lugares”.

Com a Lei de Bases do Ambiente, a par da manutenção das áreas protegidas de âmbito nacional, consagram-se os conceitos de “área protegida” de âmbito regional e local no sistema jurídico português.

A tipologia de áreas protegidas apresentada pelo Decreto-Lei nº 19/93 compreende: o “parque nacional”, a “reserva natural”, o “monumento natural”, a “paisagem protegida” e ainda os “sítios de interesse biológico”. Estes últimos têm a particularidade de serem constituídos a pedido dos proprietários, dando assim lugar à constituição de “áreas protegidas de interesse privado”, com o objectivo de proteger “espécies da fauna e da flora selvagem e respectivos habitats naturais com interesse ecológico ou científico”.

A definição das áreas protegidas tem repercussões em termos do direito de propriedade que decorrem, quer da sua classificação como tal, quer da implementação de um “plano de ordenamento” obrigatório para os casos do “parque nacional”, da “reserva natural” e do “parque natural”. Nas “áreas protegidas”, por sua vez, podem ser demarcadas zonas de protecção integral denominadas “reservas integrais” que podem dar lugar a expropriações.

A introdução de medidas restritivas aquando do processo de classificação é referido no artigo 13º segundo o qual “1- A classificação de áreas protegidas é feita por decreto regulamentar, que define: a) o tipo e delimitação geográfica da área e seus objectivos específicos; b) os actos e actividades condicionados ou proibidos; (...); 6 - O decreto regulamentar de classificação de uma área protegida pode fixar condicionamentos ao uso, ocupação e transformação do solo, bem como interditar, (...), as acções e actividades susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento natural

da fauna ou da flora ou as características da área protegida, nomeadamente a introdução de espécies animais ou vegetais exóticas, as quais, quando destinadas a fins agro-pecuários, devem ser expressamente identificadas, as actividades agrícolas, florestais, industriais, mineiras, comerciais ou publicitárias, a execução de obras ou empreendimentos públicos ou privados, a extracção de materiais inertes, a utilização das águas, a circulação de pessoas e bens e o sobrevoo de aeronaves”.

A publicação do plano de ordenamento das áreas protegidas, por seu lado, dá lugar à revogação das disposições relativas a actos e actividades proibidas ou condicionadas previstas no decreto regulamentar de classificação e à introdução de uma “política de salvaguarda e conservação (...), dispondo sobre os usos do solo, e condições de alteração dos mesmos, hierarquizados de acordo com os valores do património natural em causa”. Entre os actos e actividades susceptíveis de serem condicionados ou proibidos estão os seguintes: “a) realização de obras de construção civil; b) alteração do uso actual dos terrenos, das zonas húmidas ou marinhas; c) alterações à morfologia do solo, nomeadamente modificações do coberto vegetal; d) alterações da configuração da topologia das zonas lagunares ou marinhas”.

Os diplomas que fazem a transposição das Directivas comunitárias relativas às “aves” e à “fauna e flora selvagens” dão lugar à identificação de espécies e sítios a proteger e, nessa medida, podem dar lugar à imposição de medidas restritivas do uso da terra.

A “Directiva aves” (Directiva 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril) e a “Directiva habitats” (Directiva 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio), como são normalmente conhecidas, correspondem a dois instrumentos estruturais da protecção da natureza no âmbito do direito comunitário.

A primeira, transposta para a ordem jurídica portuguesa através do Decreto-Lei nº 75/91, de 14 de Fevereiro, iniciou a acção conjunta dos Estados-Membros para conservação do património natural. A protecção das espécies de aves que vivem no estado selvagem no território da União Europeia passa pela designação de Zonas de Protecção Especial (ZPE).

A segunda daquelas Directivas foi transposta pelo Decreto-Lei nº 226/97, de 27 de Agosto, e prevê o estabelecimento de uma rede ecológica europeia de Zonas Especiais de Conservação (ZEC), a Rede Natura, que englobará também as ZPE.

Estes diplomas foram revogados pelo Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de Abril, que procede à revisão da transposição daquelas directivas.

Entre as medidas fundamentais da protecção dos habitats (ZEC) está a elaboração de uma Lista Nacional de Sítios que em Portugal foi feita em duas fases: a primeira, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 142/97, de 28 de Agosto; a segunda, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 76/2000, de 5 de Julho.

As actividades desenvolvidas no âmbito das áreas classificadas como “sítios” ficam sujeitas a normas cuja definição depende da área da sua integração (p.e. planos das áreas protegidas, instrumentos de planeamento territorial ou planos de natureza específica). Na ausência ou insuficiência destes últimos na protecção dos habitats, o licenciamento ou autorização de determinados actos ficam sujeitos a parecer favorável do Instituto de Conservação da Natureza. Estes actos compreendem, nomeadamente: “a alteração do uso actual do solo que abranja áreas contínuas superiores a 5 ha” e “as alterações à morfologia do solo, com excepção das decorrentes das normais actividades agrícolas e florestais”.

A definição do âmbito e do enquadramento das medidas referentes à conservação das espécies da fauna, flora e habitats é feita pela Rede Natura que é considerado o instrumento por excelência de conservação a nível Comunitário.

No caso das Convenções internacionais consideradas no segundo grupo de diplomas (vd. quadro 10), e à semelhança do que já foi referido para o caso do património mundial, a conciliação dos direitos privados com o interesse colectivo faz-se ao nível do direito internacional. Desse ponto de vista, queremos destacar as considerações relativas à natureza dos valores a proteger, nomeadamente, a noção desses valores como recursos internacionais.

Assim, o preâmbulo da Convenção sobre zonas húmidas refere que:

“Reconhecendo a interdependência do homem e do seu ambiente; considerando as funções ecológicas fundamentais das zonas húmidas enquanto reguladoras dos regimes de água e enquanto habitats de uma fauna e flora características, especialmente de aves aquáticas; conscientes de que as zonas húmidas constituem um recurso de grande valor económico, cultural, científico e recreativo, cuja perda seria irreparável; desejando pôr termo, actual e futuramente, à progressiva inversão e perda de zonas húmidas; reconhecendo que as aves aquáticas nas suas migrações periódicas podem atravessar fronteiras e portanto devem ser consideradas como um recurso internacional; estando confiantes de que a conservação de zonas húmidas, da sua flora e da sua fauna pode ser assegurada com políticas nacionais conjuntas de longo alcance, através de uma acção internacional coordenada”.

O nº 1 do artigo 4º desta Convenção identifica as formas de promover a protecção destes valores: “cada parte contratante deverá promover a conservação de zonas húmidas e de aves aquáticas estabelecendo reservas naturais nas zonas húmidas, (...), e providenciar à sua protecção apropriada”.

O artigo 5º deste diploma apresenta directrizes relativas à conclusão de acordos, nomeadamente: “e) a conservação e, quando tal se torne necessário e seja possível, a restauração dos habitats que são importantes para a manutenção de um favorável estado de conservação e para a protecção dos referidos habitats contra os diversos factores que poderiam ser-lhe nocivos, incluindo o estrito controlo da introdução de espécies exóticas prejudiciais à espécie migradora em causa e o controlo das que já tenham sido introduzidas;(…); h) na medida do possível, eliminar as actividades e os obstáculos que prejudiquem ou impeçam a migração ou, se tal não for viável, tomar medidas que compensem o efeito de tais actividades e obstáculos; i) a prevenção, redução ou controle do escoamento de substâncias nocivas à espécie migradora no seu habitat”.

Também no caso da Convenção sobre Vida Selvagem e Património Natural da Europa são previstas medidas de protecção que podem colidir com o direito de propriedade: “1 - Cada uma das partes Contratantes tomará as medidas legislativas e regulamentares adequadas e necessárias à protecção dos habitats das espécies selvagens da flora e da fauna, (...), e à defesa dos habitats naturais ameaçadas de

extinção; 2 - as partes Contratantes, nas suas políticas de ordenamento e de desenvolvimento, tomarão em consideração as necessidades da conservação das zonas protegidas (...) com vista a evitar ou reduzir, tanto quanto possível, toda e qualquer deterioração das mesmas zonas”.

O diploma que adopta a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade faz referência à maior parte dos outros diplomas legais referidos até ao momento e, nesse sentido, permite uma visão de síntese e um balanço das acções que têm sido desenvolvidas neste âmbito.

Um dos principais propósitos deste documento é, justamente, o da integração das diferentes medidas existentes no âmbito da protecção e conservação da natureza em duas novas figuras: a Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas. Não é para nós muito clara a distinção entre a Rede e o Sistema uma vez que parecem existir sobreposições.

Entre os objectivos da Estratégia está a contribuição para a prossecução dos objectivos visados pelos processos de cooperação internacional em que Portugal está envolvido. De facto, para além de dar seguimento a propostas feitas no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Estratégia articula-se fortemente com a Estratégia Pan-Europeia da Diversidade Biológica e Paisagística. A nível do ordenamento jurídico interno, corresponde a uma exigência legal fixada na Lei de Bases do Ambiente.

Uma das opções estratégicas mais enfatizada neste documento corresponde à integração dos valores de conservação da natureza e da diversidade biológica nas diferentes políticas, nomeadamente, a política de ordenamento do território e as diferentes políticas sectoriais. Nessa medida, a Estratégia introduz a questão da compatibilização entre os direitos privados, nomeadamente o direito de propriedade, e os valores que se pretendem proteger através daquelas iniciativas.

A política de ordenamento do território é considerada um meio fundamental para a conservação da natureza e da biodiversidade uma vez que disciplina a ocupação e do território e, como tal, pode atender à distribuição geográfica dos valores naturais, integrando as delimitações territoriais da RAN, da REN e da Rede Natura, para além

das áreas protegidas. Entre os instrumentos de gestão territorial devem ser destacados os planos municipais de ordenamento do território uma vez que se considera que “(...) de uma forma geral, é através dos planos municipais de ordenamento do território que o desiderato de uma gestão territorial respeitadora dos valores ambientais se deverá alcançar”.

Relativamente à política agrícola, o diploma relativo à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade apresenta os seguintes objectivos: promover a conservação e utilização sustentável dos recursos genéticos; promover a manutenção dos ecossistemas agrícolas de elevado interesse para a biodiversidade (através, nomeadamente, da aplicação dos instrumentos integrados no Agro, no Agris e no Ruris) e promover a conservação dos recursos naturais (p.e.: racionalização das práticas de fertilização, rega e protecção fitossanitária; divulgação do Manual Básico de Práticas Agrícolas; assegurar a protecção dos solos que integram a RAN; incentivar a adesão às medidas agro-ambientais; sensibilização dos proprietários rurais).

A agricultura feita “em moldes tradicionais” e a sua importância para a manutenção de “determinados ecossistemas naturais” aparece a fundamentar este tipo de orientações de política. Assim, é dito que:

“A ocupação pela agricultura, ao longo dos séculos, de uma vasta área do território nacional conduziu, nas condições ecológicas características da região mediterrânica, à criação de um conjunto de ecossistemas que progressivamente substituíram os ecossistemas naturais, gerando, (...), novos equilíbrios e moldando uma paisagem rural fortemente humanizada. Estes novos equilíbrios estão patentes em numerosos agro-sistemas tradicionais, aos quais está associado um importante património de espécies domésticas e selvagens, muitas delas ameaçadas de extinção e que importa preservar. A manutenção da actividade agrícola e, em especial, dos sistemas tradicionais, de elevada fragilidade económica, constitui por isso um dos objectivos que norteiam a formulação dos programas sectoriais e apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais (...). Por outro lado, a inter-relação complexa que se estabelece no território entre actividade agrícola e o meio em que se desenvolve é determinante para a preservação dos recursos naturais, nomeadamente do solo e da água (...).”

O caso de jurisprudência da Quinta do Taipal (Baixo Mondego) analisado por Gomes Canotilho em **Protecção do Ambiente e Direito de Propriedade** constitui uma boa ilustração da problemática relativa à compatibilização da actividade agrícola com os valores associados à protecção da natureza e à biodiversidade e, mais especificamente, da colisão entre o direito de propriedade privada e o direito ao ambiente e qualidade de vida. O autor considera-o “um *leading case* da jurisprudência ambientalista portuguesa” e foi objecto (durante os cinco anos em que decorreu) de quatro acórdãos, dois do Tribunal da Relação de Coimbra e dois do Supremo Tribunal de Justiça.

Esta situação refere-se a um processo movido pelo Ministério Público contra os proprietários da referida quinta no sentido de proibir o enxugo de um terreno com 50 ha (para cultivo de arroz) alegando-se o facto dos mesmos constituírem “dormitório” das garças do Baixo Mondego e ainda o facto de a referida área dispor de “(...) riqueza natural elevada, servindo de abrigo a muitas espécies de aves sedentárias e migradoras, sendo procurada por aves aquáticas raras, vindas do Norte da Europa, no Inverno, e de África, no Verão (...); há ali, igualmente, indícios da existência de lontras, animal praticamente em vias de extinção no nosso continente (...)” (citado em Gomes Canotilho, 1995: 8).

A importância deste caso justifica a transcrição de algumas passagens da sentença do Tribunal Judicial de Montemor-o-Velho, em 31 de Maio de 1995.

Sobre o direito de propriedade é dito: “O direito de propriedade individual é um direito de expressão constitucional (art. 62º, nº 1, da Constituição Política), um direito, pois, fundamental (...), um dos que a comunidade política elegeu como indeligiáveis da pessoa, como instrumento natural do seu desenvolvimento económico, social e cultural”.

A propósito da delimitação daquele direito é referido o seguinte:

“A definição do conteúdo do direito de propriedade privada deixou-a a Constituição ao cuidado da lei ordinária, no caso, o Código Civil. O art. 1305º, deste último, assinala àquele direito um conjunto de três faculdades, que são, afinal, a expressão da sua natural essência: uso, fruição e

disposição. E diz que o proprietário delas goza de modo pleno e exclusivo, querendo com isso significar que, acima dos dele (proprietário), não existem outros poderes sobre a coisa, e que ele pode exigir que todos se abstenham de perturbar ou obstaculizar o seu exercício.

A ideia de um direito de propriedade absoluto e ilimitado, fruto de concepções político-económicas do liberalismo, tem vindo a descaracterizar-se pela acentuação do fim social daquele direito, em paralelo com a evolução dos sistemas político-económicos para formas mais solidárias de participação dos cidadãos e das instituições.

As restrições (de direito privado e de direito público) ao gozo pleno e exclusivo do proprietário, admitidas no falado art. 1305º do Código Civil, fazem parte do conteúdo do próprio direito, como seus elementos normais. Não devem ser encarados, pois, como agressões excepcionais ao poder absoluto do 'dominus'.

Algumas destas restrições, de direito privado, tal como as do art. 1346º do Código Civil, relevam, já, de uma preocupação ecológica”.

É acrescentado que o que estava na linha de preocupações do legislador eram sobretudo a disciplina das relações, “potencialmente conflituais”, de vizinhança”.

O juiz continua num registo mais histórico:

“A partir dos anos 60, a rápida industrialização, o aumento desordenado dos aglomerados urbanos, a alteração radical dos processos de exploração agrícola, a ramificação das infra-estruturas de transportes, o gigantismo que atingiu o parque automóvel, tudo prosseguido numa perspectiva puramente economicista, puseram os homens, os Estados e a comunidade internacional perante a evidência de que os recursos naturais não são inesgotáveis, e que o desenvolvimento e o progresso dependem tanto de uma forte e moderna indústria, como, por exemplo, da pureza da água e das margens dos rios para que, afim de poupar nos custos de produção, aquela lança os efluentes e detritos da sua laboração”.

Em seguida, o juiz faz referência às consequências jurídicas da entrada de Portugal na União Europeia, à evolução da consciência ambiental na Comunidade e da

legislação com essa preocupação em Portugal. É assim referida a REN e a Lei de Bases do Ambiente. Cita ainda as Convenções internacionais assinadas por Portugal com o objectivo de protecção da natureza e que fazem parte da lista anteriormente apresentada (vd. quadro 10).

Chegando à parte mais conclusiva da sentença o juiz refere que:

“(...) é chegado o momento de dizer se o ‘ambiente’ e disciplina jurídica que o rege devem intervir na solução do caso *sub judice*, para além da óbvia participação das normas de conteúdo estritamente civilista que disciplinam o direito de propriedade privada.

Não tenho dúvidas em afirmar que sim, vistas as especialíssimas características do ecossistema que se instalou na disputada Quinta do Taipal, que a enquadra no conjunto das preocupações, atrás referidas, da Conferência Internacional de Ramsar, Convenção Relativa à Vida Selvagem e do Meio Natural da Europa e Convenção sobre a Conservação das Espécies Migradoras Pertencentes à Fauna Selvagem, e a coloca na mira das intenções programáticas dos citados nºs 1 e 2 do art. 16º da Lei de Bases do Ambiente. (...). Agora, já podemos ver um direito de propriedade privada não apenas comprimido pelo empolamento de outros direitos conflituantes, mas, também, um direito dialecticamente transformado pela interacção que no seu interior se processou com o direito do ambiente, direito este cujo instrumento de acção ou contradição é o ‘dever’ (dever fundamental/constitucional) de todos os cidadãos de defenderem o ambiente (...). Dever que é como que o reverso da medalha, quando em confronto com o direito correspondente e a que o proprietário, enquanto tal, não pode fugir. (...). Há boas razões, portanto, para proibir as operações de enxugo de terras na área em causa. O facto de, antes, ter havido enxugo, para cultivo de arroz, em parte dela, não modifica os termos da questão. Já, aí, havia prejuízo para o ambiente, nos termos sobreditos”.

Entre os aspectos da análise crítica de Gomes Canotilho a este caso queremos sublinhar o argumento central utilizado na defesa dos proprietários. Trata-se daquilo que se designa por “privilégio agrário” e que pode, segundo este autor, resumir-se assim:

“1- o uso dos solos para fins económico-agrários deve estar sujeito, como qualquer outro uso às prescrições normativas referentes à protecção da natureza, ao equilíbrio ecológico, à preservação da vida selvagem e dos biótopos e nichos tróficos indispensáveis a esta preservação;

2- o uso agrícola dos solos não deve equiparar-se, porém aos outros usos - industriais, urbanos -, sobretudo quando esse uso não implicar transformações qualitativas dos métodos de exploração habitualmente utilizados;

3- consequentemente, existe uma presunção - (...) – de conformidade do uso agrícola dos solos com os preceitos ambientais protectivos do equilíbrio ecológico quando esse uso obedece às práticas habituais e corresponde a uma adequada ordenação económico-territorial” (Gomes Canotilho, 1995: 85).

O autor refere ainda que “este ‘privilégio agrário’ que, no fundo, se reconduz a uma presunção de conformidade dos usos agrícolas tradicionais com as exigências de protecção da natureza, tende hoje a ser mais restritivamente compreendido dada a agudeza das perturbações dos usos económico-agrários - mesmo tradicionais! - nos ecossistemas existentes em determinadas zonas rurais” (id: 84).

Para Gomes Canotilho, a sentença do juiz tem a virtude de aplicar o “princípio da unidade da ordem jurídica” e de ter partido de uma regra fundamental: “o princípio da interpretação mais amiga do ambiente” (id: 83). Aponta-lhe, no entanto, alguns problemas. Um deles prende-se com o recorte “de um conflito de direitos fundamentais cujos contornos jurídicos são particularmente confusos”. Assim, e segundo autor, “(...) para a resolução do eventual conflito entre direitos fundamentais os arestos em análise fazem apelo ao *instrumentarium* metódico da supra/infra ordenação de direitos” (id: 90). Ora, para este autor:

“(...) a priori e em abstracto, é juridicamente incorrecto dizer que o direito ao ambiente ‘pesa’, ‘vale mais’ ou ‘é mais forte’ do que o direito de propriedade ou o direito de iniciativa económica privada” (Gomes Canotilho, 1995: 90).

Outro problema referido pelo autor prende-se com o facto “(...) de saber se existe na hipótese em discussão um caso de simples vinculação ecológico-social da

propriedade ou se estamos perante uma compressão ablatória de natureza quase-expropriativa” (id: 95).

Nas considerações finais das suas anotações a este caso, o autor refere que:

“O ‘caso Quinta do Taipal’ veio demonstrar as inequívocas deficiências do sistema jurídico português quanto à protecção do ambiente. Deficiências quer a nível legislativo-ambiental quer a nível legislativo-processual” (Gomes Canotilho, 1995:105).

Este caso é citado também por Ferreira do Amaral numa comunicação apresentada no âmbito de um curso sobre Direito do Ambiente.

O autor apresenta-o para ilustrar que existem valores que têm de ser protegidos dos próprios proprietários das “coisas”. A certa altura da sua comunicação, Ferreira do Amaral refere a mudança de perspectiva relativamente ao uso da terra que do seu ponto de vista se tem registado:

“Há 30 ou 40 anos, o bom era aquele que aproveitava o terreno, que não deixava o terreno em paul alagado. O que deixava o terreno alagado era preguiçoso, que não cuidava bem da propriedade. Bom era produzir, bom era afectar esses terrenos à produção artificial agrícola. Tudo isto se inverteu, passou a entender-se que o trabalho humano não era necessariamente valioso, ao contrário do que dizia Marx. Pode ser até antivalioso. E, neste caso, ocorre uma dessas situações. Se o terreno fosse enxugado, estaria a provocar-se um anti-valor, estariam a gastar-se recursos escassos e provavelmente a provocar desequilíbrios ecológicos em ecossistemas que teriam depois consequências negativas” (Amaral, 1994: 468).

Para além de ilustrar a complexidade jurídica associada à colisão de direitos, este caso introduz a questão da bondade ambiental da agricultura feita em moldes tradicionais. De facto, a noção de “privilégio agrícola” parece isentar a agricultura de qualquer responsabilidade poluidora e, nesse sentido, ao evitar a alteração de práticas, impede também a restrição da permissão normativa associada ao direito de propriedade. A alteração de perspectiva coloca a agricultura em pé de igualdade

com outras actividades em termos da necessidade de avaliar o seu impacto ambiental.

Queremos, no entanto, chamar a atenção para o cuidado a ter na adopção de posturas radicais de sinal contrário que podem conduzir a classificar as práticas agrícolas como essencialmente bondosas ou, em alternativa, como prejudiciais em termos ambientais. A diversidade dos sistemas agrícolas e da forma de ocupação da terra (vd. figura 4) não se compadece com veredictos universais a este respeito.

8.4.5. Síntese

A análise deste segundo grupo de diplomas legais traduziu-se essencialmente na delimitação negativa do direito de propriedade através da identificação de um conjunto de restrições, tendo presentes os valores de natureza ambiental, ecológica e patrimonial que as fundamentam. Trata-se, como referimos na introdução a este ponto, de um núcleo normativo fundamental em termos da análise da compatibilização entre o direito de propriedade e outros direitos constitucionalmente consagrados e, neste sentido, da operacionalização da noção de reciprocidade.

A afirmação dos valores ambientais e ecológicos por intermédio dos diversos diplomas legais que apresentámos traduz a afirmação do “direito ao ambiente e qualidade de vida” consagrado na Constituição através do artigo 66º, para além de algumas tarefas fundamentais do Estado (artigo 9º) e de alguns dos objectivos da política agrícola (artigo 93º).

Tivemos a oportunidade de chamar a atenção para a diversidade jurídica dos diplomas integrados neste grupo temático através da referência ao trabalho de Moreira Fernandez que toma como objecto “o direito ao ambiente e propriedade privada”. Assim, se no caso da RAN e da REN que a autora classifica como “leis reserva”, estamos perante diplomas com força auto-executiva, os outros diplomas correspondem na sua maioria a “leis como tarefa de administração” que não assumem um sentido restritivo directo do direito de propriedade mas:

“Habilitam ou legitimam a Administração a, mediante um acto normativo ou administrativo, proceder à restrição deste direito fundamental quando tal seja

requerido, em determinados moldes, pela protecção do direito ao ambiente, nomeadamente da componente ambiental, paisagem natural ou construída ou, simplesmente, da conservação da natureza, cuja protecção e conservação lhe foi legalmente cometida” (Moreira Fernandez, 2001: 216-217).

A leitura do trabalho desta autora e a apresentação de um caso de jurisprudência ilustram bem a complexidade da compatibilização entre o direito ao ambiente e o direito de propriedade e também o facto de se tratar de um tema que não é consensual. A resolução de conflitos concretos em torno do uso da terra poderá assim seguir caminhos diferentes consoante a concepção do direito de propriedade que se adopte e, conseqüentemente, da sua compatibilização com outros direitos constitucionalmente consagrados. Trata-se, uma vez mais, da manifestação da tensão entre a dimensão subjectiva e a (suposta) função social do direito de propriedade e, nessa medida, da maior ou menor concretização da sua natureza recíproca.

A Lei de Bases do Ambiente constitui uma peça fundamental deste grupo normativo, quer do ponto de vista conceptual, quer em termos da apresentação de políticas e instrumentos de efectivação dos valores ambientais. Trata-se de um diploma que integra grande parte das normas com impacte no direito de propriedade presentes noutros diplomas que foram aqui apresentados.

Para além das medidas de natureza transversal, como é o caso das avaliações de impacte ambiental, são aí mencionadas medidas de natureza sectorial como sucede com a RAN. Parece-nos que esta reserva, cujo objectivo é a protecção de solos agrícolas de elevada fertilidade, tem implícita uma preocupação estratégica do ponto de vista da produção alimentar, introduzindo um elemento de diferenciação relativamente aos outros diplomas com objectivos de natureza essencialmente ambiental e ecológica uma vez que, e contrariamente a estes, a RAN isola e sobreleva a função produtiva da terra. Mas, e como tivemos oportunidade de referir, é possível uma interpretação mais ampla desta reserva no quadro constitucional que refere as incumbências do Estado relativas ao ordenamento do território e ao aproveitamento racional dos recursos naturais.

As outras “reservas territoriais” (REN, Áreas Protegidas, Rede Natura) apresentam também restrições ao direito de propriedade e articulam-se de forma complexa, dadas as sobreposições existentes entre algumas. Nestes casos, a colisão com o direito de propriedade tem origem na valorização das outras funções da terra, como a conservação e a protecção da natureza.

A regulação do uso do solo presente nos instrumentos de ordenamento do território transforma-os num veículo privilegiado de implementação da protecção dos valores ambientais, patrimoniais e ecológicos. Como vimos, o “sistema de gestão territorial” compreende instrumentos de natureza diversa (âmbito territorial e natureza) e as suas implicações no direito de propriedade decorrem, quer da sua implementação, quer da aplicação das normas de classificação do território que (obrigatoriamente) incorporam, como é o caso da RAN e da REN.

A Lei de Bases do Ordenamento do Território e o diploma que institui o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial manifestam uma preocupação com a alteração do solo rural, reservando-o para a utilização exclusiva das actividades classificadas como “rurais”.

Deve dizer-se que a leitura destes diplomas permite-nos concluir que as restrições mais importantes ao direito de propriedade, com o objectivo de salvaguardar os valores ambientais, ecológicos e patrimoniais, são introduzidas através de reservas territoriais com importantes implicações ao nível económico e social. Neste sentido, o recorte do direito de propriedade, no sentido da sua compatibilização com outros direitos (a sua reciprocidade), tem uma expressão territorial importante. Veja-se a este propósito a figura 5 relativa às áreas protegidas no Continente (capítulo 1, ponto 1.2.). As normas jurídicas do direito de propriedade marcam o território e, nesse sentido, revelam-se essenciais para o conhecimento das suas características e dinâmicas económicas e sociais.

A participação de Portugal nalgumas Convenções internacionais traduz-se também na constituição de reservas que visam preservar valores ecológicos e patrimoniais específicos. Neste caso estamos perante valores internacionais e mundiais. Isto é, estamos perante um âmbito territorial distinto do ponto de vista da afirmação de valores e da construção de normas com implicações no direito de propriedade.

A dispersão dos instrumentos normativos que integram preocupações de natureza ambiental e ecológica torna difícil a compreensão da sua forma de articulação, sendo que, nalguns casos, existem mesmo sobreposições. O cruzamento de lógicas horizontais com lógicas sectoriais de aplicação e as diferentes tutelas políticas das medidas a implementar, estão entre os factores que explicam esta dificuldade. Os instrumentos de gestão territorial surgem-nos como os instrumentos por excelência em termos da integração deste universo de diplomas, uma vez que muitas das figuras aqui mencionadas devem constar nesses instrumentos. O diploma que adopta a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza procura justamente essa síntese e simplificação mas não nos parece muito claro nas suas formas de implementação.

8.5. Usos complementares: floresta e caça

8.5.1. Introdução

A consideração de usos complementares ao uso agrícola da terra permite introduzir novas dimensões à discussão do direito de propriedade. A expressão da articulação entre agricultura e floresta no caso do continente português (vd. capítulo 1) fundamenta a opção de incluirmos uma selecção de diplomas dirigidos à floresta. Do mesmo modo, a importância dos recursos cinegéticos e os problemas que a caça coloca ao direito de propriedade justificam também a apresentação de algumas das normas jurídicas reguladoras desta actividade.

No caso da floresta, os temas a partir dos quais se procedeu à arrumação dos diplomas traduzem as principais preocupações que em Portugal têm norteadado a produção normativa destinada a este sector. O domínio florestal é profícuo em termos de produção normativa. Por razões que apresentaremos à frente, a floresta surge como um sector privilegiado em termos da discussão do direito de propriedade em Portugal. Seleccionámos os diplomas que nos parecem nucleares em termos da definição da política florestal. Para além da quantidade, alguns destes diplomas apresentam aspectos qualitativos que não encontramos noutras áreas.

8.5.2. A multifuncionalidade dos espaços florestais

Quadro 11 – Floresta

Floresta			
Enquadramento geral			
diploma	data	emissor	sumário
Lei nº 33/96	17.08.1996	AR	Lei de bases da política florestal
Resol. Conselho Ministros nº 27/99	8.04.1999	PCM	Adopta o plano de desenvolvimento sustentável da floresta portuguesa
Declaração de Rectificação 10-AA/99	30.04.1999	PCM	De ter sido rectificada a Resolução do Conselho de Ministros nº 27/99 que adopta o plano de desenvolvimento sustentável da floresta portuguesa
Dec. Lei nº 204/99	9.06.1999	MADRP	Regula o processo de elaboração, aprovação, execução e alteração dos planos regionais de ordenamento florestal (PROF) a aplicar nos termos da Lei nº 33/96 (Lei de bases da política florestal)
Dec. Lei nº 394/88	17.05.1988	MAPA*	Estabelece o regime geral de arrendamento florestal
Incêndios			
Dec. Lei nº 139/88	22.04.1988	MAPA	Estabelece medidas de ordenamento das áreas percorridas por incêndios florestais
Dec. Lei nº 180/89	30.05.1989	MPAT	Estabelece as regras de ordenamento das zonas percorridas por incêndios florestais em áreas protegidas
Dec. Lei nº 327/90	22.10.1990	MPAT	Regula a ocupação do solo objecto de incêndio florestal
Dec. Lei nº 423/93	31.12.1993	MPAT	Regula a elaboração e aprovação dos planos municipais de intervenção na floresta (PMIF) que “visam assegurar medidas de protecção das florestas contra incêndios”
Despacho nº 17 282/03	8.09.2003	MADRP	Identifica as zonas sensíveis em termos ambientais na sequência dos incêndios. Extracção de material lenhoso em áreas de elevado risco passa a depender de autorização prévia

* Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação

Gestão e protecção do património florestal			
Dec. Lei nº 173/88	17.05.1988	MAPA	Estabelece a proibição do corte prematuro de povoamentos florestais
Dec. Lei nº 174/88	17.05.1988	MAPA	Estabelece a obrigatoriedade de manifestar o corte ou arranque de árvores com o objectivo de providenciar à DGF informações indispensáveis à gestão do património florestal
Dec. Lei nº 175/88	17.05.1988	MAPA	Estabelece o condicionamento da arborização com espécies florestais de rápido crescimento
Dec. Lei nº 169/01	25.05.2001	MADRP	Estabelece medidas de protecção ao sobreiro e à azinheira

Os aspectos qualitativos referidos são visíveis, por exemplo, no caso do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa e referem-se à caracterização do sector, à evolução histórica e à apresentação de propostas de gestão que incorporam alguns conceitos económicos.

Ficamos a saber, por exemplo, que a floresta ocupa “cerca de 37% do território em regime de propriedade marcadamente privada” e que, segundo o legislador “as acções de fomento que conduziram à importante expansão do património florestal neste século tiveram na sua base o conceito de sustentabilidade, hoje consensualmente assumido, mas que é de há muito familiar aos florestais”.

Parece-nos, no entanto, que o sentido de sustentabilidade dos “florestais” não é compatível com algumas das suas práticas apresentadas noutras partes do mesmo diploma legal: “O material lenhoso é vendido em pé, abdicando o produtor das suas responsabilidades e das mais-valias inerentes à realização do produto. De facto, no que se refere à natureza do produtor florestal, duas características ressaltam: a distância física às explorações e a não dependência económica das explorações florestais”. Mais à frente é referido: “No referente às questões ambientais e de ordenamento do território, refira-se que, em 8,9 milhões de hectares e de (sic) território continental português, existe, pelo menos, 1 milhão de hectares de floresta de pinho que não são geridos ou são deficientemente geridos”.

Ficamos ainda informados sobre as tendências de evolução da ocupação florestal portuguesa:

- “i) A floresta portuguesa tem crescido significativa e regularmente em área desde meados do século passado;
- ii) O pinhal e os montados são as formações florestais dominantes do País;
- iii) O crescimento da área florestal na última década foi de 15000 ha/ano (14000 ha/ano na década anterior), seguindo as tendências do resto da Europa (...);
- iv) Falta de tradução do crescimento anterior em adequada compartimentação dos espaços florestais;
- v) Nas últimas décadas tem sido significativo o crescimento das actividades relacionadas com a exploração dos recursos silvestres;
- vi) Os incêndios florestais têm sido responsáveis, no último decénio, por perdas anuais com algum significado em povoamentos florestais”.

A referência à sustentabilidade e à multifuncionalidade da floresta adquire uma centralidade nos diplomas de apresentação e regulamentação da política florestal. A referência constante àqueles conceitos relembra a todo o momento a dimensão patrimonial da floresta assim como a multiplicidade de funções que desempenha ou é chamada a desempenhar.

Os princípios da política florestal apresentados na Lei de Bases da Floresta traduzem este espírito:

- “a) Promover e garantir um desenvolvimento sustentável dos espaços florestais e do conjunto das actividades da fileira florestal;
- b) Promover e garantir o acesso à utilização social da floresta, promovendo a harmonização das múltiplas funções que ela desempenha e salvaguardando os seus aspectos paisagísticos; (...);
- c) Assegurar a melhoria do rendimento global dos agricultores, produtores e utilizadores dos sistemas florestais, como contributo para o equilíbrio socio-económico do mundo rural;
- d) Optimizar a utilização do potencial produtivo de bens e serviços da floresta e dos sistemas naturais associados, no respeito pelos seus valores multifuncionais;

- e) Promover a gestão do património florestal nacional, nomeadamente através do ordenamento das explorações florestais e da dinamização e apoio ao associativismo;
- f) Assegurar o papel fundamental da floresta na regularização dos recursos hídricos, na conservação do solo e da qualidade do ar e no combate à erosão e à desertificação física e humana;
- g) Garantir a protecção das formações florestais de especial importância ecológica e sensibilidade (...);
- h) Assegurar a protecção da floresta contra agentes bióticos e abióticos, nomeadamente contra os incêndios;
- i) Incentivar e promover a investigação científica e tecnológica no domínio florestal”.

Entre os aspectos que O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa deduz daqueles princípios deve sublinhar-se o que refere a responsabilização pelos espaços florestais e segundo o qual “os detentores de áreas florestais são responsáveis pela execução das práticas de silvicultura e de gestão que sejam definidas como correctas, sendo também todos os cidadãos responsabilizados pela conservação e protecção dos espaços florestais”.

As grandes “orientações estratégicas” do Plano são as seguintes:

- “1 - Desenvolver e assegurar a competitividade do sector florestal
- 2 - Conservar a natureza e valorizar o ambiente nos espaços florestais
- 3 - Articular a estratégia florestal com a do desenvolvimento industrial
- 4 - Optimizar e racionalizar a gestão dos recursos cinegéticos
- 5 - Optimizar e racionalizar a gestão dos recursos aquícolas
- 6 - Promover o desenvolvimento económico e social sustentável
- 7 - Modernizar a administração”.

Estas orientações encontram-se divididas em vários objectivos e serão operacionalizadas através dos seguintes “instrumentos de base”:

- planeamento e gestão através da adopção de Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) e de Planos de Gestão Florestal (PGF);

- incentivos fiscais fundamentados na especificidade do sector (p.e. ciclo produtivo longo, incerteza e dependência de factores exógenos não controláveis como é o caso dos incêndios);
- incentivos financeiros presentes na proposta de criação de um Fundo Financeiro Florestal (FFF) e de Fundos de Investimento Imobiliário (FII);
- investigação e desenvolvimento.

A discussão destes diplomas em termos das implicações no direito de propriedade deve ter presente que estamos perante um conjunto de intenções e de propostas cuja concretização está dependente de regulamentação posterior. Nesse sentido, deve sublinhar-se a regulação do processo de elaboração, aprovação, execução e alteração dos PROF que, à semelhança dos PGF, “estabelecem normas específicas de intervenção sobre a ocupação e a utilização dos espaços florestais, promovendo a produção sustentável de bens e serviços por eles fornecidos e definam zonas de intervenção prioritária para os diversos agentes públicos e privados”.

As normas constantes dos PROF devem integrar os planos directores municipais “na primeira alteração a que são sujeitos” e “vinculam directamente todas as entidades públicas e enquadram todos os projectos e acções a desenvolver nos espaços florestais públicos e privados”.

O Anexo III a este diploma inclui a “definição dos procedimentos a adoptar com vista à concretização dos objectivos dos planos”. Estes procedimentos configuram limitações ao direito de propriedade na medida em que envolvem a avaliação de alternativas por parte do proprietário relativas, por exemplo, à “natureza, dimensão e peso dos cortes”, à “alteração do uso do espaço florestal” ou à “definição das áreas críticas” (risco de incêndio, sensibilidade à erosão). São referidas, ainda, as “normas de silvicultura e de utilização sustentada de recursos a aplicar nestes espaços”.

Também a proposta do FII poderá ter implicações no direito de propriedade. A apresentação dos incentivos presentes neste diploma considera necessária a intervenção do Estado sempre que tenham lugar falhas de mercado (solução pigouviana). Assim, ainda no Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa, é dito o seguinte:

“Em Portugal, 87% da área florestal é detida por entidades (individuais ou sociedades) privadas que deveriam ser os principais dinamizadores do desenvolvimento sustentável da floresta. Contudo, a baixa rendibilidade das explorações florestais induz uma inadequada gestão florestal e um reduzido investimento no aumento da área florestal, nomeadamente em algumas espécies. Acresce que a floresta proporciona benefícios de carácter social que não revertem directamente a favor do proprietário privado. Estes benefícios, tecnicamente externalidades positivas, tanto assumem carácter geral, associados a qualquer tipo de floresta, como são específicos de determinadas espécies ou tipos de povoamento. O efeito conjunto destes dois factores é uma divergência entre o interesse privado e o interesse público, que cria a necessidade de intervenção do Estado com o objectivo de atenuar os efeitos negativos da decisão privada. Na prossecução daquele objectivo o Estado pode recorrer a dois tipos de incentivos: fiscais e financeiros”.

No caso dos FII, o diploma prevê a necessidade da intervenção do Estado, numa lógica de parceria, no sentido de assegurar a rendibilidade do investimento realizado (“subsídios à instalação, apoio agro-ambiental, etc.”).

As implicações desta medida no direito de propriedade residem na transferência de título, uma vez que os proprietários venderão as suas terras a uma entidade que passará a geri-las com objectivos de capitalização. É justamente a fragmentação da propriedade e a baixa rendibilidade de alguns povoamentos florestais que está na base desta proposta. Simultaneamente, estes poderão ser também os maiores obstáculos à sua concretização. É desta forma que os arquitectos desta proposta pensam resolver o problema: “Na parceria que se antevê no âmbito dos FII, os investidores privados podem resolver o problema da propriedade: o investimento imobiliário promove a desfragmentação da propriedade e a sua colocação sob uma gestão florestal adequada; na mesma parceria, o Estado pode auxiliar a resolver o problema da rendibilidade, apoiando a instalação e beneficiação de povoamentos e remunerando os benefícios ambientais decorrentes da gestão”.

O segundo grupo de diplomas (vd. quadro 11) tem como objecto as áreas florestais percorridas por incêndios. O enquadramento das áreas assim atingidas traduz-se

essencialmente na introdução de limitações (obrigações positivas e negativas) ao direito de propriedade.

Na introdução ao primeiro diploma incluído neste segundo grupo é referida a necessidade de “combater a inércia muitas vezes demonstrada pelos detentores das áreas percorridas pelos incêndios, no sentido de evitar que a permanência por largo tempo dos terrenos sem arborização agrave ainda mais os efeitos danosos dos fogos”.

Assim, entre as obrigações dos proprietários de áreas florestais percorridas por incêndios está a sua rearborização, sendo que esta deverá ser precedida de autorização a “conceder pelas circunscrições florestais, quando se trate de alterar o tipo e a composição do povoamento preexistente”.

A rearborização dos terrenos em caso de incêndios assume especificidades no caso das áreas protegidas, aspecto de que dá conta o segundo diploma deste grupo temático. Para além da rearborização feita de acordo com os instrumentos de gestão do território daquelas áreas, o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza (SNPRCN) poderá substituir-se aos proprietários quando estes “não disponham de meios suficientes para efectuar as referidas acções”.

Também os Planos Municipais de Intervenção na Floresta (PMIF) têm como principal objectivo a protecção da floresta contra os incêndios. No preâmbulo do diploma que regula e aprova estes planos é referida a necessidade de envolvimento dos proprietários e das suas organizações participativas, dos municípios e dos órgãos da administração central.

A intervenção do Estado no sentido da substituição do proprietário em determinado tipo de operações faz parte das regras da exploração florestal. Assim, a Lei de Bases estabelece no nº 4 do artigo 6º (ordenamento das matas e planos de gestão florestal) que “sempre que os proprietários ou outros detentores das áreas florestais não efectuem as operações silvícolas mínimas a que estão obrigados pelo respectivo PGF, pode o organismo público legalmente competente, em termos a regulamentar, executar as operações em causa, sub-rogando-se ao respectivo proprietário pelo prazo necessário à realização das mesmas”.

Ainda segundo o mesmo documento, a presença do Estado deve reforçar-se também enquanto proprietário florestal. Assim, entre as competências que lhe cabem do ponto de vista da “reestruturação fundiária”, está a ampliação do “património florestal público, tanto em áreas produtivas para a exploração económico-social como em áreas sensíveis, com vista a privilegiar o factor protecção”.

Também o diploma que estabelece a obrigatoriedade de manifestar o corte ou arranque de árvores pretende generalizar o modelo de produção das áreas florestais do Estado. Esta generalização parte da constatação da importância do conhecimento da produção florestal a nível nacional no sentido de alcançar uma “produção sustentada de matéria-prima lenhosa no quadro do melhor ajustamento da oferta à procura”. O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa, por sua vez, refere que “as matas públicas e comunitárias são geridas de forma exemplar e servem de orientação para os produtores privados (...)”.

Entre os diplomas apresentados no âmbito do tema da “gestão e protecção do património florestal” está o que refere o “condicionamento da arborização com espécies florestais de rápido crescimento”. Neste diploma é mencionada a importância destas espécies do ponto de vista da produtividade e a necessidade de “solucionar carências internas e alcançar níveis de produção competitivos à escala internacional”. Por outro lado, a floresta feita nestes moldes permite “aliviar a pressão sobre outros recursos florestais mais nobres, sendo ponto relevante compensar eventuais transferências de áreas florestadas de uma função produtiva tradicional para novos usos e funções de cariz social, ambiental e recreativo”. Para além deste esforço de compensação, o mesmo diploma prevê que as acções de arborização ou rearborização com espécies florestais de rápido crescimento estão condicionadas a autorização prévia da Direcção-Geral das Florestas para áreas superiores a 50 ha. Os projectos que incidam sobre áreas superiores a 350 ha “ou de que resultem áreas de idêntica ordem de grandeza na continuidade de povoamentos preexistentes das mesmas espécies” têm obrigatoriamente de incluir um estudo de avaliação do impacte ambiental. A substituição, parcial ou total, por espécies de rápido crescimento não é permitida nos montados de sobro e de azinho.

A protecção dos montados de sobro e de azinho é um dos objectivos apresentados pela Lei de Bases da Política Florestal. Assim, a alínea g) do artigo 4º refere o seu objectivo de: “garantir a protecção das formações florestais de especial importância ecológica e sensibilidade, nomeadamente os ecossistemas frágeis de montanha, os sistemas dunares, os montados de sobro e azinho e as formações ripícolas e das zonas marginais dulçaquícolas”.

A consideração dos montados de sobro e de azinho, “enquanto parte de sistemas agrários de particular valia socio-económica e ambiental, como objecto de um plano específico de conservação e desenvolvimento” está também entre as medidas a adoptar no sentido da prossecução dos objectivos de conservação e protecção das florestas (artigo 10º).

O diploma que refere especificamente a protecção destas espécies apresenta alguns indicadores e afirma a sua importância económica e ambiental. É dito que: “a protecção do sobreiro e da azinheira, que ocupam, respectivamente, 720 000 ha e 465 000 ha em povoamentos puros e mistos dominantes, justifica-se largamente pela sua importância ambiental e económica, já reconhecida na Lei de Bases da Política florestal (...). De facto, os povoamentos destas espécies, nomeadamente os sistemas com aproveitamento agro-silvo-pastoril conhecidos por ‘montados’, incluem alguns dos biótopos mais importantes ocorrentes em Portugal continental em termos de conservação da natureza, desempenhando, pela sua adaptação às condições edafoclimáticas do Sul do País, uma importante função na conservação do solo, na regularização do ciclo hidrológico e na qualidade da água. Paralelamente, estas espécies representam um recurso renovável de extrema importância económica, a nível nacional e a nível local”.

As limitações associadas à propriedade deste tipo de povoamento incluem o “corte ou arranque”, a “inibição de alteração do uso do solo”, o “corte ou arranque ilegal”, as “restrições às práticas culturais” e a “manutenção”. Este último aspecto, que corresponde ao artigo 17º, integra os cuidados de natureza mais geral que devem ser observados neste tipo de exploração:

- “1 - Os possuidores de povoamentos de sobreiro ou azinheira são responsáveis pela sua manutenção em boas condições vegetativas, através de uma gestão activa e de uma correcta exploração.
- 2 - Nos casos de manifesto abandono dos povoamentos, ou de falta de intervenções culturais por períodos prolongados que possam conduzir à sua degradação ou mesmo perecimento, a Direcção-Geral das Florestas notificará os seus possuidores para executarem as acções conducentes a uma correcta manutenção dos mesmos.
- (...).
- 4 - É proibida qualquer operação que mutile ou danifique exemplares de sobreiro ou azinheira, bem como quaisquer acções que conduzam ao seu perecimento ou evidente depreciação, nomeadamente as podas executadas com inobservância do disposto no artigo 15º e as acções de descortçamento que provoquem danos no entrecasco”.

A protecção, a par dos objectivos de natureza económica, está assim entre as medidas através das quais a política florestal visa concretizar os princípios da sustentabilidade e da multifuncionalidade da floresta.

8.5.3. A protecção do direito de propriedade e dos recursos cinegéticos

Quadro 12 - Caça

Caça			
diploma	data	emissor	sumário
Dec. Lei nº 136/96	14.08.1996	MADRP	Estabelece o regime jurídico do fomento, exploração e conservação dos recursos cinegéticos. Revoga o Dec. Lei nº 251/92, de 12 de Novembro
Lei nº 173/99	21.09.1999	AR	Lei de bases gerais da caça
Dec. Lei nº 227-B/00	15.09.00	MADRP	Regulamenta a Lei nº 173/99, de 21 de Setembro, Lei de bases gerais da caça

De acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa, “em Portugal, os terrenos de aptidão cinegética correspondem a 95% do território, repartindo-se por 3,3 milhões de hectares de floresta, 3 milhões de

hectares de terrenos agrícola, 2,1 milhões de hectares de incultos e 0,2 milhões de hectares de zonas húmidas”.

As “zonas de caça” apresentadas pela Lei de Bases Gerais da Caça são as seguintes:

- “- zonas de interesse nacional: “a constituir em áreas que, dadas as suas características físicas e biológicas, permitam a formação de núcleos de potencialidades cinegéticas a preservar ou em áreas que, por motivos de segurança, justifiquem ser o Estado o único responsável pela sua administração”;
- zonas de interesse municipal: “a constituir para proporcionar o exercício organizado da caça a um número maximizado de caçadores em condições especialmente acessíveis”;
- zonas de interesse turístico: “a constituir por forma a privilegiar o aproveitamento económico dos recursos cinegéticos, garantindo a prestação dos serviços turísticos adequados”;
- zonas de interesse associativo: “a constituir por forma a privilegiar o incremento e manutenção do associativismo dos caçadores, conferindo-lhes, assim, a possibilidade de exercerem a gestão cinegética”.

O enquadramento legal da caça revela dois propósitos centrais: a harmonização dos conflitos entre caçadores e o ordenamento dos recursos cinegéticos. Esta última preocupação é manifesta nalguns dos “princípios gerais” da política cinegética nacional apresentados no mesmo diploma:

- “a) Os recursos cinegéticos constituem um património natural renovável, susceptível de uma gestão otimizada e de um uso racional, conducentes a uma produção sustentada, no respeito pelos princípios da conservação da natureza e dos equilíbrios biológicos, em harmonia com as restantes formas de exploração da terra;
- b) A exploração ordenada dos recursos cinegéticos, através do exercício da caça, constitui um factor de riqueza nacional, de desenvolvimento regional e local, de apoio e valorização do mundo rural, podendo constituir um uso dominante em terrenos marginais para a floresta e a agricultura; (...)”.

A criação da figura do “direito à não caça”, também na Lei de Bases, vem reforçar uma tendência de respeito pelo direito de propriedade que tinha sido já introduzida pelo Decreto-Lei nº 136/96 ao eliminar a constituição de “zonas de caça em regime especial” através do processo de edital “que tem sido origem de descontentamento e revolta dos agricultores proprietários de prédios anexados sem prévio consentimento”.

O “direito à não caça” consiste na faculdade dos proprietários ou usufrutuários e arrendatários, neste caso quando o contrato de arrendamento rural incluía a gestão cinegética, de requererem, por períodos renováveis, a proibição da caça nos seus terrenos”. A isto deve acrescentar-se a necessidade de acordo prévio escrito dos proprietários ou usufrutuários dos terrenos a integrar e dos arrendatários de prédios rústicos, cujo contrato incluía a exploração cinegética”. Deve referir-se ainda que o reconhecimento do “direito à não caça” exige que o requerente não seja titular de carta de caçador e não faça valer “os direitos de propriedade, de usufruto ou de arrendamento de que sejam titulares para fins venatórios ou de forma a inviabilizar zonas de caça já estabelecidas no respectivo território”.

A extinção do “direito à não caça” tem lugar nas seguintes situações: “a) quando haja alteração na relação jurídica do titular do direito à não caça com os terrenos; b) por caducidade, se decorrido o prazo do direito à não caça não for renovado; c) quando deixarem de se verificar as condições previstas no nº 2 do artigo 53^{o34}; d) quando ocorrer violação da proibição de caçar por parte do titular ou com o seu consentimento”.

Este direito incorpora uma limitação do comportamento dos proprietários (e de outros titulares de direitos reais e arrendamento) relativamente aos recursos cinegéticos que possam existir nas suas terras. Nestes casos, o direito de propriedade não inclui a apropriação desses recursos que passam a constituir objecto de preservação. Neste sentido, a categoria de *res nullius* aplicada aos recursos cinegéticos sofre aqui uma alteração uma vez que não se coaduna com uma exploração desregrada devendo antes pautar-se por uma “gestão otimizada” e

³⁴ “O requerente não pode ser titular de carta de caçador e, no caso de pessoas colectivas, o objecto social não pode contemplar a exploração dos recursos cinegéticos, nem os elementos que integram os órgãos sociais serem titulares de carta de caçador”.

“um uso racional, conducentes a uma produção sustentada, no respeito pelos princípios da conservação da natureza e dos equilíbrios biológicos em harmonia com as restantes formas de exploração da terra”. Estamos assim perante um património comum com regras de acesso bem definidas.

É neste contexto que deve interpretar-se a preocupação com a gestão e o ordenamento dos recursos cinegéticos. Segundo o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa “cerca de 30% do território nacional está submetido a planos específicos de gestão cinegética”, destacando-se também “o aumento significativo daqueles que caçam em zonas submetidas a planos de gestão e o decréscimo dos que caçam em território não ordenado”.

O diploma que regulamenta a Lei de Bases refere que é ao Estado que compete a gestão dos recursos cinegéticos podendo transferi-la (no caso das zonas de caça nacionais e das zonas de caça municipais) para associações e federações de caçadores, associações de agricultores, de produtores florestais e de defesa do ambiente, autarquias locais ou outras entidades colectivas. Existe uma excepção a esta possibilidade de transferência para o caso das zonas de caça nacionais “sempre que estejam em causa razões de segurança ou quando o valor ambiental das áreas a explorar aconselhe a que seja da responsabilidade do Estado a sua gestão”.

A harmonização de direitos e de interesses associados ligados à exploração dos recursos cinegéticos incorpora de forma central a procura de sustentabilidade e dá lugar a soluções institucionais que combinam a dinâmica privada e associativa com a intervenção pública.

8.5.4. Síntese

A complementaridade entre agricultura e outras actividades e formas de ocupação do território, como a caça e a floresta adquire, para o caso português, uma expressão importante. Neste sentido, as normas jurídicas formuladas naqueles domínios completam o trabalho de delimitação do direito de propriedade que envolve o uso da terra.

Os conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade voltam a ocupar um lugar de destaque nos diplomas relativos à floresta e à caça e fundamentam as opções de política aí apresentadas.

A natureza *de jure* do nosso trabalho não nos permite retirar conclusões relativamente à aplicação das normas que encontramos e que visam a prossecução da sustentabilidade e da multifuncionalidade. *De jure* não existem dúvidas que estes objectivos estão salvaguardados.

O balanço da política florestal entre 1996-2002 feito por Coelho Barros dá conta do atraso na aplicação de algumas medidas apresentadas pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa em 1999. Estavam nesse caso o FFF que, nas palavras do então secretário do desenvolvimento rural, “será equacionado e criado para funcionar após 2006” (Barros, 2003: 134). Outras, como os PROF e os PGF, tinham sido, respectivamente, iniciadas e definidas. A lista de acções no âmbito da política florestal apresentada integra ainda outros 15 tópicos cujo estado de realização varia entre o estudo e a implementação efectiva.

Pensamos que, para além da concepção de medidas inovadoras de gestão da floresta (vd. FII), deve ser feito um esforço de implementação de normas que contemplem alguns dos tópicos presentes no ordenamento jurídico português relativos aos recursos naturais e aos meios de produção. É o caso do “abandono” que é referido na Constituição e no Código Civil. Como tivemos oportunidade de referir, a consagração deste conceito nas mais importantes fontes de direitos reais não tem sido acompanhada por um esforço de definição.

É frequente o apelo à intervenção do Estado nos diplomas da floresta da caça, embora se ensaiem propostas que passam por outros modelos institucionais de gestão da floresta, como é o caso do FII onde o Estado surge como parceiro por motivos de rendibilidade. Contudo, e em nosso entender, a responsabilização dos proprietários não deve passar apenas, nem essencialmente, por incentivos de natureza financeira. A referência a este tipo de incentivos constitui um bom tópico de articulação com o próximo ponto.

8.6. A Política Agrícola Comum

8.6.1. Introdução

A PAC integra um conjunto normativo com implicações no uso da terra cuja referência é essencial no âmbito do nosso trabalho. A origem comunitária de grande parte dos diplomas formulados no âmbito desta política, por um lado, e as regras de aplicação e o universo de incidência daquelas normas, por outro, conferem uma natureza específica a este tema de delimitação do direito de propriedade no âmbito da legislação avulsa.

Em termos das regras de aplicação, essa especificidade decorre essencialmente do facto de estarmos frequentemente perante normas de natureza contratual que envolvem a transferência de ajudas monetárias. A observação de algumas das normas com implicações no uso da terra por parte dos agricultores constituem a contrapartida da recepção daquelas ajudas atribuídas pelo Estado (UE/Estados-Membros), embora seja possível identificar normas que não obedecem a uma lógica contratual e que devem ser respeitadas pelo universo dos agricultores das diferentes OCM.

A extensão e complexidade dos documentos legais produzidos no âmbito da PAC na componente de mercados e na componente de desenvolvimento rural fundamentam a opção de limitarmos a nossa análise apenas a alguns diplomas que sintetizam as actuais directrizes políticas daquelas duas componentes e que configuram a reforma iniciada em 2003 ainda em curso.

A discussão das implicações deste universo normativo em termos do direito de propriedade será precedida por um breve enquadramento a partir do qual faremos referência às principais fases de evolução daquela política. As obras consultadas com este propósito permitem-nos perspectivá-la de ângulos diversos.

A obra de Fennell (1997) **The Common Agricultural Policy, continuity and change** acompanha a evolução da PAC até à sua primeira reforma estrutural (1992) numa lógica que identifica os elementos de continuidade e de ruptura e atribui especial importância aos aspectos de natureza política.

Na obra de Arlindo Cunha (2004) **A Política Agrícola Comum na Era da Globalização**, a dimensão política assume um lugar central e, nesse sentido, ficámos a conhecer os bastidores das negociações de alguns dos momentos decisivos de orientação desta política na perspectiva de um observador privilegiado e, em determinada fase, actor desses momentos. É, para além disso, um trabalho em que a integração da PAC no “mundo” (internacionalização, globalização) constitui um vector fundamental de análise.

A obra colectiva **A Política Agrícola e Rural Comum e a União Europeia** coordenada por Francisco Cordovil (2004) analisa a coerência entre as finalidades e objectivos da PAC e os instrumentos da sua concretização. Neste sentido, a apresentação de cenários tendo em conta as propostas da última reforma da PAC é acompanhada por uma discussão crítica da sua legitimidade.

Apesar da diversidade de perspectivas adoptadas, estes trabalhos permitem-nos perceber que estamos perante uma política que alia longevidade e complexidade. A difícil conciliação entre objectivos e instrumentos da sua concretização explicam aquela complexidade e estarão na base, quer das críticas que lhe são dirigidas, quer da atracção que exerce sobre quem se interessa pelas questões agrícolas.

Pela nossa parte, e como tivemos já oportunidade de referir, limitaremos a análise aos diplomas que nos informam sobre as tendências actuais da regulação do uso da terra agrícola, com implicações directas na delimitação do direito de propriedade. Para além da identificação das normas propriamente ditas teremos em consideração os valores que as inspiram.

Antes disso, iremos apresentar uma síntese das principais fases de evolução da PAC tendo como principal critério de referência as preocupações e os valores associados ao uso da terra.

8.6.2. A evolução das funções da terra no âmbito da PAC

8.6.2.1. A dominação da função produtiva

As décadas de 50 e de 60 foram décadas dominadas pelos objectivos de aumento da produção e do rendimento dos agricultores. A terra surge assim valorizada essencialmente na sua função produtiva. A centralidade do objectivo rendimento justificou a adopção de medidas com consequências pouco racionais do ponto de vista da afectação dos recursos, nomeadamente da terra. Como refere Rosemary Fennell na análise que faz desta política: “The possibility that increased agricultural output at home might have involved a misallocation of resources was scarcely considered” (Fennell, 1997: 2).

Em finais dos anos 60, a PAC começou a apresentar os primeiros sintomas de crise quando a produção ultrapassou as necessidades de abastecimento. É neste contexto que surge a primeira proposta de reforma.

Em 1968, Sicco Mansholt, à época vice-presidente da comunidade e responsável pela PAC, apresentou aquele que viria a ser conhecido pelo Plano Mansholt. Os excedentes potenciais nos cereais e no sector lácteo e, conseqüentemente, o disparo dos custos orçamentais (que entre 1960 e 1970 forma duplicados por seis) (Cunha, 2004: 16-17) estiveram na base daquele Plano que visava justamente combater aqueles problemas e “acelerar o processo de ajustamento estrutural da agricultura europeia, privilegiando as explorações agrícolas mais eficientes, reduzindo preços e procedendo à retirada de produção de alguns milhões de hectares de terras aráveis, que seriam reconvertidas para uso florestal ou de conservação” (Cordovil et al., 2004: 43).

A resistência das organizações de agricultores e a invocação de alguns objectivos e princípios da PAC explicam o fracasso das (“lúcidas”, segundo Cunha) propostas de Mansholt.

8.6.2.2. A difícil afirmação de um modelo alternativo de produção

A instauração, em 1972, de algumas medidas estruturais no âmbito do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (secção Orientação) foi uma “resposta ténue à insuficiente racionalidade da PAC e à inadequação dos seus instrumentos para responderem equilibrada e coerentemente ao conjunto dos problemas surgidos e aos objectivos traçados” (ibid).

Das seis propostas apresentadas, cinco eram esboços de Directivas e diziam respeito à modernização das explorações, à cessação da actividade agrícola com o objectivo de libertação da terra, à disponibilização de informação socio-económica e formação profissional, à redução da área agrícola através, nomeadamente, do incentivo à florestação e a algumas ajudas complementares à proposta de modernização.

A “sequela” das “Directivas estruturais” durou até 1983. Até lá, foram objecto de alterações e, no final deste processo de mudança estrutural, foram apresentadas três Directivas em três áreas distintas: modernização, cessação da actividade e aconselhamento e formação profissional.

A retirada de terras da produção e sobretudo a noção da complementaridade entre diferentes usos esboça uma ideia de multifuncionalidade que só teve o seu epílogo no início dos anos 80 com as medidas que vieram substituir as Directivas socio-estruturais de 1972.

O caso da floresta ilustra bem as dificuldades associadas à implementação de usos alternativos da terra. Em 1973, a Comissão propôs-se apresentar uma directiva para a florestação que incorporasse preocupações com a salvaguarda do ambiente natural, especialmente em áreas com problemas. As propostas apresentadas ao Conselho em 1974 incluíam a florestação de terras agrícolas e de terras não cultivadas, a melhoria da floresta pouco produtiva ou improdutiva, o estabelecimento e melhoria das sebes vivas e a criação de serviços recreativos.

O incentivo à florestação de terras agrícolas foi pensado no espírito das directivas de 1972, ou seja, como um meio de viabilização das explorações agrícolas. Foram, no

entanto reconhecidas outras vantagens tais como: a eventual redução da dependência da Comunidade relativamente à importação de madeira, a preservação da paisagem e a conservação do solo, da flora e da fauna. Neste contexto, eram encorajadas quatro tipos de actividades: florestação de terra agrícola ou de incultos, viabilização das actividades florestais pouco produtivas, estabelecimento e melhoria de sebes vivas e criação de áreas recreativas (Fennell, 1997: 236).

A divisão do Conselho relativamente a estas medidas (oposição da Alemanha e do Reino Unido) é comentada da seguinte forma por Fennell:

“Apart from the fact that the question of the removal of land from farming was still an emotive issue, the forestry proposal became caught up in wider issues of forestry policy, and the suitability of including forestry measures within the CAP. As far back as 1959 the Commission’s legal service had expressed an opinion that there was no reason why forestry measures should not be included in agricultural policy, because the protection of forest and reforestation were necessary in the context of raising land productivity. Furthermore, the establishment of a balance between the various uses of land was one of the objectives of structural policy” (Fennell, 1997: 236)³⁵.

Para além das propostas relativas à florestação, a Directiva das “Zonas Desfavorecidas” incorpora também a ideia de multifuncionalidade. Estas zonas foram classificadas em três tipos: áreas de montanha nas quais a agricultura é necessária devido a razões de conservação, áreas em perigo de desertificação onde a conservação é também necessária e outras pequenas áreas afectadas por problemas específicos e onde a agricultura deve continuar por motivos de conservação e de preservação do potencial turístico ou de protecção da costa (Fennell, 1997: 257).

Segundo Fennell, a ideia de zonas desfavorecidas não é uma inovação desta Directiva uma vez que é referida no artigo 42º do Tratado de Roma e a sua implementação deve-se sobretudo ao alargamento de 1973. A sua aplicação traduziu-se num incentivo à produção com custos ambientais:

³⁵ A florestação de terras agrícolas acabou por integrar o pacote de medidas apresentado em 1983 para substituir as directivas estruturais de 1972 e, em 1985, o Conselho aceita a medida relativa à florestação no Regulamento 797/85 (planos de modernização, ajuda a regiões com atrasos estruturais e regiões menos desenvolvidas).

“Dir. 75/268 recognized that farmers in difficult natural conditions need assistance to compensate them from their location and that the aid provided should be quite separate from aid intended to raise efficiency. Unfortunately, as time was to demonstrate, the compensatory payments provided a production incentive which led to environmental damage to a fragile ecosystem” (id: 259-260).

8.6.2.3. A introdução da dimensão ambiental e a multifuncionalidade implícita

Os objectivos da Directiva das zonas desfavorecidas, juntamente com os das Directivas socio-estruturais (1972), foram integrados no Regulamento (CE) 797/85. Para além deste Regulamento, outros dois documentos marcaram a problemática agrícola europeia desta década: as **Perspectivas** e o **Futuro da Política Agrícola Comum**, ambos de 1985.

Os anos 80 caracterizaram-se por uma maior importância das questões de natureza ambiental e, em parte também por essa razão, por uma complexificação da discussão e das propostas em torno do uso da terra. A afirmação destes tópicos foi fortemente tributária da preocupação com os excedentes e os consequentes custos orçamentais.

Pode assim dizer-se que, num primeiro momento, aquelas questões foram abordadas de forma indirecta e pouco convincente, tornando a sua integração num processo difícil, atribulado e, por vezes, contraditório.

A resistência política à descida dos preços de apoio como forma de ajustamento dos mercados explicará a formulação de propostas como a promoção de sistemas alternativos de produção, em particular a extensificação, o “set-aside” e a agricultura biológica.

O “set-aside”, que pode ser entendido também como uma forma de extensificação, encontrou alguma resistência mas acabou por ser instituído pelo Regulamento (CE) nº 1094/88. Os resultados dos primeiros anos de implementação desta medida (numa base opcional para os agricultores e com uma duração de cinco anos)

ficaram muito abaixo do esperado e apresentaram uma grande diferença regional com uma concentração nas regiões mais pobres do sul da Europa.

Os passos no sentido da afirmação da agricultura biológica, por sua vez, foram muito escassos e só no início dos anos 90 foi publicada legislação nesta área com a referência ao processo de certificação, regras de produção e inspecção.

Paralelamente, assistiu-se à promoção dos usos alternativos da terra. Também aqui os resultados foram muito tímidos. As exigências envolvidas na mudança, a ausência de apoios de mercado e ainda a dificuldade em identificar produtos alternativos explicarão este quadro. Uma das tentativas de implementação dos usos alternativos foi feita no âmbito do Regulamento (CE) nº 1760/87 que emenda o Regulamento (CE) nº 797/85. Aquele Regulamento avançava um prazo (antes do final do ano de 1987) para a apresentação de uma lista de produtos não excedentários susceptíveis de serem apoiados. O prazo não foi cumprido e registaram-se dificuldades de implementação desta medida uma vez que, e de acordo com Fennell:

“For a start, there were few commodities of any importance which were not already in surplus or had very high levels of sufficiency. There was a grave danger that encouragement to switch to a less important product with a lower level of self sufficiency would very quickly lead to the saturation of that market, thereby creating a new surplus problem” (Fennell, 1997: 335).

Na década de 80 foram ainda introduzidas as quotas leiteiras marcando assim uma nova fase caracterizada pela criação de medidas de limitação de direitos de produção individual. Como nos diz Cunha, esses direitos “nunca tinham sido postos em causa, já que assentavam numa tradição de liberdade ilimitada de produção, desde que o agricultor dispusesse de terra e de outros factores de produção indispensáveis” (Cunha, 2004: 20).

Assistiu-se ainda à introdução de medidas que visavam criar limites ao princípio da solidariedade financeira. A partir de 1984 as despesas agrícolas passaram a respeitar um limite pré-determinado pelos ministros das finanças (id: 22)³⁶.

As medidas de florestação continuaram a apresentar dificuldades de implementação também nesta década. O Regulamento (CE) nº 797/85 instituiu uma ajuda à florestação mas apresentava algumas particularidades que poderiam pôr em causa o sucesso deste tipo de medidas, nomeadamente, o universo limitado da sua aplicação (agricultores com planos de modernização e inseridos em “zonas desfavorecidas”) assim como a natureza opcional destas medidas e a conseqüente necessidade de persuadir os agricultores da importância da sua implementação (Fennell, 1997: 336).

O ano de 1988 conheceu novos desenvolvimentos na área da floresta através da articulação com a medida relativa à cessação da actividade e da tentativa de autonomizar as medidas florestais através de um Programa de Acção, invertendo a natureza subsidiária destas relativamente aos “esquemas agrícolas”. Assistiu-se deste modo ao reforço financeiro destas medidas e à introdução de uma nova medida para a florestação com propósitos ambientais, turísticos e recreativos. Estas iniciativas deram lugar à apresentação de um conjunto de Regulamentos em Maio de 1989.

A introdução da dimensão ambiental no Tratado de Roma, em 1986, por intermédio do Acto Único Europeu, representa um marco importante na história da política do ambiente da UE, embora o primeiro Programa de Acção para o Ambiente seja de 1973. O convívio entre a política do ambiente e a PAC não foi dos mais fáceis.

A agricultura foi apresentada durante muito tempo como uma actividade protectora do ambiente e produtora de externalidades positivas. Tratava-se de uma imagem ainda presente no discurso da Comissão de 1983:

³⁶ Cunha esclarece que embora a introdução de limitações às despesas agrícolas date de 1984 (Cimeira de Fontainebleu) veio a assumir um carácter mais rígido com a criação da Linha directriz agrícola criada na Cimeira de Bruxelas de 1988 (Cunha, 2004: 158).

“Agriculture, as the inheritor and guardian of the rural environment, contributes to the well-being of the vast majority of the population who lives in urban conditions but wish to enjoy and preserve Europe’s traditional landscape, flora and fauna. For these reasons the development of agriculture must continue to be made in a way which reconciles the interests of human recreation, and the protection of habitats and species, with the economic interests of those who live and work in the country” (Comissão, citado em Fennell, 1997: 345).

Uma excepção a esta visão amigável da agricultura em termos ambientais está presente num documento de 1975, também da Comissão:

“Agriculture can also have certain unfavourable effects on the natural environment. In particular efforts should be made to mitigate the dangerous consequences of certain modern production techniques, for example cultivation methods which impoverish the soil or alter its properties, the intensive use of certain fertilizers, the excessive use of pesticides or intensive animal production” (Comissão, citado em Fennell, 1997: 346).

O conflito entre a política de preços agrícolas e o ambiente foi ganhando uma visibilidade crescente. São disso exemplo algumas das interpelações feitas à Comissão, algumas passagens dos Programas de Acção para o Ambiente ou ainda o conteúdo dos dois documentos que marcaram a discussão em matéria agrícola nesta década.

As **Perspectivas** são apresentadas pela autora que temos vindo a citar como o primeiro documento de discussão que comentou de forma extensiva os aspectos ambientais da agricultura:

“It included a review of the negative environmental effects of intensive farming and the need to institute control measures to limit these effects. It articulated the principle of ‘polluter pays’ and the need to apply it to farming. It advocated the use of environmental impact assessments for major land-reorganizing activities, especially where public funds were involved. It reversed its previously complacent view of land (...)” (Fennel, 1997: 350).

A Comissão discute a possibilidade de introdução de medidas de política no sentido da adopção de práticas com um impacte positivo em termos de protecção e de conservação e com uma natureza de bens públicos que a sociedade deveria financiar. Outra ideia presente neste documento consistia no arrendamento ou compra de terra com propósitos de conservação da natureza por parte das entidades públicas.

Estas ideias tiveram continuidade no **Futuro da PAC**, tendo sido evidenciada a importância das medidas de protecção ambiental em termos de rendimento. No comentário crítico a estas propostas, aquela autora defende que as considerações da então Comunidade em matéria ambiental não passavam de um meio para atingir um fim: uma forma alternativa de rendimento e mais uma “arma” contra os excedentes.

Para além destas “boas intenções”, as medidas concretas nesta matéria foram, segundo a mesma autora, a Directiva 75/268 (Zonas Desfavorecidas) que apresenta como a primeira peça de legislação agrícola que faz uma referência explícita à função ambiental da agricultura e o Regulamento (CE) nº 1760/87, diploma que introduz alterações ao Regulamento (CE) nº 797/85. O primeiro não contempla, no entanto, qualquer ajuda relacionada com objectivos explicitamente ambientais e o segundo, que incluía as Áreas Ambientalmente Sensíveis entre as medidas financiadas pela secção Orientação do FEOGA, estava dependente da prévia definição daquelas áreas pelos Estados-Membros.

Pode concluir-se que o compromisso ambiental da agricultura no final dos anos 80 consistia essencialmente em práticas que envolviam a extensificação e a florestação. Estas tinham uma expressão financeira muito limitado e uma natureza voluntária, ou seja,

“(...) elsewhere and in other circumstances farmers could farm if they so wished without any regard to the natural environment. This is hardly compatible with the often repeated dogma that farmers were not only food producers but also guardians of the natural heritage and managers of the countryside” (Fennell, 1997: 354).

8.6.2.4. A irreversibilidade da multifuncionalidade

A década de 90 trouxe inovações em termos da afirmação da natureza multifuncional da agricultura. Em 1992 tem lugar a primeira grande reforma da PAC - a reforma Macsharry. Entre as inovações está a introdução de ajudas directas compensatórias da descida dos preços institucionais calculadas com base nas produtividades históricas (ha no caso das culturas arvenses e cabeças de gado bovino no caso deste sector).

A separação parcial das ajudas relativamente à produção é vista por alguns autores como o primeiro passo no sentido de um modelo agrícola mais orientado para o mercado. É o caso de Tangermann que, no âmbito de um artigo onde estabelece a relação entre a PAC e a competitividade da agricultura europeia, apresenta esta reforma como “the first real reform”, embora considere que foi insuficiente na medida em que a dissociação entre ajudas e produção foi apenas parcial e não anula totalmente o incentivo ao aumento da produção. A associação de medidas de contenção da produção a estas ajudas (“set-aside” para as culturas arvenses e nº de cabeças por ha de área forrageira) é interpretada por este autor da seguinte forma:

“This additional element of the Macsharry reform has, unfortunately, turned into a high interventionist system what otherwise could have been a truly market orientated reform (...). The more fundamental problem with set-aside as introduced under the Macsharry reform, however, is the fact that the state interferes with farmers decisions as to how they want to use their land” (Tangermann: 1996: 5).

O pagamento directo das ajudas compensatórias aos agricultores introduziu uma maior visibilidade no processo de apoio ao rendimento relativamente ao anterior suporte de preços o que, segundo Cordovil et al. demonstra:

“Um respeito pela legitimidade dos direitos adquiridos e estão intimamente ligadas ao objectivo de compensação por perda de rendimento associada à mudança de política. A serem entendidas, o que parece legítimo, como uma medida de apoio à adaptação progressiva aos efeitos dessa mudança, e não como uma renda perpétua por tais direitos, deviam ser degressivas no

tempo, o que na prática tem acontecido pelo efeito da inflação” (Cordovil et al., 2004: 46-47).

A reforma de 92 deu ainda lugar à introdução de alterações nalgumas OCM (vinho, fruta e vegetais, carne de vaca e ovinos) e das medidas agro-ambientais (Regulamento (CE) nº 2078/92). Estas últimas fazem parte das designadas “medidas de acompanhamento” que incorporam ainda uma medida destinada à reforma antecipada dos agricultores (Regulamento (CE) nº 2079/92) e uma medida de florestação (Regulamento (CE) nº 2080/92).

As agro-ambientais compreendem medidas já existentes (extensificação, “set-aside” e Áreas Ambientalmente Sensíveis) com a diferença de se terem generalizado a todos os Estados-Membros e de serem financiados pelo FEOGA-Garantia. Permite, para além disso, a afirmação da ideia de compensação dos agricultores pela produção de bens e de serviços de natureza pública. As outras duas medidas tinham sido também já pensadas nos anos 70, no âmbito das directivas sócio-estruturais (1972), mas surgem com novo enquadramento legal e de forma mais assumida do ponto de vista da política estrutural da PAC. Ainda para aqueles autores, a criação das agro-ambientais:

“Assume potencialmente um grande relevo na alteração do modelo da política agrícola comunitária: primeiro, porque consagrou de modo inequívoco, nos planos jurídico, técnico e político, o princípio de que ‘com base num regime de ajudas adequado, os agricultores podem exercer uma verdadeira função ao serviço do conjunto da sociedade, introduzindo ou mantendo métodos de produção compatíveis com as crescentes exigências do ambiente e dos recursos naturais ou da preservação do espaço natural e da paisagem; segundo, porque os regimes de ajudas a que deu origem baseiam-se na celebração de compromissos, com um horizonte temporal mínimo de cinco anos, que têm subjacente os princípios-base da reciprocidade e da proporcionalidade entre os direitos e os deveres, assumidos, por um lado, pelas autoridades, enquanto representantes do interesse público, e, por outro lado, pelos agricultores” (id: 47-48).

A Agenda 2000 traduziu-se essencialmente numa consolidação da reforma iniciada em 1992. Não obstante, é possível identificar algumas inovações, como é o caso do

estabelecimento de mínimos ambientais (eco-condicionalidade), assim como o princípio da modulação segundo o qual os Estados-Membros podem decidir reduzir os montantes das ajudas quando não se verificarem determinados requisitos, transferindo-os para o apoio a medidas de desenvolvimento rural. Instituiu-se ainda a obrigatoriedade de os Estados-Membros aplicarem as medidas agro-ambientais de forma a assegurar que todos os agricultores delas possam beneficiar. O desenvolvimento rural surge como o segundo pilar da PAC e foi objecto de um regulamento específico que integra vários diplomas, num esforço de reorganização e simplificação.

Na prática, porém, e porque subsistiu o problema da dupla fonte de financiamento (FEOGA-Garantia e FEOGA-Orientação), com a duplicação de quadros jurídicos e o facto de algumas medidas serem financiadas por secções diferentes consoante a região, aquela reorganização e simplificação dos instrumentos de desenvolvimento rural ficou parcialmente prejudicada.

Em 2003 teve início uma “reforma intercalar” da PAC. Entre as medidas mais importantes está o aprofundamento da separação entre ajudas e produção e o reforço da componente ambiental, duas tendências introduzidas em 1992. Para além dos elementos de continuidade com as anteriores reformas da PAC, a reforma de 2003 integra alguns elementos novos como é o caso do “pagamento único”.

Devemos ter presente que estamos a referir-nos a um processo reformador ainda em curso. A primeira etapa durou um ano (Junho de 2002 a Junho de 2003) e consistiu no lançamento dos fundamentos da reforma através de um processo de negociação; a segunda (Julho 2003 a Agosto de 2004) tem como aspecto dominante a definição das posições dos Estados-Membros relativamente às modalidades de desligamento das ajudas e à aplicação do pagamento único; a terceira e última etapa, iniciada no segundo semestre de 2004, prolongar-se-á até ao início de 2006 e, tal como a primeira, será dominada por processos de negociação e de decisão (Cordovil et al., 2004: 84-85).

Estes autores sintetizam do seguinte modo as linhas de orientação desta reforma:

- Primeira, maior *orientação para o mercado*, com menor protecção face ao exterior e maior liberdade de produção para os agricultores;
- Segunda, maior prioridade à *qualidade* e à segurança dos produtos e serviços agrícolas e à preservação do ambiente;
- Terceira, salvaguarda e *estabilização dos rendimentos* dos agricultores;
- Quarta, maior *equilíbrio* na repartição dos recursos financeiros e *reforço do desenvolvimento rural*;
- Quinta, *gestão mais simplificada e descentralizada* das políticas, sem perda de eficácia e com salvaguarda da boa gestão financeira;
- Sexta, maior *legitimidade e aceitação* por parte dos cidadãos europeus e dos parceiros internacionais da UE” (Cordovil et al, 2004: 66).

Ainda segundo a mesma fonte, os elementos que dão corpo a esta reforma podem ser agrupados em três grandes componentes:

- Primeira, diversas alterações das Organizações Comuns de Mercado (...), traduzidas em novas reduções de preços com compensação, na adaptação pontual dos mecanismos de intervenção e na criação ou revisão de alguns prémios e ajudas específicos à produção;
- Segunda, uma mudança radical dos *regimes de apoio directo ao rendimento*, desligando da produção a maior parte dos pagamentos directos aos agricultores, substituindo-os por um *pagamento único por exploração agrícola* e reforçando a condicionalidade;
- Terceira, alargamento do âmbito das medidas de *desenvolvimento rural* e aumento dos respectivos recursos financeiros por *modulação* (redução) e transferência de uma parte do valor dos pagamentos directos” (id: 66-67).

Será a partir da referência aos principais Regulamentos estruturantes da reforma desencadeada em 2003 que desenvolveremos as nossas observações relativas às implicações da PAC na delimitação do direito de propriedade. Estamos a referir-nos aos seguintes diplomas:

- o Regulamento (CE) nº 1782/2003, de 29 de Setembro, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores;
- o Regulamento (CE) nº 1257/1999, de 17 de Maio, relativo ao apoio do FEOGA ao desenvolvimento rural;

- o Regulamento (CE) nº 1783/2003, de 29 de Setembro, que altera o anterior.

Estamos perante as peças legais centrais para compreender as tendências actuais de evolução da PAC na perspectiva da concepção da terra e da construção das normas relativas ao seu uso e que, nessa medida, apresentam elementos muito pertinentes para analisar a evolução do conceito do direito de propriedade deste recurso no contexto europeu e nacional.

Assim, apresentaremos e analisaremos em primeiro lugar o enquadramento normativo formulado no âmbito da política de mercados e, num segundo momento, o enquadramento da política de desenvolvimento rural.

8.6.3. A PAC e o direito de propriedade: a política de mercados

8.6.3.1. O Regulamento (CE) 1782/2003: âmbito, diplomas precursores e articulação com o quadro normativo da política de desenvolvimento rural

O âmbito de aplicação deste Regulamento é apresentado da seguinte forma no seu artigo 1º:

“- regras comuns relativas aos pagamentos directos a título dos regimes de apoio ao rendimento no âmbito da política agrícola comum que são financiados pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção ‘Garantia’, com excepção dos previstos no Regulamento (CE) nº 1257/1999;

- um apoio ao rendimento dos agricultores (a seguir designado por ‘regime de pagamento único’);

- regimes de apoio aos agricultores que produzem trigo, proteaginosas, arroz, frutos de casca rija, culturas energéticas, batata para fécula, leite, sementes, culturas arvenses, carne de ovino e de caprino, carne de bovino e leguminosas para grão.”

Entre os seus diplomas precursores estão, nomeadamente, o Regulamento (CE) nº1251/1999, de 17 de Maio, que institui um sistema de apoio aos produtores de

determinadas culturas arvenses e o Regulamento (CE) nº 1259/1999, da mesma data, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum³⁷.

O primeiro deve a sua natureza precursora ao facto de ter introduzido preocupações de natureza ambiental a propósito da medida “retirada de terras da produção” formulada no âmbito das regras de mercado de determinadas culturas arvenses.

O segundo generaliza essas preocupações através do princípio da “eco-condicionalidade” que, juntamente com o princípio da “modulação”, vamos encontrar no diploma que saiu da reforma intercalar de 2003.

A “eco-condicionalidade” e a “modulação” correspondem, portanto, a elementos de continuidade entre estes dois momentos reformadores. Estamos perante uma tendência de evolução da PAC que se caracteriza pela harmonização dos seus dois pilares (mercado e desenvolvimento rural) através da forte presença em ambos de preocupações de natureza ambiental, as quais estavam anteriormente integradas sobretudo na política de desenvolvimento rural.

A harmonização do ponto de vista das preocupações foi acompanhada por uma articulação entre os dois pilares através da modulação uma vez que esta dá lugar à transferência de verbas do primeiro (mercado) para o segundo pilar (desenvolvimento rural).

Embora o reforço da modulação e da eco-condicionalidade constituam elementos significativos das mudanças operadas com a aprovação do Regulamento (CE) nº 1782/2003, a dissociação (desligamento) da maioria dos pagamentos directos da produção e a sua conversão num pagamento único por exploração³⁸ representam a principal alteração da PAC consagrada neste Regulamento, como aliás em toda a reforma iniciada em 2003.

³⁷ Estamos perante dois Regulamentos que vigoram até 2005. No caso do Regulamento nº 1259/1999, essa validade está limitada a alguns artigos uma vez que o Regulamento nº 1782/2003 o revoga na sua quase totalidade.

³⁸ No contexto do Regulamento (CE) nº 1782/2003 o conceito de “exploração” significa “conjunto de unidades de produção geridas por um agricultor e situadas no território do mesmo Estado membro” (cf. artº 2).

O considerando (24) do mencionado Regulamento sintetiza bem os fundamentos, as implicações e a centralidade daquela alteração no processo de reforma:

“O reforço da competitividade da agricultura comunitária e a promoção da qualidade dos alimentos e das normas ambientais implicam necessariamente uma redução dos preços institucionais dos produtos agrícolas e um aumento dos custos de produção das explorações agrícolas da Comunidade. Para atingir esses objectivos e promover uma agricultura mais orientada para o mercado e sustentável, é necessário completar a transição do apoio à produção para o apoio ao produtor, introduzindo um sistema de apoio ao rendimento, dissociado, para cada exploração agrícola. A dissociação, embora não afecte os montantes efectivamente pagos aos agricultores, aumentará de modo significativo a eficácia da ajuda ao rendimento. Assim, é conveniente condicionar o pagamento único por exploração ao cumprimento de normas ambientais, de segurança dos alimentos e de saúde e bem-estar dos animais, bem como à manutenção da exploração em boas condições agrícolas e ambientais”.

Além dos aspectos aqui explicitamente mencionados (competitividade, qualidade, orientação para o mercado, sustentabilidade), foram também destacados pela Comissão e pelo Conselho, nos documentos e intervenções de exposição dos motivos destas alterações, a redução do carácter distorcedor do mercado das medidas da PAC, na perspectiva de favorecer as negociações em sede de Organização Mundial do Comércio, e a maior simplificação e desburocratização do sistema de gestão das ajudas directas aos agricultores.

O aprofundamento da dissociação e a correspondente introdução do pagamento único por exploração, são classificados por Cordovil et al. como uma “mudança radical” na PAC:

“O desligamento (dissociação) total da maior parte dos pagamentos directos aos agricultores do volume e da orientação da produção agrícola, convertendo-os num pagamento único por exploração (pagamento único), constitui, sem dúvida, o elemento mais importante e emblemático da reforma da PAC iniciada em Junho de 2003” (Cordovil et al., 2004: 69).

O aprofundamento do princípio da flexibilidade na reforma iniciada em 2003³⁹ traduziu-se na liberdade concedida aos Estados-Membros relativamente à escolha das opções de aplicação da dissociação desde a dissociação total até várias modalidades de dissociação parcial nalguns dos sectores (OCM) que podem, inclusive, variar entre regiões do mesmo país. Para além desta liberdade relativamente aos graus e modalidades de dissociação, os Estados-Membros podem ainda optar por duas modalidades distintas de afectação dos direitos de pagamento único:

- a atribuição a cada agricultor na base do registo histórico individual das ajudas objecto de desligamento e recebidas no triénio 2000-2002;
- a repartição do montante global dos direitos de pagamento atribuídos a cada Estado Membro primeiro por regiões e depois, dentro de cada região, por todos os agricultores que disponham de hectares elegíveis (id: 70-71).

Para os autores do estudo que temos vindo a citar, a “eficácia e a legitimidade” desta medida depende não só da forma da sua repartição mas também da sua articulação com o princípio da eco-condicionalidade introduzido na reforma de 2000 (com “escassa abrangência e fraca efectividade”) e reforçado em 2003.

Em nossa opinião, a discussão sobre a “legitimidade” destas medidas deve contemplar a referência ao direito de propriedade uma vez que aquela nos remete para aspectos essenciais deste conceito como é o caso da reciprocidade. Será esse o tema do próximo ponto.

8.6.3.2. As limitações contratualizadas do direito de propriedade no âmbito da política de mercados

O princípio da eco-condicionalidade foi introduzido pela primeira vez através do Regulamento (CE) nº 1259/1999 sendo fundamentado da seguinte forma:

³⁹ “O princípio da flexibilidade aplicado no âmbito do primeiro pilar da PAC foi criado na reforma da Agenda 2000, ao consagrar os chamados envelopes nacionais, mediante os quais os Estados-Membros poderiam utilizar até 20% dos prémios a pagar aos produtores de bovinos para acções diversas em benefício do próprio sector” (Cunha, 2004: 159).

“Considerando que, para uma melhor integração dos aspectos ligados ao ambiente no contexto das organizações comuns de mercado, os Estados-Membros devem aplicar medidas ambientais adequadas em relação às terras e à produção agrícolas abrangidas por pagamentos directos; que os Estados-Membros devem definir as consequências da inobservância das exigências ambientais; que devem ter a possibilidade de reduzir ou suprimir os benefícios decorrentes dos regimes de apoio quando essas exigências ambientais não sejam respeitadas; que os Estados-Membros devem tomar essas medidas, apesar da possibilidade de concessão de ajudas relativamente a compromissos agro-ambientais facultativos (...)”

Assim, e para além dos compromissos agro-ambientais facultativos, estavam previstas “exigências ambientais obrigatórias de carácter geral” e “exigências ambientais específicas que constituam uma condição para os pagamentos directos”.

Como vimos, a reforma de 2003 adopta “medidas de reforço da condicionalidade horizontal (*cross compliance*) na concessão de todos os pagamentos directos no âmbito da PAC, incluindo naturalmente o pagamento único” (Cordovil et al., op cit: 73). Assim, o Regulamento (CE) nº 1782/2003 alarga a condicionalidade dos pagamentos a outros domínios:

“O pagamento integral das ajudas directas deve ser sujeito ao cumprimento de regras relativas às terras, à produção e à actividade agrícolas. Essas regras devem servir para integrar nas organizações comuns de mercado normas básicas em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar dos animais e de boas condições agrícolas e ambientais. Se essas normas básicas não forem respeitadas, os Estados-Membros devem retirar total ou parcialmente a ajuda directa, segundo critérios proporcionais, objectivos e progressivos, e sem prejuízo de sanções previstas actualmente ou posteriormente nos termos de outras disposições do direito comunitário ou nacional”.

O abandono das terras agrícolas é apresentado como uma situação a evitar e, nesse sentido, é referido o seguinte:

“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 Estado-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”.

A condicionalidade é apresentada no capítulo 1 deste Regulamento (artigos 6^o-9^o). Os “requisitos legais de gestão” e “as boas condições agrícolas e ambientais” correspondem aos dois grandes domínios a partir dos quais devem ser definidas normas por parte dos Estados-Membros como contrapartidas dos pagamentos directos no âmbito das várias OCM.

Os “requisitos legais de gestão” são estabelecidos pela legislação comunitária nas áreas da “saúde pública, saúde animal e fitossanidade”, “ambiente” e “bem-estar dos animais”. O Anexo III a este diploma identifica os diferentes diplomas legais para cada uma destas áreas e para três momentos distintos. A lista apresentada para “ambiente” integra alguns diplomas apresentados no âmbito do tema “Ambiente, território e ecologia” da selecção de legislação. Ou seja, o cumprimento das normas presentes nestes diplomas passa a funcionar como requisito de atribuição de ajudas no âmbito da PAC, o que pode ser entendido como um esforço de integração de medidas através da sua instrumentalização no contexto de uma política específica.

A entrada em vigor dos diferentes diplomas tem lugar em três momentos distintos. A partir de 1 de Janeiro de 2005, devem passar a funcionar como requisitos os diplomas relativos ao “ambiente” e à “saúde pública e saúde animal, identificação e registo de animais”. Um ano depois, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2006, são acrescentados mais diplomas na área da “saúde pública e saúde animal”, para além da “fitossanidade” e da “notificação de doenças”. Por último, a partir de 1 de Janeiro de 2007, passam a funcionar como requisitos os diplomas relativos ao “bem-estar dos animais”.

A referência às “boas condições agrícolas e ambientais” é feita tendo em vista a protecção das terras agrícolas, “sobretudo as que já não sejam utilizadas para fins produtivos”. Essas condições são apresentadas no Anexo IV do Regulamento e

existe a preocupação, já referida anteriormente, de ter em conta as “características específicas das zonas em questão, nomeadamente as condições edafoclimáticas, os sistemas de exploração, a utilização das terras, a rotação das culturas, as práticas agrícolas, assim como as estruturas agrícolas existentes, sem prejuízo das normas que regulam as boas práticas agrícolas, aplicadas no quadro do Regulamento (CE) nº 1257/1999, e das medidas agro-ambientais cuja aplicação exceda o nível de referência das boas práticas agrícolas”. Existe ainda a preocupação de manter as pastagens permanentes dado o “efeito ambiental positivo” deste tipo de uso e de forma a evitar a “sua conversão maciça em terras aráveis”.

Aquele Anexo apresenta desta forma as indicações que os Estados-Membros devem ter presentes na formulação das normas relativas às “boas condições agrícolas e ambientais”:

Quadro 13 - Normas relativas às boas condições agrícolas e ambientais

Questão	Normas
Erosão do solo: Proteger o solo através de medidas adequadas	<ul style="list-style-type: none">- Cobertura mínima do solo- Gestão mínima da terra, reflectindo as condições específicas do local- Socalcos
Matéria orgânica do solo: Manter os teores de matéria orgânica do solo através de práticas adequadas	<ul style="list-style-type: none">- Normas para as rotações de culturas, se for caso disso- Gestão do restolho
Estrutura do solo: Manter a estrutura do solo através de (...) medidas adequadas	<ul style="list-style-type: none">- Utilização de equipamentos mecânicos adequados
Nível mínimo de manutenção: Assegurar um nível mínimo de manutenção e evitar a deterioração dos habitats	<ul style="list-style-type: none">- Taxas mínimas de encabeçamento e/ou regimes adequados- Protecção das pastagens permanentes- Manutenção das características das paisagens- Prevenção da invasão das terras agrícolas por vegetação indesejável

Fonte: Regulamento nº 1782/2003, de 29 de Setembro de 2003, Anexo IV

Juntamente com os “requisitos legais de gestão” referidos antes, estas “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 dos pagamentos directos.

É esta lógica de implementação que nos permite afirmar que estamos perante normas que correspondem a limitações do direito de propriedade com a particularidade de envolverem o estabelecimento de um contrato entre os agricultores e o Estado mediante a atribuição de ajudas como contrapartida de uma responsabilização ambiental. Desta forma é possível defini-las como limitações contratuais.

Os “requisitos legais de gestão” correspondem a um conjunto de diplomas legais já existentes e à sua instrumentalização no contexto da PAC; as “boas condições” operam uma generalização à política de mercados de normas já formuladas no âmbito das medidas agro-ambientais. A não observação, quer dos “requisitos”, quer da “boas condições”, pode dar lugar à “redução ou exclusão dos pagamentos” sob certas condições.

As limitações presentes nestas medidas, sob a forma de obrigações positivas e negativas a respeitar pelos agricultores, configuram a noção de reciprocidade do direito de propriedade com a particularidade de o seu incumprimento se traduzir na redução das ajudas financeiras.

8.6.3.3. Dissociação e pagamento único: manutenção de direitos adquiridos ou incentivo à responsabilização dos agricultores?

As duas modalidades previstas na repartição dos direitos de pagamento (atribuição a cada agricultor com base em registos históricos ou repartição regional por todos os agricultores que tenham hectares elegíveis) colocam questões pertinentes em termos da sua legitimidade, com implicações em termos da concepção do direito de propriedade.

Para alguns dos autores que temos vindo a citar, a primeira modalidade de repartição constitui um “facto irreversível” que os estigmatiza e, a prazo, deverá conduzir à sua extinção:

“a sua legitimidade repousa apenas em direitos adquiridos no âmbito de uma política de suporte de mercados ultrapassada e reconhecidamente desequilibrada. Se os direitos consubstanciados no pagamento único se

reduzirem a esta dimensão de renda compensatória pela mudança da política comunitária de suporte aos preços e mercados agrícolas, serão provavelmente encarados como medidas temporárias de ajustamento e dificilmente ultrapassarão o horizonte temporal de 2013” (Cordovil et al., 2004: 71).

Na segunda modalidade,

“(...) há, pelo contrário, uma ruptura com a lógica de conservação de direitos adquiridos e introduzem-se elementos que lhe podem conferir legitimidade e sustentabilidade:

- primeiro, porque a repartição se realiza não em função de direitos adquiridos, mas sim na proporção do número de hectares elegíveis, associando-se, deste modo, à dimensão das responsabilidades de gestão territorial e ambiental assumidas por cada agricultor;
- segundo, porque tal forma de repartição é inclusiva da quase totalidade de agricultores e SAU dos Estados-membros, uma vez que a generalidade da terra arável e das superfícies com prados e pastagens permanentes é elegível (...);
- terceiro, porque os Estados-membros têm a faculdade de diferenciar, com base em critérios objectivos, o valor por hectare do pagamento único da região para região e, dentro de cada região, entre as superfícies com prados ou pastagens permanentes e a restante superfície elegível, adequando assim, de acordo com o princípio da proporcionalidade, esses valores unitários à diferenciação de responsabilidades e custos assumidos em distintas situações (...)” (id: 71-72).

Pensamos que o reforço da legitimidade presente nesta última modalidade de repartição dos direitos de pagamento envolve também uma concepção responsabilizante do direito de propriedade ao integrar “quase a totalidade dos agricultores e da SAU”.

Trata-se, de qualquer forma, de uma responsabilização baseada em incentivos financeiros. Como vimos, este tipo de transferências são vistas por alguns autores (p.e. Bromley, vd. capítulo 3, ponto 3.4.2.3.) como o resultado da posição de força dos proprietários agrícolas e da “santidade dos direitos de propriedade”. A aplicação

de um modelo alternativo de propriedade da terra poderá inclusive, e segundo aquele autor, justificar compensações do agricultor à sociedade sempre que tenham lugar violações dos “planos regionais de uso da terra”. A este propósito é também pertinente lembrar a concepção crítica do conceito de externalidade levada a cabo por Bromley e Vatn (vd. ponto referido acima) assim como a discussão em torno da multifuncionalidade empreendida por Vatn (vd. capítulo 1, ponto 1.3.1.). A centralidade da ideia de mudança institucional a propósito do uso da terra presente nestas propostas não acolhe a ideia segundo a qual os agricultores devem, por exemplo, ser compensados pelos benefícios que prestam à sociedade. Digamos que esses benefícios são inerentes à actividade que desenvolvem. É uma alteração de perspectiva que achamos pertinente e constitui um bom ponto de partida para a discussão do modelo agrícola.

Na primeira modalidade de repartição dos direitos de pagamento, a responsabilização envolverá apenas os agricultores que já eram receptores de ajudas no âmbito das OCM. Neste caso, assistimos a uma extensão dos objectivos da atribuição das ajudas pré-existentes.

Na segunda modalidade, essa responsabilização envolverá um universo mais alargado de agricultores. Neste caso, a inovação presente nos novos objectivos dos pagamentos directos surge reforçada uma vez que não se trata apenas da extensão dos objectivos daqueles pagamentos mas também da alteração do universo de agricultores e do território abrangido.

A propósito da atribuição de direitos de pagamentos ocorrem-nos duas noções similares que integram contributos teóricos fundamentais do nosso trabalho.

A primeira é a de “propriedade intangível” de Commons que este autor contrapõe à “propriedade corpórea”. Para este autor, e como tivemos oportunidade de referir, a essência da propriedade reside não no valor de uso mas sim no valor de troca, nas oportunidades de transacção que se oferecem aos titulares do direito de propriedade. Neste sentido, os direitos de pagamento da PAC representam uma oportunidade de transacção que poderá reflectir-se no valor da terra.

A segunda incorpora o mesmo sentido e é da autoria de Coase. Segundo este autor, e como vimos, os factores de produção devem ser concebidos como “conjunto de direitos” e não como “entidades físicas”. No caso das medidas da PAC, a delimitação do direito de propriedade através da identificação do que podem ou não podem, devem ou não devem os agricultores fazer, envolve contrapartidas financeiras.

Em qualquer dos casos, estamos perante noções que de, forma mais ou menos directa, sublinham a dimensão relativa e social do direito de propriedade (não interessa o que se tem mas sim o que é possível fazer com aquilo que se tem). Enquanto contrapartida de determinadas obrigações a observar pelos agricultores, os direitos de pagamento reforçam a dimensão intangível, transaccionável do direito de propriedade.

Esta dimensão é, em nosso entender, enfatizada através da possibilidade de transferência dos direitos de pagamento prevista no artigo 46º do Regulamento que temos vindo a analisar. Segundo este artigo:

“1. Os direitos só podem ser transferidos para outro agricultor estabelecido no mesmo Estado-Membro, excepto em caso de transferência por herança ou herança antecipada.

No entanto, mesmo em caso de herança ou herança antecipada, os direitos só podem ser utilizados no Estado-Membro em que foram estabelecidos.

Os Estados-Membros podem decidir que os direitos só possam ser transferidos ou utilizados dentro de uma mesma região.

2. Os direitos podem ser transferidos por venda ou por qualquer outra transferência definitiva, com ou sem terras. Em contrapartida, o arrendamento ou quaisquer outros tipos similares de transacções só serão permitidos se os direitos transferidos forem acompanhados da transferência de um número equivalente de hectares elegíveis.

Salvo nos casos de força maior ou circunstâncias excepcionais (...), um agricultor só pode transferir os seus direitos sem terras após ter utilizado (...)

pelo menos 80% destes durante, no mínimo, um ano civil ou após ter cedido voluntariamente à reserva nacional todos os direitos que não utilizou no primeiro ano de aplicação do regime de pagamento único”.

A responsabilização dos agricultores pela gestão territorial e ambiental feita a partir de incentivos financeiros apresenta as vulnerabilidades que decorrem não só da forma da sua implementação, mas também, indirectamente, da sua vulnerabilidade face à evolução dos contextos políticos e económicos que lhes deram origem e os legitimaram. Em nossa opinião, aquela responsabilização não deve basear-se em incentivos financeiros e deve ser enquadrada de forma mais vasta tomando em consideração outras fontes normativas com implicações no uso da terra, nomeadamente algumas das que foram referidas noutras partes deste trabalho (p.e. Constituição).

Com efeito, as normas da PAC representam uma parte importante, mas não única, do universo normativo comunitário e nacional que incide sobre a propriedade da terra. Pensamos que a PAC poderá constituir uma sede importante de responsabilização dos agricultores face ao ambiente e ao território que deverá caminhar progressivamente no sentido de uma autonomização relativamente aos incentivos financeiros. A indefinição de algumas questões básicas relativas a esta última reforma e às perspectivas de evolução da PAC nos próximos anos não nos permite tirar conclusões definitivas a este respeito.

8.6.4. A PAC e o direito de propriedade: a política de desenvolvimento rural

8.6.4.1. Os Regulamentos (CE) nº 1257/1999 e nº 1783/2003: o reforço da política de desenvolvimento rural

Como tivemos já oportunidade de referir, a Agenda 2000 iniciou uma articulação entre a política de mercados e a política de desenvolvimento rural através do princípio da modulação, que permite a transferência de verbas da primeira para a segunda. Este princípio manteve-se, agora com carácter obrigatório e comunitário, na reforma de 2003. A partir de 2005 todos os montantes dos pagamentos directos que excedam os 5.000 euros por agricultor serão reduzidos (modulados) numa determinada percentagem: 3% em 2005; 4% em 2006; 5% nos anos seguintes e até

2012. A poupança assim conseguida reverterá a favor do apoio às medidas de desenvolvimento rural co-financiadas pelo FEOGA-Garantia (Cordovil et al., 2004: 77).

Para os autores do estudo acima citado, a modulação traduzir-se-á num duplo reequilíbrio da repartição do FEOGA: entre as várias componentes da PAC “ao reforçar o peso absoluto e relativo dos apoios ao desenvolvimento rural” e “entre os agricultores e agriculturas dos vários Estados-membros, ao isentar da modulação os agricultores que recebem menos de 5.000 euros de pagamento directos e ao considerar na redistribuição dos montantes por Estados-membros uma chave de atribuição assente em critérios objectivos destinados a ponderar as respectivas necessidades no domínio do desenvolvimento rural” (id: 77-78).

Ora, e segundo os mesmos autores, é nesta lógica de redistribuição que reside o interesse⁴⁰ do princípio da modulação abrindo “um precedente simbolicamente importante” que poderá revelar-se decisivo na “perspectiva das negociações a realizar, nos próximos anos, sobre o financiamento da política de desenvolvimento rural” (id: 80).

Para além da articulação com a política de mercados, a política de desenvolvimento rural deve “acompanhar e complementar” as medidas formuladas no âmbito da primeira, sem sobreposições, e deve ser coerente com outras políticas comunitárias.

A delimitação do âmbito das várias intervenções da PAC é referida num dos considerandos do Regulamento (CE) nº 1257/1999:

“Considerando que se deve excluir do âmbito do presente regulamento o apoio a certas medidas elegíveis a título de outros instrumentos da política agrícola comum, nomeadamente as que se enquadram no âmbito de aplicação dos regimes de apoio existentes no quadro das organizações comuns de mercado com excepções justificadas por critérios objectivos”.

⁴⁰ Os cálculos efectuados pelos autores permitem concluir que: “a modulação induz uma pequena transferência financeira de pagamentos directos para o desenvolvimento rural; não altera significativamente a estrutura de repartição do FEOGA Garantia, a qual permanece muito desequilibrada; mas implica um reforço sensível, em termos relativos, da dotação para o desenvolvimento rural, dado que o seu peso era, à partida, muito pequeno” (Cordovil et al, 2004: 79)

Este Regulamento integrou um conjunto amplo de instrumentos e visou assegurar uma “reorganização” e uma “simplificação dos instrumentos de desenvolvimento rural existentes”⁴¹. Assim, para além de promover o desenvolvimento rural “através da aceleração do ajustamento das estruturas agrícolas no âmbito da reforma da política agrícola comum e facilitar o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais (objectivos 5 a) e 5 b)”, este diploma contempla ainda as medidas de acompanhamento introduzidas com a reforma de 1992 (agro-ambientais, reforma antecipada e medidas florestais) que, por sua vez, “devem ser complementadas pelo regime para as zonas desfavorecidas e a regiões com condicionantes ambientais”.

Os considerandos do Regulamento permitem também identificar as principais preocupações subjacentes à formulação destas medidas. Assim, o objectivo de modernização e viabilização das explorações agrícolas é acompanhado por objectivos que se prendem com “a manutenção da utilização agrícola das terras, a preservação do espaço natural e a manutenção e a promoção de métodos de exploração sustentáveis”. A crescente valorização social da agricultura biológica é outra das vertentes tidas em consideração por este Regulamento:

“Considerando que os consumidores procuram cada vez mais produtos agrícolas e géneros alimentícios obtidos por modo biológico; que se está, assim, a criar um novo mercado de produtos agrícolas; que a agricultura biológica melhora a sustentabilidade das actividades das explorações agrícolas, contribuindo assim para os objectivos gerais do presente regulamento; que as medidas específicas de apoio ao desenvolvimento rural podem incidir na produção, transformação e comercialização dos produtos biológicos”.

Um outro considerando refere a necessidade de prever compensações a atribuir aos agricultores das regiões com condicionantes ambientais para resolverem os “seus problemas específicos” decorrentes da aplicação de restrições à utilização agrícola das terras.

⁴¹ Tal como tivemos já oportunidade de referir, citando Cordovil et al, o problema da dupla fonte de financiamento (FEOGA-Garantia e FEOGA-Orientação), com a duplicação de quadros jurídicos, e o facto de algumas medidas serem financiadas por secções diferentes consoante a região, prejudicou parcialmente a eficácia do processo de “reorganização” e “simplificação dos instrumentos de desenvolvimento rural” resultante da aprovação do Regulamento (CE) nº 1257/1999.

Este aspecto surge reforçado no Regulamento (CE) nº 1783/2003, de 29 de Setembro, que altera o primeiro. De facto, uma das primeiras considerações deste diploma desenvolve um aspecto já referido no diploma que vem alterar e que diz respeito à necessidade de a política de desenvolvimento rural ser coerente com outras políticas comunitárias, identificando-as e mencionando a atribuição de ajudas aos agricultores no sentido de facilitar a aplicação das mesmas:

“Deve promover-se no sector agrícola uma aplicação mais rápida de normas exigentes, baseadas na legislação comunitária em matéria de ambiente, de saúde pública, de saúde animal e de fitossanidade, de bem-estar dos animais e de segurança no trabalho. Tais normas podem impor novas obrigações aos agricultores, susceptíveis de provocar perdas de rendimento ou despesas adicionais. Deve ser concedido um apoio temporário e degressivo aos agricultores, para ajudá-los a cobrir parcialmente as despesas decorrentes da aplicação de tais normas”.

Esse continua a ser o registo a propósito da imposição de restrições à utilização agrícolas das zonas com condicionantes ambientais:

“Na sequência da instituição da medida ‘cumprimento das normas’, o apoio aos agricultores sujeitos a restrições de utilização agrícola em zonas com condicionantes ambientais, actualmente permitido ao abrigo do Regulamento (CE) nº 1257/1999, deve passar a contemplar as restrições decorrentes da aplicação da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (...) e da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1993, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (...). Nessa conformidade, pode ser proposto um nível mais elevado de apoio em certas circunstâncias, sendo a limitação a 10% da superfície restringida à medida relativa às zonas com desvantagens específicas”.

Também a propósito da promoção da qualidade dos alimentos é referido o seguinte:

“Os agricultores devem ser incentivados a participar em regimes comunitários ou nacionais, de qualidade dos alimentos. A participação em tais regimes pode dar origem a despesas e obrigações adicionais que não

são inteiramente compensadas pelo mercado. Deve ser concedido um apoio temporário aos agricultores que participem nesses regimes”.

Para além do alargamento da compensação a outros domínios que não estavam previstos no Regulamento (CE) nº 1257/1999, esta alteração de 2003 compreende ainda outras inovações que se prendem com a introdução de um capítulo relativo ao “cumprimento das normas”, com a importância dada ao bem-estar dos animais e ainda com o reforço da preocupação relativa à qualidade dos alimentos que constituem, como vimos, dois dos domínios dos “requisitos legais de gestão” do regime de condicionalidade dos pagamentos directos no âmbito da política de mercados. Estamos perante duas áreas em afirmação na política de desenvolvimento rural.

As medidas de desenvolvimento rural previstas pelo Regulamento (CE) nº 1257/1999 e completadas pelo Regulamento (CE) nº 1783/2003 são as seguintes:

- investimento nas explorações agrícolas;
- instalação de jovens agricultores;
- formação;
- reforma antecipada;
- zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais;
- cumprimento das normas;
- medidas agro-ambientais;
- agro-ambiente e bem-estar dos animais;
- qualidade dos alimentos;
- melhoria da transformação e comercialização de produtos agrícolas;
- silvicultura;
- promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais.

A adesão dos agricultores a estas medidas tem como contrapartida a concessão de apoios durante prazos determinados que estão definidos nos diplomas. Uma vez mais, estamos perante situações que envolvem o estabelecimento de um contrato entre os agricultores e o Estado e é nessa perspectiva que devem ser consideradas as obrigações integradas em cada uma das medidas.

8.6.4.2. As limitações contratualizadas ao direito de propriedade no âmbito da política de desenvolvimento rural

A aplicação do Regulamento (CE) nº 1257/1999 nos Estados-Membros deu origem à publicação de novos diplomas que permitem perceber de forma mais concreta as diferentes medidas que compõem a intervenção no âmbito do desenvolvimento rural. Em Portugal, as diferentes medidas de desenvolvimento rural acima referidas estão dispersas por três instrumentos de política:

- o Plano de Desenvolvimento Rural - Ruris;
- o Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural - Agro;
- as medidas dos Programas Operacionais Regionais - Agris.

A ilustração das limitações de natureza contratual ao direito de propriedade é feita no âmbito da portaria nº 475/2001, de 10 de Maio, que aprova em Portugal o Regulamento de aplicação das medidas agro-ambientais do Ruris.

Assim, e num primeiro momento, devem referir-se os grupos de medidas abrangidas por este diploma e que são identificados no artigo 4º:

- “a) Grupo I - Protecção e melhoria do ambiente, dos solos e da água;
- b) Grupo II - Preservação da paisagem e das características tradicionais nas terras agrícolas;
- c) Grupo III - Conservação e melhoramento de espaços cultivados de grande valor natural;
- d) Grupo IV - Conservação de manchas residuais de ecossistemas naturais em paisagens predominantemente agrícolas;
- e) Grupo V - Protecção da diversidade genética”.

As ajudas previstas em cada um destes grupos são concedidas sob a forma de prémios anuais durante um período de cinco anos e, para cada uma delas, são identificadas as diferentes acções cobertas, as condições de acesso, os compromissos dos beneficiários e ainda os valores e modulação das ajudas, para além de outros aspectos mais específicos.

Em cada um destes grupos são identificadas diferentes acções. Assim, por exemplo, o grupo I relativo à “protecção e melhoria do ambiente, dos solos e da água” integra as seguintes acções: “luta química aconselhada”, “protecção integrada”, “produção integrada”, “agricultura biológica”, “melhoramento do solo” e “luta contra a erosão” (sementeira directa, mobilização mínima e enrelvamento da entrelinha de culturas permanentes).

É nos “compromissos dos beneficiários” que são identificadas as obrigações positivas e negativas que devem ser observadas pelos agricultores durante o prazo do contrato. Estas excepções à permissão normativa são definidas em função das diferentes acções e envolvem várias áreas da actividade do agricultor.

Para o caso da acção “protecção integrada” são definidas as seguintes obrigações positivas a observar pelos agricultores:

- “a) observar as normas relativas à protecção integrada definidas pela Direcção-Geral de protecção das Culturas (DGPC);
- b) cumprir o plano de exploração apresentado;
- c) cumprir as normas constantes dos contratos celebrados com a respectiva organização;
- d) utilizar exclusivamente os produtos fitofarmacêuticos constantes de lista de produtos fitofarmacêuticos aconselhados em protecção integrada, elaborada pela DGPC;
- e) registar em caderno de campo, homologado pela DGPC, toda a informação relativa às práticas agrícolas adoptadas e tratamentos fitossanitários realizados na óptica da protecção integrada;
- f) conservar os comprovativos dos produtos fitofarmacêuticos adquiridos, os quais devem estar anexados em cadernos de campo”.

A acção “melhoramento do solo e luta contra a erosão”, por sua vez, envolve obrigações positivas e negativas:

- “a) utilizar as técnicas de sementeira directa em toda a área ocupada pela rotação (...);
- b) não fazer queimadas, incluindo o restolho;
- c) não aplicar produtos fitofarmacêuticos por meios aéreos;

d) não pastorear a área no período de 1 de Outubro a 1 de Março”.

Para além destas limitações contratualizadas das medidas de desenvolvimento rural da PAC, são referidas restrições decorrentes da aplicação de legislação comunitária em matéria de ambiente, de saúde pública, de saúde animal e de fitossanidade. Embora sejam aspectos contemplados no Regulamento (CE) nº 1257/1999, surgem reforçados no Regulamento que o altera (Regulamento nº 1783/2003) uma vez que são alargadas as fontes e as áreas de incidência dessas restrições. A aplicação desta legislação deve dar lugar à atribuição de um “apoio temporário e degressivo aos agricultores, para ajudá-los a cobrir parcialmente as despesas decorrentes da aplicação de tais normas”. As práticas agrícolas nas zonas com condicionantes ambientais, por sua vez, devem ter em conta as restrições decorrentes das Directivas “aves” e “habitats” e dar lugar a um “nível mais elevado de apoio em certas circunstâncias”.

8.6.5. Síntese

A evolução da PAC ilustra bem a mudança e relatividade das prioridades e dos valores associados ao uso agrícola da terra. Concebido inicialmente como um recurso essencialmente produtivo, a diversificação do seu uso surgiu, numa primeira fase, mais pela necessidade de reduzir custos associados aos excedentes de produção do que pela convicção da sua natureza multifuncional, o que explica a timidez de algumas medidas introduzidas nas décadas de 70 e de 80.

A polarização da PAC na política de preços e de mercados foi introduzindo a adopção de medidas de natureza socio-estrutural com uma reduzida expressão financeira. Deste modo, a multifuncionalidade da terra agrícola começou por ser implícita e a adopção de práticas agrícolas ambientalmente sustentadas, por exemplo, só decorridas algumas décadas conseguiu conquistar um certo espaço nesta política.

A reforma de 92 representou uma viragem nas relações entre a agricultura e o ambiente. A integração num quadro legal único de instrumentos dispersos, os quais se passaram a designar por medidas agro-ambientais, e o seu financiamento pelo

FEOGA-Garantia traduziram um reconhecimento e uma afirmação das mesmas enquanto parte integrante da PAC.

A reforma realizada em 1999 no âmbito do processo da Agenda 2000 aprofundou e consolidou esta tendência através, nomeadamente, da integração do princípio da eco-condicionalidade nos regimes de apoio directo.

A reforma iniciada em 2003, ainda em curso, reforça algumas das inovações introduzidas na reforma anterior (eco-condicionalidade e modulação). Dá também lugar à introdução de medidas mais radicais presentes, nomeadamente, na possibilidade de dissociação total dos pagamentos relativamente à produção (iniciada na reforma de 92) e na introdução do pagamento único. As diferentes modalidades de implementação destas medidas permitem a construção de cenários distintos de evolução desta política e, no entender de alguns autores, apresentam diferenças quanto à sua legitimidade e futura aceitação social.

De qualquer forma, a multifuncionalidade da agricultura é hoje parte integrante da PAC. O reconhecimento das múltiplas funções associadas à produção agrícola dificilmente será arredado da definição dos instrumentos daquela política.

Enquanto conjunto normativo com implicações no uso da terra, a PAC corresponde a uma área fundamental num trabalho sobre o direito de propriedade. Deve, aliás, notar-se que o quadro normativo da PAC assenta essencialmente em Regulamentos, ou seja, actos legislativos que se aplicam directamente em todos os seus elementos e em todos os Estados-Membros. Neste sentido, identificámos e analisámos um conjunto de diplomas que nos informam sobre as tendências actuais das normas que integram aquela política. Estamos a reportar-nos a um processo em curso que não permite fazer uma análise conclusiva. Ainda assim, parece-nos possível tecer algumas considerações sobre as implicações da última reforma da PAC relativamente à delimitação do direito de propriedade.

O estudo de Cordovil e outros forneceu-nos um importante contributo a este propósito. A discussão da actual reforma em termos da sua “legitimidade”, empreendida por aqueles autores, permitiu enriquecer a leitura sob a perspectiva do direito de propriedade. Com efeito, e em nosso entender, o conceito de legitimidade

é susceptível de integrar uma referência àquele direito. A reciprocidade do direito de propriedade surge reforçada num cenário que alargue o universo dos agricultores e do território abrangido e em que o princípio da condicionalidade seja efectivamente aplicado.

Contrariamente às normas apresentadas no âmbito de outros temas que integram a selecção de legislação considerada neste trabalho, as normas da PAC, quer no primeiro pilar (mercados), quer no segundo (desenvolvimento rural), têm a particularidade de impor limitações ao direito de propriedade de forma contratualizada e com contrapartidas financeiras. Note-se que não se trata de um pormenor uma vez que a alteração do modelo agrícola passa pela atribuição de incentivos financeiros. Estamos perante um processo que envolve reciprocidade mas de natureza distinta da que encontrámos noutras normas jurídicas.

A vulnerabilidade deste tipo de medidas leva-nos a sugerir que a afirmação de uma agricultura sustentável e multifuncional terá também de ser pensada num contexto mais amplo que o da PAC, em articulação com outras políticas e instrumentos normativos comunitários ou de âmbito apenas nacional. Para além da maior ou menor legitimidade, a implementação das medidas da “nova PAC” deveria traduzir-se na interiorização de uma atitude responsável por parte dos agricultores. Esta atitude não deve, em nosso entender, estar dependente da recepção de incentivos financeiros. Este modelo pode ter um efeito material e pedagógico importante mas, e dada, nomeadamente, a vulnerabilidade que apresenta, poderá não ser a opção mais consistente na interiorização de outros direitos e valores sociais associados ao uso da terra.

9. As virtudes públicas da apropriação privada da terra: notas conclusivas sobre a concepção e delimitação do direito de propriedade no ordenamento jurídico português

9.1. Introdução

Este capítulo tem como objectivo a apresentação das principais conclusões retiradas da leitura e análise do ordenamento jurídico português relativamente à concepção e delimitação do direito de propriedade. Neste sentido, procuraremos identificar as concepções e tendências que, em nosso entender, estão presentes nas fontes normativas de natureza jurídica que consultámos com aquele propósito:

- a Constituição da República Portuguesa;
- o Código Civil (Direitos Reais);
- legislação avulsa agrupada nos seguintes temas: “direito agrário”, “território, ambiente e ecologia”; “floresta e caça” e “PAC”.

O trabalho de identificação das grandes tendências de concepção e delimitação do direito de propriedade no âmbito do ordenamento jurídico português assemelha-se à construção de um “puzzle”, cujas “peças” são as fontes de informação que utilizámos e a partir das quais tentámos, com base em “temas”, construir uma imagem global.

A estrutura deste capítulo obedece a esta imagem. Assim, após uma breve referência às “peças”, procederemos à avaliação das potencialidades analíticas dos conceitos operacionalizados na sua leitura (correlatividade e reciprocidade). Segue-se a apresentação daquelas tendências (“temas”) através da identificação dos valores que inspiram as normas jurídicas relativas ao direito de propriedade da terra assim como dos principais meios adoptados tendo em vista a sua implementação. O último ponto integra algumas propostas que visam o reforço do que designámos por “virtudes públicas da apropriação privada da terra” e a identificação de pistas e de perspectivas de investigação que permitam desenvolver o tema que nos ocupa.

9.2. As peças: o ordenamento jurídico

Quando partimos para a consulta daquelas três componentes do ordenamento jurídico português com o objectivo de compreender a configuração do direito de propriedade, tínhamos a consciência da sua diversidade e complementaridade. A confirmação dessa percepção resulta da própria natureza do ordenamento jurídico: por um lado, é diferente a referência ao direito de propriedade naquelas três fontes; por outro lado, existe uma relação entre elas na medida em que a Constituição enquanto Lei Fundamental ocupa o topo da hierarquia das outras fontes normativas, inspirando-as e legitimando-as.

Note-se, no entanto, que dada a primazia do direito comunitário sobre o nacional, a União Europeia, ao exercer as competências que lhe foram conferidas pelos Estados-Membros de acordo com o princípio da atribuição, nomeadamente no domínio da Política Agrícola, aprova actos legislativos que, nalguns casos (Regulamentos), são directamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, sem qualquer interferência destes em termos de transposição ou adaptação das normas jurídicas envolvidas.

Na Constituição e no Código Civil, a tarefa de circunscrição do objecto de análise - o direito de propriedade - é relativamente mais fácil de empreender na medida em que lhe é feita uma referência explícita. Temos assim a oportunidade de perceber a sua natureza e faculdades bem como o regime jurídico da sua manifestação.

A análise da legislação avulsa, por seu lado, permite identificar as normas com importância para a delimitação do direito de propriedade. A consulta desta fonte introduz uma perspectiva contextualizada do tema. Pensamos que as áreas que contemplámos na nossa selecção integram as normas com maior pertinência para uma análise da actual configuração do direito de propriedade que envolve o uso agrícola da terra.

9.3. As potencialidades analíticas dos conceitos de correlatividade e de reciprocidade

O conceito de direito de propriedade que adoptámos acolhe as propostas institucionalistas apresentadas no capítulo 3. Nesse sentido, defendemos que o direito de propriedade traduz essencialmente uma natureza interindividual presente nos conceitos de correlatividade e de reciprocidade, tal como foram apresentados por Commons.

A consulta da Constituição e do Código Civil permite-nos perceber que estamos perante dois conceitos adequados à definição e expressão do direito de propriedade em Portugal.

O direito de propriedade envolve a formulação de normas jurídicas que regulam a relação entre os detentores deste direito e os outros membros da sociedade, no sentido da sua eficácia e da sua coexistência com outros direitos e valores sociais.

Pensamos que, e no âmbito da Constituição, a figura da “força jurídica” dos direitos fundamentais integra aqueles conceitos na referência à “vinculação das entidades públicas e privadas” e às “restrições”. Assim, se o primeiro princípio dá lugar à definição de deveres associados aos direitos (correlatividade), o segundo traduz-se no recorte destes a partir da afirmação daqueles direitos e valores (reciprocidade).

Um primeiro aspecto a reter da análise constitucional do direito de propriedade é o da sua integração no catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais, da sua apresentação como um direito garantido a todos, que vincula as entidades públicas e privadas e é susceptível de sofrer restrições.

Esta última característica permite-nos afirmar que estamos perante um direito com uma natureza relativa e não absoluta. Não obstante, enquanto direito fundamental de natureza análoga, a aplicação de restrições ao direito de propriedade tem de obedecer a um conjunto de critérios (“natureza restritiva das restrições”) (vd. capítulo 6, ponto 6.4.) que podem complexificar a sua implementação numa lógica de reciprocidade. A necessidade de preservar o núcleo essencial deste direito torna difícil saber até onde podem ir as excepções à liberdade de acção do seu titular. A

apresentação do caso da Quinta do Taipal e a referência à análise de Moreira Fernandez a propósito das restrições presentes na RAN ilustram bem esta problemática.

A leitura do Código Civil, mais precisamente do Livro III relativo aos Direitos Reais, permite incorporar elementos fundamentais de caracterização deste direito. O artigo 1305º identifica as faculdades que o compõem: uso, fruição e disposição.

Por um lado, a interpretação da característica da “exclusividade” do direito de propriedade parece remeter-nos para o conceito de correlatividade. Para Oliveira Ascensão (capítulo 7, ponto 7.2.), a exclusividade, para além da “natureza fundamental ou independente” que confere a este direito, tem, também, “o alcance de que o proprietário pode legalmente afastar terceiros que perturbem o exercício do seu direito” (Oliveira Ascensão, 1993: 628).

Por outro lado, muitos dos artigos daquele Código relativos à “propriedade de imóveis” reflectem a lógica de reciprocidade deste direito uma vez que lhe impõem restrições, com o objectivo de harmonização dos direitos de proprietários de imóveis vizinhos ou contíguos mas também com a preocupação de uma boa afectação dos imóveis num sentido mais abrangente.

Uma vez mais, porém, a manifestação da lógica de reciprocidade parece-nos não só bastante complexa como decorrer essencialmente da ausência a uma referência explícita à função social do direito de propriedade. Como vimos (capítulo 7, ponto 7.2.), alguns autores (Menezes Cordeiro e Oliveira Ascensão) deduzem aquela função a partir da figura do “abuso do direito” (artigo 334º do Código Civil). Para Moreira Fernandez, a função social não faz parte da estrutura deste direito.

Em síntese, queremos sublinhar que estas fontes normativas integram uma concepção relativa do direito de propriedade e que, nessa medida, constituem um terreno apropriado de operacionalização dos conceitos de correlatividade e de reciprocidade. Não obstante, parece-nos existir na arquitectura deste direito uma tensão entre a permissão normativa que assiste ao proprietário e o interesse colectivo defendido pela possibilidade de imposição de restrições e de limitações àquele direito.

9.4. Os temas: principais tendências da concepção e delimitação do direito de propriedade da terra

9.4.1. As preocupações subjacentes ao uso agrícola da terra: a afirmação do uso sustentável e multifuncional

Se existe uma tendência marcante na formulação das normas associadas ao uso agrícola da terra é, sem dúvida, a da afirmação de valores ligados à sustentabilidade e à multifuncionalidade que, dada a especificidade das mesmas, é feita em moldes distintos nas diferentes fontes normativas que consultámos. Não obstante, nalgumas daquelas fontes, a afirmação de um uso sustentável e multifuncional da terra coexiste com valores que nos remetem para um modelo agrícola assente em preocupações de natureza eminentemente produtivista.

No capítulo 1 (ponto 1.3.1.) tivemos oportunidade de apresentar alguns dos problemas associados à transição do modelo produtivista para o modelo pós-produtivista de agricultura, segundo a definição de Ilbery, Chiotti e Rickard.

A coexistência, nas fontes normativas que consultámos, de valores produtivistas com valores mais próximos de um modelo pós-produtivista, deve ser enquadrada pela problemática da relação entre direito e sociedade que abordámos no capítulo 4 (ponto 4.2.). Estamos perante “sistemas” com linguagens específicas e a relação entre ambos não segue uma lógica linear. A protecção do sub-sistema jurídico não exclui, no entanto, o desenvolvimento de um processo de aprendizagem, de mudança provocada pelos outros sub-sistemas, que pode ser entendida em termos de “ressonância” e não em termos de “causa-efeito” (vd. Kirat e Serverin, 2000: 33). Recordemos ainda Guibentif que apresenta desta forma o “dilema do sistema jurídico”: uma adaptação em tempo real correndo o risco de perda de credibilidade; uma estabilização correndo o risco de perda de contacto com o ambiente em mudança (Guibentif citado em Kirat e Serverin, 2000: 32).

A este propósito referimos ainda as características da Constituição na sua relação com a “realidade fáctica” (vd. p.e. Menezes Cordeiro, capítulo 6, ponto 6.2.) que envolve tensões que podem, segundo este autor, conduzir “quer a uma adequação

do direito às realidades que é chamado a regular, quer a uma recomposição de estruturas caducas, operadas por via jurídica” (Menezes Cordeiro, 1979: 14-15).

As referências constitucionais que, de forma directa ou indirecta, envolvem a utilização dos recursos naturais, entre os quais a terra, permitem ilustrar esta questão.

Assim, e no âmbito do que designámos por “registo programático”, é feita (artigo 9º relativo às “tarefas do Estado”), a referência ao “bem-estar” e à “qualidade de vida”, à “valorização do património cultural”, à “preservação dos recursos naturais” e ao “ordenamento do território”. No que diz respeito às “incumbências prioritárias do Estado” (artigo 81º), encontrámos algumas preocupações similares (p.e. alínea a): “promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”). Estamos perante princípios e orientações que traduzem valores muito actuais relativamente à utilização dos recursos.

É, no entanto, possível encontrar outros princípios e orientações que, ainda naquele registo, nos remetem para outros contextos históricos. É o caso da “eliminação dos latifúndios” que constitui ainda uma das “incumbências prioritárias do Estado”.

No âmbito do “registo substantivo”, é visível também a preocupação com a utilização produtiva (de forma plena) dos recursos e com a justiça social. É essa a interpretação que fazemos dos artigos relativos aos “requisitos de apropriação pública” (artigo 83º), aos “meios de produção em abandono” (artigo 88º), à “eliminação dos latifúndios” (artigo 94º), ao “redimensionamento do minifúndio” (artigo 95º) e às “formas de exploração da terra alheia” (artigo 96º).

Entendemos que a atenuação ou desaparecimento das preocupações que estiveram na base da formulação destas normas não se traduz, necessariamente, na desactualização de algumas delas. Com efeito, parece-nos, por exemplo, que existirá uma incompatibilidade entre o uso sustentado e multifuncional dos recursos naturais e as situações de abandono cuja definição deverá ser feita de forma a incluir situações que, no caso da terra, devem ir para além da ausência de ocupação física.

O tema do abandono (dos imóveis) continua a marcar presença no Código Civil. A ausência de “terra de ninguém” decorre do que é referido no artigo 1345º: “as coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se património do Estado”. Deduzimos portanto que, no caso dos imóveis, existirá sempre alguém responsável (em último caso, o Estado) pela situação em que a terra se encontra. No entanto, em sede de direitos reais, o abandono corresponde ao conceito de “renúncia abdicativa” que, segundo Oliveira Ascensão, integra a faculdade de disposição do direito de propriedade. A equiparação da “renúncia” à figura da “doação” (Menezes Cordeiro), embora pressuponha uma atitude responsabilizante, não facilita, em nosso entender, a resolução do problema do abandono.

Recentemente, o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e Pescas apresentou o combate ao abandono “das terras agrícolas e dos espaços florestais” como um dos seus objectivos estratégicos. Com o título “Abandono das terras”, o Ministério resume o problema e apela à participação no sentido da sua resolução da seguinte forma:

“O abandono das terras agrícolas e dos espaços florestais é uma realidade do conhecimento geral, que tem vindo a contribuir para a degradação e vulnerabilidade do sector, das localidades onde o mesmo se verifica e respectivas populações. (...). Pretende-se, por um lado, combater a tendência para o abandono e simultaneamente, por outro, equacionar o conjunto de mecanismos que incentivem a actividade agrícola e florestal sobre as áreas mais problemáticas e susceptíveis de abandono. Porque se trata de uma questão com consequências ao nível de todos os sectores e com reflexos na sociedade em geral, o Gabinete do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas entendeu abrir a temática a todos os contributos que se pretendam trazer a este site sobre a definição de abandono e sobre a forma prática e segura de operacionalizar o respectivo combate”.

No caso do Código Civil, deve mencionar-se ainda, e à semelhança do que acontece na Constituição, a preocupação com a dimensão das explorações agrícolas através da referência ao “emparcelamento” e ao “fraccionamento” de “prédios rústicos”.

A preocupação com a dimensão das explorações, mais concretamente com a dimensão insuficiente, é objecto de um dos diplomas que integrámos na selecção de legislação. Trata-se do diploma relativo ao “emparcelamento” que revela preocupações relativas ao ambiente e ao ordenamento do território, quer enquanto uma das dimensões a salvaguardar em qualquer operação de emparcelamento, quer enquanto principal objectivo dessas operações.

Os temas do ambiente, do ordenamento do território e da ecologia correspondem, justamente, a uma área central da produção normativa relativa ao uso agrícola da terra. Incluímos aí diversos diplomas, devendo ser destacados a Lei de Bases do Ambiente, a Lei de Bases do Ordenamento do território, o diploma que institui o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, o diploma que institui o regime da RAN e ainda diplomas que resultam da transposição de Directivas Comunitárias e da participação de Portugal em Convenções internacionais no âmbito da protecção e conservação da natureza.

Estamos perante um conjunto amplo e disperso de legislação que, numa lógica horizontal ou sectorial, têm como principal objectivo a afirmação de valores de natureza ambiental e ecológica que podem colidir com o direito de propriedade. Tivemos oportunidade de ilustrar esta questão com a referência desenvolvida ao caso da Quinta do Taipal que constitui uma situação paradigmática relativamente ao tipo de problemas associados à compatibilização de direitos. A argumentação do juiz integra a citação de alguns dos diplomas considerados no âmbito deste tema e remete-nos para uma mudança da concepção da relação entre agricultura e ambiente que refuta claramente a ideia de “privilégio agrícola” utilizada pela defesa.

A discussão desenvolvida por Moreira Fernandez sobre a RAN dá-nos uma perspectiva diferente sobre aquela compatibilização. A reserva da terra de maiores potencialidades produtivas no Continente português combina preocupações produtivas e ecológicas e impõe restrições aos proprietários que, como vimos, e na opinião daquela autora, deveriam dar lugar ao pagamento de indemnizações aos mesmos.

A consulta de legislação na área da floresta e da caça permitiu-nos reforçar a ideia da tendência da afirmação dos valores ambientais e ecológicos na produção

normativa relativa ao uso da terra. No caso da caça, deve mencionar-se ainda a resolução do conflito que opõe proprietários e caçadores no acesso às terras.

A floresta corresponde a uma área especialmente interessante em termos de produção legislativa. Os diplomas produzidos nesta área utilizam de forma frequente e central os conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade e, para além dos instrumentos de ordenamento do património florestal, têm a particularidade de apresentarem soluções inovadoras em termos da gestão florestal.

Em nosso entender, a destruição de grande parte do património florestal por incêndios confere grande actualidade e oportunidade à investigação em torno do direito de propriedade, admitindo-se que, entre as causas dos incêndios, estejam práticas objectivamente irresponsáveis dos proprietários da terra. A legislação que consultámos introduz um conjunto de limitações sob a forma de obrigações positivas e negativas a observar pelos proprietários florestais.

No âmbito do que designámos por “usos complementares”, analisámos ainda as normas jurídicas de regulação da caça. Para além da harmonização dos interesses dos diferentes intervenientes nesta actividade, como acima referimos, a produção normativa que lhe é dirigida revela uma preocupação com a protecção dos recursos cinegéticos. A figura do “direito à não caça” constitui um bom exemplo dessa preocupação ao proibir a caça por parte dos proprietários que reclamam aquele direito. Ou seja, e neste caso, a protecção do direito de propriedade é acompanhado por uma garantia de protecção dos recursos cinegéticos. A gestão destes recursos é da responsabilidade do Estado que pode transferi-la para outras entidades. Esta transferência pode não ter lugar sempre que estejam em causa razões de segurança ou de natureza ambiental.

A consulta de alguns diplomas da PAC permitiu-nos identificar as actuais tendências desta política no que diz respeito ao uso da terra. Um dos aspectos marcantes da sua evolução política diz respeito à alteração de orientações relativamente à função produtiva daquele recurso. O sucesso alcançado relativamente à quantidade de bens produzidos pelos países que primeiramente integraram a União Europeia foi dando lugar a medidas de contenção da produção (p.e. “set-aside” e quotas).

Paralelamente a estas, a afirmação das questões ambientais, de qualidade e de segurança alimentares, foi feita de forma lenta mas irreversível.

A reforma iniciada em 2003, e ainda em curso, traduz um reforço da preocupação com a sustentabilidade e a multifuncionalidade através, nomeadamente, da sua maior interferência na política de mercados e de suporte ao rendimento dos agricultores. As possibilidades existentes relativamente ao modelo de implementação de algumas medidas centrais, como é o caso do pagamento único, podem ser discutidas em termos da sua legitimidade. A sua atribuição apenas a partir de direitos adquiridos e a título compensatório limita-a aos agricultores já receptores de ajudas e diminui a sua legitimidade e sustentabilidade futura. Pelo contrário, a sua generalização territorial assume de forma mais clara a responsabilização inerente a um entendimento do direito de propriedade a partir da noção de reciprocidade e da prestação de serviços à sociedade, que podem reforçar a sua legitimidade.

Neste sentido, pensamos que a discussão sobre a legitimidade da PAC é susceptível de integrar uma referência ao direito de propriedade uma vez que está em causa, por um lado, a natureza, dimensão e fundamentos da atribuição de ajudas aos proprietários no exercício das suas faculdades de uso, fruição e disposição da terra e, por outro lado, a definição de um amplo quadro de obrigações positivas e negativas associadas a esse direito e faculdades.

A especificidade das limitações presentes nos diferentes instrumentos das medidas da PAC, na sua componente de mercados e de desenvolvimento rural, reside no facto de constituírem, frequentemente, limitações contratualizadas e com contrapartidas financeiras. A afirmação dos valores de sustentabilidade e multifuncionalidade da agricultura a partir de incentivos financeiros torna-as vulneráveis às mudanças políticas e poderá colocar problemas àquela afirmação no sentido da sua genuinidade e continuidade.

Não obstante, e como veremos no próximo ponto, a existência de incentivos financeiros corresponde, a par da constituição de reservas territoriais, a um dos meios mais frequentes para a afirmação daqueles valores.

9.4.2. Entre direitos e deveres: a importância dos incentivos financeiros e das reservas territoriais

Entendemos que, e na linha do que é afirmado por Bromley (vd. capítulo 3, ponto 3.4.2.3), devemos caminhar no sentido de um modelo agrícola que prescindia da atribuição de ajudas aos agricultores pela prestação de benefícios à sociedade resultantes, nomeadamente, da adopção de práticas ambientalmente sustentáveis. Estas deverão ser encaradas como um dever dos agricultores, uma preocupação subjacente à sua actividade e não como uma dimensão externa cuja internalização passa apenas pela existência de incentivos financeiros. Trata-se de uma exigência feita a outros actores económicos e, tratando-se do direito ao ambiente e qualidade de vida um direito constitucionalmente consagrado, não existe, em nosso entender, legitimidade para a ausência de um esforço no sentido da integração destes valores na produção agrícola.

Não obstante, a análise da evolução da PAC, assim como das suas repercussões na agricultura portuguesa, permite-nos concluir que a introdução dos valores e dos direitos associados ao uso agrícola sustentado e multifuncional da terra tem envolvido de forma estrutural a atribuição de incentivos financeiros. Esta atribuição combina de forma ambígua a lógica de suporte ao rendimento dos agricultores como compensação pela adaptação da política de mercados, com uma outra lógica e fonte de legitimidade ancorada no contributo dos agricultores para uma gestão sustentável do ambiente do território rural. O desfecho incerto da reforma em curso não permite avançar muito na análise do modelo de implementação das medidas que a integram.

De qualquer forma, e reforçando uma ideia já introduzida, a eternização das ajudas financeiras aos agricultores coloca problemas de legitimidade com a agravante de poderem não ter contrapartidas produtivas. A este propósito, parecem-nos muito pertinentes e actuais as observações de Oliveira Baptista sobre o “regresso da questão da terra” (vd. capítulo 1, ponto 1.3.3.) e que constituíram um dos pontos de partida do nosso trabalho. Recordemos parte da citação ali introduzida:

“(…) com 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, 1993b: 40).

A par dos incentivos financeiros, a delimitação de reservas territoriais corresponde a outra grande tendência do ordenamento jurídico português relativamente à regulamentação do uso agrícola da terra. A exclusão de parte do território com objectivos de protecção e conservação ambiental e ecológica coloca restrições ao direito de propriedade. A figura 5 introduzida no capítulo 1 (ponto 1.2.) revela-nos a importância da ocupação territorial das áreas protegidas no Continente português.

Com efeito, e para além da RAN, as reservas de território são delimitadas a partir dos diplomas relativos à REN, aos parques naturais e aos “sítios” que integram a Rede Natura. Também a legislação relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, dá lugar à delimitação de “zonas vulneráveis” no interior das quais os agricultores vêm as suas práticas limitadas por um conjunto de obrigações positivas e negativas que decorrem da adopção de “boas práticas agrícolas”.

Enquanto tendências importantes da formulação daquelas normas, a constituição de reservas territoriais, por um lado, e a atribuição de incentivos financeiros, por outro, têm implicações na delimitação do direito de propriedade em função da afirmação de outros direitos e valores sociais, como é o caso do ambiente, da ecologia, do ordenamento do território e do património.

A afirmação crescente destes direitos e valores pressupõe a alteração da concepção da terra que deixa assim de ser considerada apenas um factor de produção e passa a ser tratada como recurso natural com múltiplas funções. Este aspecto, por sua vez, introduz uma maior visibilidade e um escrutínio social mais amplo e exigente das práticas dos agricultores. Constata-se que a apropriação privada da terra incorpora uma dimensão pública crescente e muito complexa nos seus fundamentos e implicações.

No entanto, a arquitectura jurídica deste direito coloca problemas específicos à sua delimitação em função daqueles direitos e valores sociais. A possibilidade de introdução de limitações e de restrições ao direito de propriedade da terra está, como vimos, constitucionalmente prevista, como vimos, mas deverá respeitar determinadas regras de forma a preservar o seu núcleo essencial, tornando-se difícil saber até onde poderá ou deverá ir a restrição da permissão normativa associada ao direito de propriedade.

Parece-nos existir alguma discricionariedade a este respeito. As diferentes posições que encontramos a propósito da função social do direito de propriedade são disso exemplo. Neste sentido, as virtudes públicas da apropriação privada da terra traduzem um problema complexo relacionado com a colisão de direitos associados ao seu uso.

A procura de uma harmonização desses direitos passa em, nosso entender, por um trabalho de revisão do conjunto das normas aplicáveis, pautado por princípios de coerência, clareza, simplificação e actualização que permita:

- esclarecer o papel social do direito de propriedade da terra;
- valorizar alguns dos temas associados aos meios de produção presentes no ordenamento jurídico;
- introduzir inovações institucionais e normativas de apropriação e gestão deste recurso;
- garantir a efectiva aplicação destas normas.

9.5. A harmonização de direitos e de interesses: recuperação e inovação normativa

Aquelas “tarefas” deverá traduzir-se e concretizar-se numa responsabilização dos proprietários, sendo que as mesmas combinam uma perspectiva conservadora com outra mais inovadora.

A perspectiva conservadora resulta da valorização de conceitos e de temas presentes no ordenamento jurídico relativos aos meios de produção. A perspectiva inovadora resulta da consideração de alternativas ao modelo dominante de

apropriação e de gestão daqueles no contexto das actuais solicitações dirigidas aos agricultores.

Em primeiro lugar, deverá esclarecer-se o papel social do direito de propriedade. O facto de a função social não constituir um elemento interno à estrutura do direito de propriedade (Moreira Fernandez) não impede, como vimos, que alguns autores a deduzam a partir da figura do “abuso do direito” referida no artigo 334º do Código Civil e que diz: “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”. Também a Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário, um diploma de 1985, refere a “função social da terra” (e não do direito de propriedade) que apresenta como “valor eminentemente nacional”.

Parece-nos que a concepção do direito de propriedade como um direito incluído no catálogo dos “direitos económicos, sociais e culturais” subordina parcialmente a sua concretização à implementação de projectos e políticas em diferentes áreas.

Em segundo lugar, devem ser recuperados alguns dos temas relativos aos meios de produção, com particular destaque para o do abandono, consagrado na Constituição e no Código Civil. Como tivemos oportunidade de referir, parece-nos que formulação original da norma constitucional relativa ao abandono visava a transferência de propriedade dos meios de produção tendo como objectivo a “plena utilização das forças produtivas”. No caso da terra, esse processo foi implementado através da Reforma Agrária. A mudança de contexto não altera a importância desta norma no sentido da responsabilização dos proprietários. Com efeito, e como tivemos já oportunidade de referir, parece-nos que o abandono não é compatível com o uso sustentado e multifuncional da terra.

A recuperação da norma do abandono deverá passar, numa primeira instância, pela definição desta situação em relação aos meios de produção, definição essa que não é feita na Constituição, cabendo à lei fazê-la.

No que diz respeito à terra, encontrámo-la num diploma de 1990 - Lei nº 46/90, de 22 de Agosto, que introduz alterações à Lei de Bases da Reforma Agrária. O objecto deste diploma é a “regulação do redimensionamento das unidades de exploração

As virtudes públicas da apropriação privada da terra: notas conclusivas sobre a concepção e delimitação do direito de propriedade no ordenamento jurídico português

agrícola e o destino das áreas expropriadas e nacionalizadas (...) e estabelece os princípios gerais relativos ao uso e mau uso dos solos agrícolas e ao fomento hidroagrícola”. Assim, para além do abandono, este diploma faz referência às seguintes situações de uso da terra:

- “níveis mínimos de aproveitamento” (NMA)
- “solos subaproveitados”
- “solos em mau uso”

Os “NMA” são apresentados como “o grau de intensificação cultural ou ocupação cultural abaixo do qual se considera a área em estado de subaproveitamento”.

O “subaproveitamento”, caracteriza os solos que “estejam a ser explorados abaixo das suas potencialidades não atingindo os NMA”.

Os “solos em mau uso” são aqueles “que estejam submetidos a utilização ou práticas culturais não aconselháveis, degradantes ou depauperantes do solo, com conseqüente perda de produtividade, ou os que sejam submetidos a culturas arbórea-arbustivas ou povoamentos florestais, com claro desrespeito pelas normas estabelecidas na condução dos montados e povoamentos”.

Por último, os solos abandonados são aqueles que “sendo susceptíveis de utilização agrária, se encontrem há, pelo menos, três anos inexplorados sem motivo justificado”.

No artigo 36º deste diploma, é apresentado o “regime do uso da terra” no âmbito do qual são identificadas as medidas a adoptar nas situações anteriormente identificadas:

- a) sujeição a plano de melhoramento de exploração;
- b) arrendamento compulsivo, mediante portaria fundamentada no estado de abandono, subaproveitamento ou mau uso;
- c) expropriação”.

Embora o objecto deste diploma seja a Reforma Agrária, pensamos que introduz aspectos susceptíveis de serem recuperados no contexto das actuais preocupações

associadas ao uso da terra, nomeadamente porque já foi produzido num contexto constitucional e institucional estabilizado e de liquidação das transformações operadas com aquela Reforma. A preocupação com a definição da situação em que se encontra a terra e a identificação de normas no sentido de evitar “usos” ou “não usos” prejudiciais parece-nos de grande pertinência.

Em terceiro lugar, numa perspectiva que nos parece mais inovadora, devem considerar-se alternativas institucionais relativamente à propriedade e gestão da terra. No que designámos por “ordenamento jurídico consolidado”, mas também nalguma da legislação consultada (floresta), a propriedade pública surge-nos como garante de boa afectação e algo a incentivar quando está em causa o “interesse colectivo”, no caso dos meios de produção e dos recursos naturais (Constituição) e dos “imóveis abandonados” (Código Civil). A propósito desta última norma, regista-se que *de jure* não existe “terra de ninguém”.

Esta perspectiva remete-nos para uma noção que vê no Estado a solução para as falhas de mercado. A leitura de Coase e de autores que recuperam a tradição do velho institucionalismo introduziu uma perspectiva alternativa na abordagem àquelas situações que se traduz, essencialmente, na reconceptualização da noção de externalidade e na flexibilidade das formas institucionais da sua resolução.

Por um lado, a concepção de externalidade como o resultado de um determinado quadro normativo introduz a possibilidade da sua redefinição (solução *ex-ante*), evitando, assim, uma actuação que procura remediar a situação que teve lugar (solução *ex-post*). Por outro lado, existe espaço para a introdução de soluções alternativas sempre que as externalidades têm lugar. A questão da forma jurídica da propriedade da terra é tendencialmente apresentada a partir do binómio privado-público. Ora, para além da forma comunitária de propriedade, é ainda possível desenhar formas de gestão da terra tendo em vista a promoção do interesse colectivo, como, aliás, tem vindo a acontecer em Portugal através da gestão dos recursos florestais ou cinegéticos em modalidades associativas.

Ainda a propósito do abandono da terra, não podemos deixar de mencionar o que nos parece constituir uma contradição da posição do Estado. A preocupação expressa na Constituição e no Código Civil não tem correspondência na política

As virtudes públicas da apropriação privada da terra: notas conclusivas sobre a concepção e delimitação do direito de propriedade no ordenamento jurídico português

fiscal. A utilização desta política no sentido de assegurar uma compatibilização do “desenvolvimento com a protecção do ambiente e qualidade de vida” corresponde a uma das alíneas do artigo 66º da Constituição (“ambiente e qualidade de vida”)⁴².

Com efeito, a leitura do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), que substitui a antiga Contribuição Autárquica na reforma recente sobre a tributação do património, permite-nos concluir que aquela preocupação não incorpora medidas que responsabilizem os proprietários agrícolas de forma mais construtiva.

É significativo que, no preâmbulo daquele Código, seja referido o seguinte:

“O sistema de avaliações até agora vigente foi criado para uma sociedade que já não existe, de economia rural e onde a riqueza imobiliária era predominantemente rústica. Por essa razão, o regime legal de avaliação da propriedade urbana é profundamente lacunar e desajustado da realidade actual”.

Parece-nos que o legislador não considera que a economia rural continua a existir e que a propriedade rústica se confronta, à semelhança da propriedade urbana, com problemas novos. Não foi este, no entanto, o sentido da reforma uma vez que, e ainda segundo o preâmbulo do Código:

“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, regista-se uma preocupação com a situação dos prédios que possa colidir com o interesse público. Assim, e no âmbito do artigo 112º (“Taxas”) do Código, é dito que:

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

⁴² Esta alínea é apresentada no âmbito do ponto 2 do referido artigo que apresenta várias das incumbências dos Estado (por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos) para “assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável”.

As virtudes públicas da apropriação privada da terra: notas conclusivas sobre a concepção e delimitação do direito de propriedade no ordenamento jurídico português

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 nosso entender, a formulação de normas de política fiscal de desincentivo ao abandono da terra deverá envolver o esclarecimento do papel social da propriedade, a definição de abandono e uma avaliação das suas implicações em diferentes contextos territoriais.

E, a este propósito, retomamos a questão da flexibilidade institucional acima referida que pressupõe que não existem soluções universais relativamente às formas de propriedade (pública, privada, comunitária) e gestão da terra, que não é um recurso homogéneo. Nesta medida, a consideração (*de facto*) daquelas formas deverá ser equacionada a partir da diversidade, nomeadamente económica, social e ambiental, da ocupação agrícola do território.

Em Portugal, para além das modalidades associativas de gestão dos recursos florestais ou cinegéticos, é possível encontrar formas alternativas de exploração que visam um uso sustentado da terra.

É o caso do Projecto Castro Verde, desenvolvido pela Liga para a Protecção da Natureza (LPN) e que teve início em 1993. Trata-se de um projecto co-financiado pelo programa comunitário LIFE e que tem como objectivo a conservação das aves das estepes cerealíferas da região do Campo Branco “reconhecida nacional e internacionalmente como importante para várias espécies tais como a Abetarda (...)” (LPN, inf. online). A última fase deste projecto terminou em 1999.

No âmbito deste projecto, a LPN comprou terras com uma área total de 1.700 ha “onde são agora implementados planos de gestão que visam a protecção da avifauna e do ecossistema, oferecendo às aves um local tranquilo onde a caça é interdita e onde, graças à sementeira de plantas que lhes servem de alimento, estas encontram recursos em abundância” (ibid). Ainda segundo a mesma fonte, “este é o maior projecto de Conservação da Natureza em Portugal desenvolvido por uma ONG, tendo sido agraciado com o Prémio Europeu Henry Ford de Conservação da natureza em 1996” (ibid).

A cooperação com a autarquia local permitiu o desenvolvimento de outras iniciativas desta organização tendo em vista o “desenvolvimento sustentável da região”. Entre elas está o “Projecto Piloto de Combate à Desertificação”, inserido no Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação, que tem uma componente de ensaios e de demonstração importante e que conta ainda com a colaboração da Direcção Regional do Ambiente - Alentejo.

É referido ainda que o Instituto para a Conservação da Natureza “se debate com enormes dificuldades para a aquisição de terrenos com interesse estratégico em termos da conservação da natureza” no âmbito de Projectos Life dirigidos às Áreas Protegidas.

Um dos casos de propriedade e gestão alternativa mais citados a nível internacional é o National Trust, uma entidade privada (caritativa), que surgiu em Inglaterra em finais do séc. XIX e que tem como objectivo a preservação dos “sítios de interesse histórico e de beleza natural” (“Places of historic interest and natural beauty”). Esta entidade compra terras que passam a ter um estatuto de inalienabilidade (poder atribuído por uma lei do parlamento). Entre os motivos que levam os proprietários a venderem as suas terras estão dificuldades financeiras, a ausência de herdeiros ou, pelo contrário, a protecção das terras relativamente aos herdeiros, para além de razões de natureza altruísta ou ideológica. Uma das características do National Trust consiste na possibilidade de a família continuar a residir na terra vendida. O Trust define as regras de utilização das terras por terceiros uma vez que estamos perante propriedade privada. Em 1997, esta entidade detinha 243.000 ha e avançava para um projecto denominado Enterprise Neptune cujo objectivo é a recolha de fundos para a aquisição de terras no litoral.

Temos a noção de que Portugal é um país de proprietários. A herança de terra cuja localização se desconhece não é uma situação rara. Pensamos que o título de proprietário deveria ser responsabilizante, independentemente dos modelos de propriedade e de gestão da terra. A apropriação de um recurso natural, único e que irá permanecer depois de nós, é, por si só, um facto que incorpora uma dimensão social e ética. Neste sentido, e para além das alterações de âmbito normativo, parece-nos importante proceder a uma alteração de atitude relativamente ao direito

As virtudes públicas da apropriação privada da terra: notas conclusivas sobre a concepção e delimitação do direito de propriedade no ordenamento jurídico português

de propriedade, desmistificando-o como pretensão direito absoluto, isento de uma função social e reforçando-o como um direito recíproco *de facto*.

CONCLUSÃO

Conclusão

O tema da propriedade da terra tem vindo a adquirir uma actualidade crescente. A perda da importância económica e social da agricultura não se tem traduzido numa perda de importância em termos da ocupação do espaço e do controlo dos recursos naturais. Neste contexto, a afirmação das preocupações de natureza ambiental e ecológica, bem como da maior exigência em termos de segurança e qualidade alimentar, têm vindo a transformar a forma de olhar as práticas agrícolas e estão entre os factores que explicam aquela actualidade.

O caso português não é excepção relativamente a esta problemática, embora apresente especificidades. A introdução de alguns indicadores que nos informam sobre a ocupação agrícola do território (Continente) permitiu-nos sublinhar a sua importância e diversidade. Relembremos que as cerca de 382 mil explorações contabilizadas pelo último Recenseamento Agrícola ocupam cerca de 56% do território, sendo que a agricultura representa 2,8% do produto e 10% do trabalho. A terra é detida na sua quase totalidade sob a forma privada e os padrões da sua utilização apresentam uma grande diversidade regional.

A diversidade do tecido agrícola português está patente também na contribuição dos diferentes tipos de explorações em termos de produto (onde se destacam as Médias e as Grandes explorações) e de emprego (onde se destacam as Pequenas e as Muito Pequenas explorações). Ainda a este propósito, tivemos a oportunidade de apresentar uma perspectiva (**Panorama Agricultura 2000**) que atribui diferentes funções territoriais à agricultura de acordo com a sua prestação em termos económicos, sociais e de ocupação da terra.

Esta referência introdutória ao caso português, que ilustrou a multiplicidade de funções desempenhadas pela agricultura e a sua diversidade estrutural, foi desenvolvida no ponto dedicado à revisão de literatura que, em diferentes contextos nacionais, disciplinares e institucionais, se tem debruçado sobre a realidade agrícola nas duas últimas décadas do séc. XX e nos primeiros anos do séc. XXI.

Tal revisão sublinha aquelas que nos parecem ser as principais tendências da reflexão actual em torno da problemática agrícola: a afirmação das ideias de sustentabilidade e de multifuncionalidade e a dimensão territorial da análise das transformações agrícolas, no contexto da qual sobressai a questão do controlo e uso

dos recursos naturais. Existe uma ligação entre estes dois temas uma vez que a procura de sustentabilidade e a valorização da multifuncionalidade traduzem uma aproximação territorial à agricultura. Neste âmbito, as questões de “quem” detém e de “que forma” são usados os recursos, passam a ser centrais para o conhecimento daquelas transformações.

A complexidade inerente à sustentabilidade e multifuncionalidade da agricultura cria a oportunidade para discutir o conceito de externalidade e para formular propostas que passam, nomeadamente, pela consideração de todos os actores e interesses envolvidos no uso da terra.

A Economia corresponde a um terreno privilegiado para o estudo destas questões uma vez que detém um importante património de natureza teórica e aplicada relativo ao tema da propriedade da terra. Nessa medida, foi pertinente retomar, num registo histórico, os contributos de diversas correntes de pensamento económico. Este registo foi orientado por uma grelha de leitura que procurava conhecer: i) a concepção da terra e do seu lugar no contexto de outros recursos utilizados no processo produtivo, ii) a importância da propriedade na construção da ordem económica e social e iii) o fundamento da legitimidade da propriedade.

Incluímos, ainda, uma síntese da visão ortodoxa da Economia no âmbito disciplinar da Economia Agrícola e das suas tendências actuais de desenvolvimento relativamente ao tema que nos ocupa.

Entre os aspectos mais marcantes da leitura dos autores precursores, clássicos e marginalistas, está o da noção responsabilizante e meritocrática da propriedade da terra. Mesmo a concepção jusnaturalista desta instituição (p.e. Locke), não deve, em nosso entender, ser associada a uma visão do direito de propriedade como um direito absoluto. Nalguns autores, as particularidades inerentes ao recurso terra conduziram a propostas mais radicais relativamente à forma da sua apropriação que passavam, nomeadamente, por uma abolição da propriedade privada (Marx e Walras). Verifica-se, também, que a complexa mistura entre trabalho e natureza que caracteriza a terra vai deixando de ser conotada com as virtudes superiores que encontramos nos fisiocratas e nalguns clássicos (p.e. Malthus e Say) e adquirindo

uma feição desmistificada, à semelhança dos outros factores produtivos (p.e. Ricardo).

Para além das propostas radicais de Marx e de Walras, aquela noção da propriedade fundamenta outras visões de mudança que envolvem, nomeadamente, a herança da terra (p.e. Smith e Stuart Mill) tendo em conta critérios de eficiência e de justiça social.

Entendemos, pois, que para além da consideração das instituições, a (breve) incursão pela história do pensamento económico abriu espaço para a análise crítica das mesmas tendo em vista objectivos e critérios de natureza económica, social e ética.

A naturalização das instituições no âmbito da Economia neoclássica não as expulsou da Economia. A palavra “instituição” está na origem de uma corrente de pensamento que se apresentou como alternativa ao paradigma neoclássico - o institucionalismo.

Esta perspectiva integra tendências diversas. A separação entre o velho e o novo institucionalismo não se traduz na ausência de pontos de contacto entre estas duas tradições, como vimos. De qualquer forma, a visibilidade do novo institucionalismo tem sido superior à do velho. A importância da Escola dos Direitos de Propriedade, que tem em Coase um dos seus fundadores, constitui uma prova disso mesmo. Acrescente-se que algumas das inovações teóricas no âmbito da Economia Agrícola têm também a marca do novo institucionalismo. Não obstante, assistimos actualmente à recuperação e divulgação das ideias dos velhos institucionalistas. O trabalho de Bromley, por exemplo, operacionaliza conceitos introduzidos por estes últimos na discussão da propriedade da terra no contexto da agricultura dos países industrializados.

A desmistificação do direito de propriedade e a revisão crítica do conceito de externalidade (neste caso, com Vatn) estão entre os contributos deste autor que consideramos mais pertinentes. Com efeito, e repetindo uma ideia já aqui introduzida, pensamos que todas as práticas agrícolas devem ser “boas práticas” através da internalização dos valores associados ao uso responsável da terra. Neste

sentido, acolhemos a proposta de Bromley e de Vatn no sentido da adopção de uma visão sistémica das externalidades que privilegia a mudança das regras de afectação dos recursos (solução *ex-ante*) em detrimento de uma solução *ex-post*. Assim, e no âmbito desta visão, o conhecimento aprofundado daquelas regras corresponderá a um primeiro passo da avaliação das situações de conflito entre o interesse privado e o interesse colectivo, sendo possível concluir que estas situações resultam mais da não aplicação das normas e menos da ausência ou deficiente formulação das mesmas. Neste caso, o problema terá uma natureza *de facto* e não *de jure*.

A nossa preferência pelo velho institucionalismo prende-se essencialmente com o afastamento de uma perspectiva instrumentalizadora (procura de eficiência) dos direitos de propriedade bem característica do novo institucionalismo. Recordemos, não obstante, a existência de posições diversas a este propósito no âmbito desta corrente (De Alessi e North), para além da pertinência de algumas propostas, como é o caso da noção de factores de produção como conjunto de direitos, apresentada por Coase no artigo “The problem of social cost” que está na origem do Teorema com o seu nome.

De qualquer forma, foi no trabalho de Commons, um velho institucionalista, que recolhemos os contributos centrais para a formulação do nosso quadro de análise. Por um lado, a interpretação da evolução da concepção de propriedade no âmbito do pensamento económico e das normas constitucionais (EUA), apresentada por este autor, perspectiva esta instituição num sentido dinâmico, embora discordemos de algumas das suas conclusões relativas à visão dos autores clássicos e marginalistas sobre a propriedade.

Por outro lado, o desenvolvimento daquela interpretação num registo simultaneamente económico, jurídico e ético permite, quanto a nós, introduzir dimensões fundamentais da aproximação ao tema da propriedade, ao rejeitar, assim, algumas visões que estabelecem a separação entre a acepção económica e jurídica desta instituição (p.e. Barzel). Com efeito, o essencial da propriedade reside nas normas que regulam as relações interpessoais no que diz respeito à apropriação dos recursos. Nesse sentido, incorpora uma dimensão ética. As normas jurídicas, por seu lado, são essenciais para a sua eficácia e coexistência com outros direitos e

interesses. Os conceitos de correlatividade e de reciprocidade, formulados por Commons no contexto da apresentação das componentes das transacções, incorporam aquelas dimensões e revelam potencialidades analíticas que procurámos explorar.

Assim, e seguindo aquele autor, entendemos que a propriedade é inseparável do direito de propriedade e que este é definido numa lógica que envolve a sua eficácia (correlatividade) e a sua compatibilização com outros direitos e interesses (reciprocidade). Embora Commons não faça uma referência à terra nos termos que definimos, pensamos que as ideias que apresenta podem ser operacionalizadas no âmbito do tema que nos ocupa, uma vez que o que está em causa é também a delimitação da esfera de acção dos agentes económicos a partir de regras que se traduzem na definição de direitos e de deveres/obrigações, tendo em vista a apropriação e o uso dos recursos.

A importância das normas jurídicas na acção económica levou-nos a considerar, ainda que brevemente, e em função do objecto e objectivos da presente tese, os principais termos do debate sobre a relação entre o sistema jurídico e o sistema económico e sobre a relação entre as disciplinas que têm como objecto esses sistemas – o Direito e a Economia. Assim, apresentámos algumas das principais referências da Sociologia e da Filosofia do Direito e, também, das tradições que procedem a uma articulação entre o Direito e a Economia (Direito e Economia de inspiração neoclássica e Direito e Economia de inspiração institucionalista).

Como referimos, a concepção do espaço de decisão individual como um conjunto de limites e de oportunidades definidas pelas normas jurídicas (“legal-economic nexus”) tem pontos de contacto com as propostas de Commons. Para este autor, a unidade de investigação da Economia institucionalista - as transacções - traduzem a relação entre faculdades e oportunidades existentes num determinado contexto económico e social governado por aquilo que designa por “working rules”.

Ficou, assim, fundamentada a nossa opção relativamente à natureza da informação que privilegiámos para o estudo da propriedade – as normas jurídicas. Entre estas, seleccionámos as que estão contidas na Constituição da República Portuguesa, no Código Civil/Direitos Reais e em legislação avulsa organizada a partir dos tópicos

Conclusão

que nos pareceram mais pertinentes face ao tema deste trabalho – direito agrário; ambiente, território e ecologia; usos complementares (floresta e caça); PAC.

Em cada uma destas fontes, referimos as normas com implicações para a delimitação do direito de propriedade, nomeadamente, e sempre que possível, as que envolvem a terra usada pela agricultura. Procedemos também a uma identificação dos valores que as inspiram.

A operacionalização dos conceitos de correlatividade e de reciprocidade na análise das normas jurídicas incorpora uma visão da propriedade numa lógica de interdependência: a sua garantia e delimitação dá lugar à definição de direitos e de deveres a observar pelos proprietários e pela sociedade.

A Constituição permitiu posicionar e conceptualizar o direito de propriedade no projecto político, económico e social constitucional e delimitá-lo através da referência a algumas restrições que resultam da afirmação de outros direitos.

A abordagem da Constituição, tendo em vista estes objectivos, foi feita em três registos distintos que designámos por operativo, programático e substantivo. O primeiro permitiu perceber as implicações da concepção do direito de propriedade como um direito fundamental de natureza análoga. O segundo permitiu inserir este direito naquele projecto. O terceiro traduziu-se, essencialmente, na identificação de restrições ao direito de propriedade. Constitucionalmente, o direito de propriedade surge-nos como um direito integrado no catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais, com uma natureza análoga aos direitos fundamentais e susceptível de sofrer restrições.

Concluimos que a referência constitucional ao direito de propriedade apresenta uma mistura de normas que traduzem preocupações actuais relativas ao uso dos recursos (p.e. ambiente, qualidade de vida, ordenamento do território e preservação do património) com normas que revelam preocupações que nos parecem desajustadas no actual contexto político, económico e social. No entanto, e no caso do abandono, pensamos que se as preocupações fundamentais que deram origem à norma que as expressam deixaram de ser pertinentes, o mesmo não se pode dizer relativamente à norma propriamente dita. Com efeito, parece-nos que esta

apresenta oportunidade no âmbito da actual discussão em torno do uso sustentado e da valorização das múltiplas funções da terra. Neste sentido, impõe-se a definição de abandono que, em nosso entender, deverá contemplar todas as situações de irresponsabilidade que podem traduzir-se, nomeadamente, na violação de outros direitos constitucionalmente garantidos.

Concluimos ainda que, em termos constitucionais, o Estado aparece como garante da boa utilização dos recursos, nomeadamente dos meios de produção e dos recursos naturais. Sendo a terra (também) um recurso natural, a discussão da forma da sua apropriação poderá, em determinadas circunstâncias, complexificar-se.

O Código Civil autonomiza o direito de propriedade, apresenta o seu conteúdo e algumas restrições de direito privado, completando o trabalho de delimitação iniciado com a Constituição.

A doutrina de Direitos Reais informa-nos que o direito de propriedade é um direito real - um direito que incide sobre “coisas” - e subjectivo, ou seja, que envolve plenitude e exclusividade. Como vimos, a dedução da função social deste direito a partir da figura do “abuso do direito” não é consensual. De qualquer forma, e uma vez mais, a apresentação de normas que regulam as relações de vizinhança, do acesso aos imóveis, assim como a referência aos “imóveis abandonados” que passam a ser propriedade do Estado, configuram uma noção relativa deste direito. O conceito de “renúncia abdicativa” que, em sede de direitos reais corresponde ao abandono dos imóveis (segundo alguma doutrina, esta pode ser inerente à faculdade de disposição), assim como a sua equiparação à figura de doação, incorpora uma atitude de responsabilização por parte dos proprietários. Concluimos, no entanto, que essa interpretação deixa de fora as situações em que não existe essa consciencialização (ausência de interesse e/ou capacidade).

A análise de legislação avulsa, produzida nas áreas acima referidas, deu também lugar à delimitação do direito de propriedade através da identificação de restrições e de limitações tendo em vista a sua compatibilização com outros direitos e interesses. Tratou-se de uma análise mais direccionada uma vez que seleccionámos os diplomas com implicações no uso agrícola da terra. Em cada uma daquelas áreas,

Conclusão

considerámos apenas os diplomas que nos pareceram mais importantes, tratando-se, portanto, de um levantamento selectivo embora extenso e diversificado.

Os aspectos mais relevantes dos diplomas incluídos na área que designámos por direito agrário abarcam a concepção da terra como “valor eminentemente nacional” e com uma “função social”, o incentivo à exploração directa, a protecção do direito de propriedade, a apresentação da propriedade privada como a forma mais adequada de modernização sustentada do sector agrícola e o apelo à reorganização fundiária.

O tema do ambiente, território e ecologia constitui uma área privilegiada na ilustração da compatibilização do direito de propriedade com outros direitos e interesses que traduzem a afirmação daqueles valores. A referência a trabalhos que apresentam perspectivas distintas a este propósito remeteu-nos para diferentes níveis de afirmação da lógica de reciprocidade na delimitação do direito de propriedade. Concluímos ainda que a constituição de reservas territoriais constitui um importante instrumento de salvaguarda daqueles valores.

A referência aos usos complementares e simultâneos ao uso agrícola da terra (floresta e caça) prende-se com a sua importância na realidade agrícola do Continente português.

Os conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade ocupam um lugar de destaque na legislação dedicada à floresta. É, além disso, uma área onde é possível encontrar propostas inovadoras relativamente à gestão dos recursos florestais.

A protecção dos recursos cinegéticos é, também, um dos mais importantes objectivos dos diplomas destinados à caça. Mesmo a figura do “direito à não caça” apresenta restrições ao proprietário da terra relativamente à exploração daqueles recursos. Ou seja, o respeito pelo direito de propriedade incluído naquela figura não se traduz na expansão do espaço permissivo do seu titular no que diz respeito às actividades que envolvem os “seus” recursos cinegéticos.

A PAC corresponde à quarta, e última, área de produção normativa que considerámos neste levantamento. A referência às principais fases de evolução

desta política permitiu constatar a mudança das prioridades e dos valores associados ao uso agrícola da terra. Trata-se de uma área que apresenta especificidades relativamente ao tipo de diplomas que considerámos: os Regulamentos (que, recorde-se, são directamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, sem qualquer interferência destes em termos de transposição ou adaptação das normas jurídicas envolvidas).

O facto de a última reforma desta política estar em curso não permite retirar conclusões definitivas relativamente ao modelo de implementação dos instrumentos que lhe dão forma. No entanto, a leitura dos diplomas centrais das políticas de mercado e de desenvolvimento rural tornou possível a discussão de algumas das implicações do normativo agrícola comunitário relativamente ao tema que nos ocupa. A este propósito, devem referir-se as opções relativas ao universo dos agricultores envolvidos numa gestão mais responsável da terra. Concluímos que a opção que envolve a atribuição de ajudas financeiras (pagamento único) apenas a partir de direitos adquiridos e a título compensatório, limita a responsabilização aos agricultores já receptores de ajudas e diminui a sua legitimidade e a sua sustentabilidade futuras. Pelo contrário, a opção que envolve a generalização territorial daquelas ajudas assume de forma mais clara essa responsabilização e pode reforçar a sua legitimidade.

De qualquer forma, pensamos que a atribuição de ajudas com carácter permanente e com base em direitos adquiridos e sem contrapartidas produtivas, consubstancia a definição de uma renda aos proprietários agrícolas e parece remeter-nos para uma noção de direito de propriedade da terra em que a função social não é considerada inerente, o que é contestável ou pelo menos controverso.

Para além da importância dos incentivos financeiros, as “virtudes públicas da apropriação privada da terra” concretizam-se ainda através da “afirmação do uso sustentável e multifuncional” e da constituição de “reservas territoriais”. Os valores associados aos conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade coexistem, no entanto, com valores que nos remetem para um modelo agrícola produtivista, como tivemos oportunidade de afirmar a propósito da análise das normas constitucionais.

As observações anteriores podem ser sintetizadas através da apresentação de algumas ideias fortes que sobressaiem da leitura e análise do conjunto normativo que considerámos relativo ao direito de propriedade e, mais concretamente, ao direito de propriedade que envolve a terra usada pela agricultura.

A principal percepção é a de que aquele conjunto é atravessado por tensões que podem introduzir ambiguidades e, nessa medida, dificultar a operacionalização de normas no sentido de uma maior adequação do direito de propriedade às mudanças em curso relativas ao uso da terra por parte da agricultura.

Assim, e do ponto de vista da arquitectura do direito de propriedade, parece-nos que existe uma tensão entre a natureza subjectiva deste direito e a sua função social⁴³. Em termos dos valores que inspiram as normas que incidem sobre aquele uso, é também visível uma tensão entre o modelo produtivista e o modelo pós-produtivista (vd. capítulo 1).

Estamos perante elementos importantes para o conhecimento e compreensão da actividade e decisões económicas dos agricultores uma vez que, em nosso entender, aquele deve contemplar a análise interpretativa e crítica das normas jurídicas envolvidas na definição do direito de propriedade da terra utilizada pela agricultura. Com este objectivo, sublinhámos aquelas que nos pareceram constituir as principais tendências reveladas pela produção normativa de natureza jurídica no que diz respeito àquela definição.

O quadro teórico institucionalista revela, neste âmbito, potencialidades analíticas muito importantes para o estudo da propriedade através da sua autonomização como objecto de estudo e para a sua explicação.

Acusado por alguns autores de a-teoricismo, o velho institucionalismo surge-nos como uma tradição do pensamento económico com propostas interessantes no que

⁴³ A função social da propriedade está expressa, nomeadamente, no ordenamento jurídico-constitucional italiano (“a propriedade privada desempenha uma função social”), espanhol (“cabe ao legislador legislar sobre o direito de propriedade privada 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”) (cf. Moreira Fernandez, 2001: 204). Parece-nos interessante chamar também a atenção para a nota da mesma autora a propósito do direito de “iniciativa económica privada” (artigo 61º da CRP). Segundo este artigo: “a iniciativa económica privada exerce-se livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral” (ibid).

diz respeito ao estudo das instituições. Foi a ênfase atribuída às normas jurídicas na Economia institucionalista de Commons que nos estimulou a estudar o ordenamento jurídico português. Este registo *de jure* deve agora ser completado por um registo *de facto*.

Nesta medida, e desenvolvendo um pouco algumas das sugestões apresentadas no último capítulo, este trabalho poderá constituir um ponto de partida para o desenvolvimento de linhas de investigação que compreendam:

- o esclarecimento do papel social do direito de propriedade, incluindo uma análise da percepção dos agentes económicos (agricultores) relativamente a esta instituição;
- a definição de “abandono” no contexto das actuais preocupações associadas à exploração e preservação dos recursos naturais;
- a comparação entre as formas de propriedade e de gestão da terra a partir de critérios de sustentabilidade económica, social e ambiental;
- o acompanhamento da aplicação das medidas da PAC tendo presentes aqueles critérios.

Este trabalho admitiu a centralidade das normas jurídicas na configuração do espaço das decisões e das actividades económicas que envolvem a utilização dos recursos. A análise daquelas normas com implicações no uso agrícola da terra partiu daquela convicção e esperamos ter contribuído para o esclarecimento do debate actual sobre os múltiplos valores e interesses associados àquele uso. Acreditamos, porém, que o desenvolvimento de um modelo alternativo de produção agrícola que incorpore uma responsabilização mais clara e coerente dos agricultores relativamente ao património que detêm não passará apenas pela produção de normas jurídicas. Para além da sua efectivação, é necessário o desenvolvimento de uma consciência social, de uma atitude vigilante e exigente relativamente àquele património. A “santidade do direito de propriedade” não se traduz, necessariamente, em atitudes exemplares e pode prolongar a protecção de práticas que não são compatíveis com o bem comum.

É com esta ideia que terminamos, recordando as pertinentes observações de Stuart Mill sobre a propriedade da terra:

Conclusão

“(…) in the case of land, no exclusive right should be permitted in any individual, which cannot be shown to be productive of positive good. To be allowed any exclusive right at all, over a portion of the common inheritance, while there are others who have no portion, is already a privilege (…)
whoever owns the land, keeps others out of the enjoyment of it. The privilege, or monopoly, is only defensible as a necessary evil; it becomes an injustice when carried to any point to which the compensating good does not follow it”
(Stuart Mill, 1848, 1987).

ÍNDICES

Índice dos quadros

	Pág.
Quadro 1 - Repartição da Agricultura por Região e Classe de DE (Continente) – 1999	34
Quadro 2 - Componentes teóricas e aspectos conceptuais	197
Quadro 3 - Normas programáticas e substantivas do direito de propriedade na Constituição	228
Quadro 4 - Normas de regulação das relações de vizinhança e do acesso aos imóveis no Código Civil	253
Quadro 5 - Normas relativas à dimensão dos prédios rústicos no Código Civil	257
Quadro 6 - Direito Agrário	268
Quadro 7 - Ambiente	282
Quadro 8 - Ordenamento do território	288
Quadro 9 - Património e ecologia	302
Quadro 10 - Conservação e protecção da natureza	303
Quadro 11 - Floresta	320
Quadro 12 - Caça	329
Quadro 13 - Normas relativas às boas condições agrícolas e ambientais	354

Índice das figuras

	Pág.
Figura 1 - Superfície Agrícola e Florestal na Superfície Total por concelho – 1999	26
Figura 2 - Peso da SAU Irrigada por freguesia (Continente) - 1999	29
Figura 3 - Peso da SAU mais extensiva por freguesia (Continente) - 1999	29
Figura 4 - Orientação Produtiva Predominante na SAU por freguesia (Continente) - 1999	30
Figura 5 - Áreas protegidas (Continente)	31
Figuras 6 e 7 - Peso da Agricultura e da Silvicultura na Economia (Produto % e Emprego %) (NUTSIII) (Continente) - 1999	32
Figura 8 - Perspectiva de análise	207

Índice dos gráficos

	Pág.
Gráfico 1 - Superfície e SAU das Explorações Agrícolas na Superfície Total por Região Agrária (Continente) – 1999	26
Gráfico 2 - Utilização da Superfície das Explorações Agrícolas (Continente) – 1999	28
Gráfico 3 - Agricultura e Silvicultura na Economia Regional (NUTS II) (Continente) – 1998	32
Gráfico 4 - População Agrícola Familiar na População Total (NUTS II) (Continente) - 1999	33

ANEXOS

ANEXO I

Seleccção de artigos da Constituição da República Portuguesa

Anexo I
Seleção de artigos da Constituição da República Portuguesa

Princípios fundamentais

Artigo 9º

(Tarefas fundamentais do Estado)

São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território;
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.

Parte I

Direitos e deveres fundamentais

Título I

Princípios gerais

Artigo 16º

(Âmbito e sentido dos direitos fundamentais)

1. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional.
2. Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal do Direitos do Homem.

Artigo 17º

(Regime dos direitos, liberdades e garantias)

O regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos enunciados no título II e aos direitos fundamentais de natureza análoga.

Artigo 18º

(Força jurídica)

1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.
2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.
3. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

Anexo I
Seleção de artigos da Constituição da República Portuguesa

Título II
Direitos, liberdades e garantias

Capítulo I
Direitos, liberdades e garantias pessoais

Artigo 52º
(Direito de petição e direito de acção popular)

1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.

2. A lei fixa as condições em que as petições apresentadas colectivamente à Assembleia da República são apreciadas pelo Plenário.

3. É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para:

a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural;

b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

Título III
Direitos e deveres económicos, sociais e culturais

Capítulo I
Direitos e deveres económicos

Artigo 60º
(Direitos do consumidores)

1. Os consumidores têm direito à qualidade dos serviços consumidos, à formação e à informação, à protecção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.

2. A publicidade é disciplinada por lei, sendo proibidas todas as formas de publicidade oculta, indirecta ou dolosa.

3. As associações de consumidores e a cooperativas de consumo têm direito, nos termos da lei, ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa dos consumidores, sendo-lhe reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de interesses colectivos ou difusos.

Artigo 62º
(Direito de propriedade privada)

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.

Artigo 66º
(Ambiente e qualidade de vida)

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprio e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;

b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socio-económico e a valorização das paisagens;

Anexo I
Seleção de artigos da Constituição da República Portuguesa

- c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico e artístico;
- d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
- e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas;
- f) Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
- g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
- h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida.

Parte II
Organização económica

Título I
Princípios gerais

Artigo 80º
(Princípios fundamentais)

A organização económico-social assenta nos seguintes princípios:

- a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático;
- b) Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- c) Liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista;
- d) Propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção de acordo com o interesse colectivo;
- e) Planeamento democrático do desenvolvimento económico e social;
- f) Protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- g) Participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais.

Artigo 81º
(Incumbências prioritárias do Estado)

Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:

- a) Promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável;
- b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal;
- c) Assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público;
- d) Orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminar progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo;
- e) Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral;
- f) Desenvolver as relações económicas com todos os povos, salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do país;
- g) Eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio;
- h) Garantir a defesa dos interesses e dos direitos dos consumidores;
- i) Criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planeamento democrático do desenvolvimento económico e social;
- j) Assegurar uma política científica e tecnológica favorável ao desenvolvimento do país;
- l) Adoptar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico,

Anexo I
Seleção de artigos da Constituição da República Portuguesa

promovendo, neste domínio, a cooperação internacional;
m) Adoptar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos.

Artigo 83º

(Requisitos de apropriação pública)

A lei determina os meios e as formas de intervenção e de apropriação pública dos meios de produção, bem como os critérios de fixação da correspondente indemnização

Artigo 84º

(Domínio público)

1. Pertencem ao domínio público:

- a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos;
- b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;
- c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;
- d) As estradas;
- e) As linhas férreas nacionais;
- f) Outros bens como tal classificados por lei.

2. A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Artigo 88º

(Meios de produção em abandono)

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.

Título III

Políticas agrícola, comercial e industrial

Artigo 93º

(Objectivos da política agrícola)

1. São objectivos da política agrícola:

- a) Aumentar a produção e a produtividade da agricultura, dotando-a das infra-estruturas e dos meios humanos, técnicos e financeiros adequados, tendentes ao reforço da competitividade e assegurar a qualidade dos produtos, a sua eficaz comercialização, o melhor abastecimento do país e o incremento da exportação;
- b) Promover a melhoria da situação económica social e cultural dos trabalhadores rurais e dos agricultores, o desenvolvimento do mundo rural, a racionalização das estruturas fundiárias, a modernização do tecido empresarial e o acesso à propriedade ou à posse da terra e demais meios de produção directamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham;
- c) Criar as condições necessárias para atingir a igualdade efectiva dos que trabalham na agricultura com os demais trabalhadores e evitar que o sector agrícola seja desfavorecido nas relações de troca com os outros sectores;
- d) Assegurar o uso e a gestão racionais do solo e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração;
- e) Incentivar o associativismo dos agricultores e a exploração directa da terra.

2. O Estado promoverá uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país.

Anexo I
Seleção de artigos da Constituição da República Portuguesa

Artigo 94º

(Eliminação dos latifúndios)

1. O redimensionamento das unidades de exploração agrícola que tenham dimensão excessiva do ponto de vista dos objectivos da política agrícola será regulado por lei, que deverá prever, em caso de expropriação, o direito do proprietário à correspondente indemnização e à reserva de área suficiente para a viabilização e a racionalidade da sua própria exploração.
2. As terras expropriadas serão entregues a título de propriedade ou de posse, nos termos da lei, a pequenos agricultores, de preferência integrados em unidades de exploração familiar, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras formas de exploração por trabalhadores, sem prejuízo da estipulação de um período probatório da efectividade e da racionalidade da respectiva exploração antes da outorga da propriedade plena.

Artigo 95º

(Redimensionamento do minifúndio)

Sem prejuízo do direito de propriedade, o Estado promoverá, nos termos da lei, o redimensionamento das unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada do ponto de vista dos objectivos da política agrícola, nomeadamente através de incentivos jurídicos, fiscais e creditícios à sua integração estrutural ou meramente económica, designadamente cooperativa, ou por recurso a medidas de emparcelamento.

Artigo 96º

(Formas de exploração de terra alheia)

1. Os regimes de arrendamento e de outras formas de exploração de terra alheia serão regulados por lei de modo a garantir a estabilidade e os legítimos interesses do cultivador.
2. São proibidos os regimes de aforamento e colónia e serão criadas condições aos cultivadores para a efectiva abolição do regime de parceria agrícola.

ANEXO II
Seleção de artigos do Código Civil

Anexo II
Seleção de artigos do Código Civil

Livro III Direito das Coisas Título II Do Direito de Propriedade
Capítulo I Da Propriedade em geral
Secção I Disposições gerais
Artigo 1302º (Objecto do direito de propriedade) Só as coisas corpóreas, móveis ou imóveis, podem ser objecto do direito de propriedade regulado neste código.
Artigo 1305º (Conteúdo do direito de propriedade) O proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas.
Capítulo II Propriedade de imóveis
Secção I Disposições gerais
Artigo 1344º (Limites materiais) 1. A propriedade dos imóveis abrange o espaço aéreo correspondente à superfície, bem como o subsolo, com tudo o que neles se contém e não esteja desintegrado do domínio por lei ou negócio jurídico. 2. O proprietário não pode, todavia, proibir os actos de terceiro que, pela altura ou profundidade a que têm lugar, não haja interesse em impedir.
Artigo 1345º (Coisas imóveis sem dono conhecido) As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se património do Estado
Artigo 1346º (Emissão de fumo, produção de ruídos e factos semelhantes) O proprietário de um imóvel pode opor-se emissão de fumo, fuligem, vapores, cheiros, calor ou ruídos, bem como à produção de trepidações e a outros quaisquer factos semelhantes, provenientes de prédio vizinho, sempre que tais factos importem um prejuízo substancial para o uso do imóvel ou não resultem da utilização normal do prédio de que emanam.
Artigo 1347º (Instalações prejudiciais) 1. O proprietário não pode construir nem manter no seu prédio quaisquer obras, instalações ou depósitos de substâncias corrosivas ou perigosas, se for de recear que possam ter sobre o prédio vizinho efeitos nocivos não permitidos por lei. 2. Se as obras, instalações ou depósitos tiverem sido autorizados por entidade pública competente, ou tiverem sido observadas as condições especiais prescritas na lei para a construção ou manutenção deles, a sua inutilização só é admitida a partir do momento em que o prejuízo se torne efectivo. 3. É devida, em qualquer dos casos, indemnização pelo prejuízo sofrido.

Anexo II
Seleção de artigos do Código Civil

Artigo 1348º (Escavações)
<ol style="list-style-type: none">1. O proprietário tem a faculdade de abrir no seu prédio minas ou poços e fazer escavações desde que não prive os prédios vizinhos do apoio necessário para evitar desmoronamentos ou deslocções de terra.2. Logo que venham a padecer danos com as obras feitas, os proprietários vizinhos serão indenizados pelo autor delas, mesmo que tenham sido tomadas as precauções julgadas necessárias.
Artigo 1349º (Passagem forçada momentânea)
<ol style="list-style-type: none">1. Se, para reparar algum edifício ou construção, for indispensável levantar andaime, colocar objectos sobre prédio alheio, fazer passar por ele os materiais para a obra ou praticar outros actos análogos, é o dono do prédio obrigado a consentir nesses actos.2. É igualmente permitido o acesso a prédio alheio a quem pretenda apoderar-se de coisas suas que acidentalmente nele se encontrem; o proprietário pode impedir o acesso, entregando a coisa ao seu dono.3. Em qualquer dos casos previstos neste artigo, o proprietário tem direito a ser indenizado do prejuízo sofrido.
Artigo 1350º (Ruína de construção)
Se qualquer edifício ou outra obra oferecer perigo de ruir, no todo ou em parte, e do desmoronamento puderem resultar danos para o prédio vizinho, é lícito ao dono deste exigir da pessoa responsável pelos danos, nos termos do artigo 492º, as providências necessárias para eliminar o perigo.
Artigo 1351º (Escoamento natural das águas)
<ol style="list-style-type: none">1. Os prédios inferiores estão sujeitos a receber as águas que, naturalmente e sem obra do homem, decorrem dos prédios superiores, assim como a terra e entulhos que elas arrastam na sua corrente.2. Nem o dono do prédio inferior pode fazer obras que estorvem o escoamento, nem o dono do prédio superior obras capazes de o agravar, sem prejuízo da possibilidade de constituição da servidão legal de escoamento, nos casos em que é admitida.
Artigo 1352º (Obras defensivas das águas)
<ol style="list-style-type: none">1. O dono do prédio onde existam obras defensivas para conter as águas, ou onde, pela variação do curso das águas, seja necessário construir novas obras, é obrigado a fazer os reparos precisos, ou a tolerar que os façam, sem prejuízo dele, os donos dos prédios que padeçam danos ou estejam expostos a danos iminentes.2. O disposto do número anterior é aplicável, sempre que seja necessário despojar algum prédio de materiais cuja acumulação ou queda estorve o curso das águas com prejuízo ou risco de terceiro.3. Todos os proprietários que participam do benefício das obras são obrigados a contribuir para as despesas delas, em proporção do seu interesse, sem prejuízo da responsabilidade que recaia sobre o autor dos danos.
Secção II Direito de demarcação
Artigo 1353º (Conteúdo)
O proprietário pode obrigar os donos dos prédios confinantes a concorrerem para a demarcação das extremas entre o seu prédio e os deles.
Artigo 1354º (Modos de proceder à demarcação)
<ol style="list-style-type: none">1. A demarcação é feita de conformidade com os títulos de cada um e, na falta de títulos suficientes, de harmonia com a posse em que estejam os confinantes ou segundo o que resultar de outros meios de prova.2. Se os títulos não determinarem os limites dos prédios ou a área pertencente a cada proprietário, e a questão não

Anexo II
Seleção de artigos do Código Civil

puder ser resolvida pela posse ou por outro meio de prova, a demarcação faz-se distribuindo o terreno em litígio por partes iguais.

3. Se os títulos indicarem um espaço maior ou menor do que o abrangido pela totalidade do terreno, atribuir-se-á a falta ou o acréscimo proporcionalmente à parte de cada um.

Artigo 1355º

(Imprescritibilidade)

O direito de demarcação é imprescritível, sem prejuízo dos direitos adquiridos por usucapião

Secção III

Direito de tapagem

Artigo 1356º

(Conteúdo)

A todo o tempo o proprietário pode murar, valar, rodear de sebes o seu prédio, ou tapá-lo de qualquer modo.

Artigo 1357º

(Valas, regueiros e valados)

O proprietário que pretenda abrir vala ou regueira ao redor do prédio é obrigado a deixar mota externa de largura igual à profundidade da vala e a conformar-se com o disposto no art. 1348º; se fizer valado, deve deixar externamente regueira ou alorca, salvo havendo, em qualquer dos casos, uso da terra em contrário.

Artigo 1358ª

(Presunção de comunhão)

1. As valas, regueiras e valados, entre prédios de diversos donos, a que faltem as condições impostas no artigo antecedente presumem-se comuns, não havendo sinal em contrário.

2. É sinal de que a vala ou regueira sem mota externa não é comum o achar-se a terra da escavação ou limpeza lançada só de um lado durante mais de um ano; neste caso, presume-se que a vala é do proprietário de cujo lado a terra estiver.

Artigo 1359º

(Sebes vivas)

1. Não podem ser plantadas sebes vivas nas extremas dos prédios sem previamente se colocarem marcos divisórios.

2. As sebes vivas consideram-se, em caso de dúvida, pertencentes ao proprietário que mais precisa delas; se ambos estiverem no mesmo caso, presumem-se comuns, salvo se existir uso da terra pelo qual se determine de outro modo a sua propriedade.

Secção V

Plantação de árvores e arbustos

Artigo 1366º

(Termos em que pode ser feita)

1. É lícita a plantação de árvores e arbustos até à linha divisória dos prédios; mas o dono do prédio vizinho é permitido arrancar e cortar as raízes que se introduzirem no seu terreno e o tronco ou ramos que sobre eles penderem, se o dono da árvore, sendo rogado judicial ou extrajudicialmente, o não fizer dentro de três dias.

2. O disposto no número antecedente não prejudica as restrições constantes de leis especiais relativas à plantação ou sementeira de eucaliptos, acácias ou outras árvores igualmente nocivas das proximidades de terrenos cultivados, terras de regadio, nascentes de água ou prédios urbanos, nem quaisquer outras restrições impostas por motivos de interesse público.

Anexo II
Seleção de artigos do Código Civil

Artigo 1367º (Apanha de frutos)
O proprietário de árvore ou arbusto contíguo a prédio de outrem ou com ele confinante pode exigir que o dono do prédio lhe permita fazer a apanha dos frutos, que não seja possível fazer do seu lado; mas é responsável pelo prejuízo que com a apanha vier a causar.
Artigo 1368º (Árvores ou arbustos situados na linha divisória)
As árvores ou arbustos nascidos na linha divisória de prédios pertencentes a donos diferentes presumem-se comuns; qualquer dos consortes tem a faculdade de os arrancar, mas o outro tem direito a haver metade do valor das árvores ou arbustos, ou metade da lenha ou madeira que produzirem, como mais lhe convier.
Artigo 1369º (Árvores ou arbustos que sirvam de marco divisório)
Servindo a árvore ou o arbusto de marco divisório, não pode ser cortado senão de comum acordo.

Secção VII Fraccionamento e emparcelamento de prédios rústicos
Artigo 1376º (Fraccionamento)
<ol style="list-style-type: none">1. Os terrenos aptos para cultura não podem fraccionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do País; importa fraccionamento, para este efeito, a constituição de usufruto sobre uma parcela do terreno.2. Também é admitido o fraccionamento, quando dele possa resultar o enclave de qualquer das parcelas, ainda que seja respeitada a área fixada para a unidade de cultura.3. O preceituado neste artigo abrange todo o terreno contíguo pertencente ao mesmo proprietário, embora seja composto por prédios distintos.
Artigo 1377º (Possibilidade do fraccionamento)
A proibição do fraccionamento não é aplicável: <ol style="list-style-type: none">a) A terrenos que constituam partes componentes de prédios urbanos ou se destinem a algum fim que não seja a cultura;b) Se o adquirente da parcela resultante do fraccionamento for proprietário de terreno contíguo ao adquirido desde que a área da parte restante do terreno fraccionado corresponda, pelo menos, a uma unidade de cultura;c) Se o fraccionamento tiver por fim a desintegração de terrenos para construção ou rectificação de estremas.
Artigo 1378º (Troca de terrenos)
A troca de terrenos aptos para cultura só é admissível: <ol style="list-style-type: none">a) Quando ambos os terrenos tenham área igual ou superior à unidade de cultura fixada para a respectiva zona;b) Quando, tendo qualquer dos terrenos área inferior à unidade de cultura, da permuta resulte adquirir um dos proprietários terreno contíguo a outro que lhe pertença, em termos que lhe permitam constituir um novo prédio com área igual ou superior àquela unidade;c) Quando, independentemente da área dos terrenos, ambos os permutantes adquiram terreno confinante com prédio seu.
Artigo 1379º (Sanções)
<ol style="list-style-type: none">1. São anuláveis os actos de fraccionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1375º e 1378º, bem como o fraccionamento efectuado ao abrigo da alínea c) do artigo 1377º, se a construção não for iniciada dentro do prazo de

Anexo II
Seleção de artigos do Código Civil

<p>três anos.</p> <p>2. Têm legitimidade para a acção de anulação o Ministério Público ou qualquer proprietário que goze do direito de preferência nos termos do artigo seguinte.</p> <p>3. A acção de anulação caduca no fim de três anos, a contar da celebração do acto ou do termo do prazo referido no nº1.</p>
Artigo 1380º (Direito de preferência)
<p>1. Os proprietários de terrenos confinantes, de área inferior à unidade de cultura, gozam reciprocamente do direito de preferência nos casos de venda, dação em cumprimento ou aforamento de qualquer dos prédios a quem não seja proprietário confinante (...).</p>
Artigo 1381º (Caso em que não existe direito de preferência)
<p>Não gozam do direito de preferência os proprietários de terrenos confinantes:</p> <p>a) Quando alguns dos terrenos constitua parte componente de um prédio urbano ou se destine a algum fim que não seja a cultura;</p> <p>b) Quando a alienação abranja um conjunto de prédios que, embora dispersos, formem uma exploração agrícola de tipo familiar.</p>
Artigo 1382º (Emparcelamento)
<p>1. Chama-se emparcelamento o conjunto de operações de remodelação predial destinadas a 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.</p> <p>2. Os termos em que devem ser realizadas as operações de emparcelamento são fixadas em legislação especial.</p>
Secção VIII Atravessadouros
Artigo 1383º (Abolição dos atravessadouros)
<p>Consideram-se abolidos os atravessadouros, por mais antigos que sejam, desde que não se mostrem estabelecidos em proveito de prédios determinados, constituindo servidões.</p>
Artigo 1384º (Atravessadouros)
<p>São, porém, reconhecidos os atravessadouros com posse imemorial, que se dirijam a ponte ou fonte de manifesta utilidade, enquanto não existirem vias públicas destinadas à utilização ou aproveitamento de uma outra, bem como os admitidos em legislação especial.</p>

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

- AAVV
2001 **Agricultura, Economia e Sociedade, Ensaio em homenagem ao Prof. Fernando Estácio**, IFADAP, Lisboa
- AAVV
2001 **Nouveaux Enjeux pour l'Agriculture**, Armand Colin, Paris
- ADGER, W. Neil e WHITBY, Martin
1993 "Natural-resource accounting in the land-use sector: theory and practice", in **European Review of Agricultural Economics**, nº 20
- ALCHIAN, Armen A.
1965 "Some economics of property rights", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- ALLANSON, Paul e WHITBY, Martin (eds.)
1996 **The Rural Economy and the British Countryside**, Earthscan Publications Ltd., Londres
- ALVES, A. M., SOARES, F. B., BARRETO, A.
1996 "A agricultura e a economia portuguesa, interações e condicionalismos", in **Actas do Congresso Nacional de Economistas Agrícolas**
- AMARAL, Diogo Freitas do
s/d "Nota sobre o conceito de propriedade em Locke", estudo incluído nos trabalhos preparatórios do capítulo sobre John Locke, a inserir no vol. II da **História das Ideias Políticas** da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
- 1994 "Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente", in **Direito do Ambiente**, INA, Lisboa
- AMARAL, Augusto Ferreira do
1994 "A jurisprudência portuguesa no domínio do Direito do Ambiente", in **Direito do Ambiente**, INA, Lisboa
- AMERICAN AGRICULTURAL ECONOMICS ASSOCIATION
2000 **Fellows Retrospective: Reflections on Philip M. Raup's Career**, Department of Applied Economics, College of Agricultural, Food and Environmental Sciences, University of Minnesota,
http://www.apec.umn.edu/Philip_Raup.html
- ANDERSON, Kyn
1995 "Impacts of new multilateral and regional integration agreements on agricultural competitiveness of advanced economies", in Peters, G. H. e Hedley, Douglas D. (1995), **Agricultural competitiveness: market forces and policy choice**, Actas da 22ª Conferência Internacional dos Economistas Agrícolas
- ANTONELLI, Gervasio e RAIMONDO, Laura
1992 "Quelques unes des contributions les plus récentes du débat théorique sur l'économie du développement", in **Économie Rurale**, nº 212
- ASCENSÃO, José de Oliveira
1993 **Direito Civil, Reais**, Coimbra Editora, Coimbra

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 1997-a **Perspectivas da Agricultura Portuguesa Face à evolução da Política Agrícola Comum na Óptica do Alargamento da União Europeia e dos Acordos do GATT**, Lisboa
- 1997-b **Constituição da República Portuguesa**, Divisão de Edições, Lisboa
- 1992 **As Constituições Portuguesas, de 1822 ao texto actual da Constituição**, Livraria Petrony, Lisboa

AVILLEZ, Francisco

- 1997 "A evolução da PAC e o futuro do mundo rural português", in **Seminário Novas Políticas Europeias e Desenvolvimento Rural em Portugal**, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, Colecção Estudos e Análises, Lisboa
- 1996 "As políticas agrícolas e a transformação da agricultura portuguesa", in **Que Futuro Para a Agricultura Portuguesa**, Actas do 1º Congresso Nacional de Economistas Agrícolas
- 1992 "Impacte dos fundos estruturais na agricultura portuguesa", in **Análise Social**, nºs 118-119

AVILLEZ, Francisco, JORGE, Manuela Nina, TRINDADE, Carlos Pedro, PEREIRA, Nuno, SERRANO, Pedro e RIBEIRO, Isabel

- 2004 **Rendimento e Competitividade Agrícolas em Portugal, evolução recente, situação actual e perspectivas futuras**, Almedina, Coimbra

BAGES, Robert e PUECH, Jean-Louis

- 1994 "L'étranger, nouvel acteur du marché foncier local, le cas du Tarn", in **Études Rurales**, nºs 135-136

BALDOCK, D., BEAUFOY, G., GODENSCHALK, F.

- 1996 "Farming at the margins, abandonment or redeployment of agricultural land in Europe", IEE e LEI-DLO, Londres

BAPTISTA, Fernando Oliveira

- 1997-a Comunicação apresentada a um Seminário organizado pela Comissão de Agricultura e Desenvolvimento Rural e Pescas da Assembleia da República, in **Perspectivas da Agricultura Portuguesa Face à evolução da Política Agrícola Comum na Óptica do Alargamento da União Europeia e dos Acordos do GATT**, Lisboa
- 1997-b "Agricultura e Capitalismo na Europa do Sul", in SHIKI, S., SILVA, J. Graziano da e ORTEGA, A. C. (org.), **Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro**, Uberlândia
- 1993-a **Agricultura, espaço e sociedade rural**, Fora do Texto, Coimbra
- 1993-b "La agricultura y la cuestion de la tierra en Portugal", in **Agricultura y Sociedad**, nºs 68-69
- 1993-c **A Política Agrária do Estado Novo**, Edições Afrontamento, Porto

Bibliografia

- 1980 "Economia do Latifúndio. O caso português", in BARROS, Afonso de, **A Agricultura Latifundiária na Península Ibérica**, Instituto Gulbenkian de Ciência, Centro de Estudos de Economia Agrária, Lisboa
- 1978 **Portugal 1975 - Os Campos**, Edições Afrontamento, Porto
- BARCKLEY, Cristopher
1998 **Agriculture and the Environment**, Science and Environment, House of Commons, Research Paper 98/70
- BARLOWE, Raleigh
1998 **Land Resource Economics, the Economics of Real Estate**, Prentice-Hall, New Jersey
- BAROUCH, Gilles e CLAUDEZ, Patrick
1995 "La méthode patrimoine-qualité ", in **Économie Rurale**, nº 229
- BARRETO, António
2000 "Portugal e a Europa : quatro décadas", in BARRETO, António (org.), **A Situação Social em Portugal 1960-1999**, vol. II, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa
- BARROS, Afonso de
1981 **A Reforma Agrária em Portugal, das Ocupações de Terras à Formação de Novas Unidades de Produção**, Instituto Gulbenkian de Ciência, Centro de Estudos de Economia Agrária, Lisboa
- BARROS, Henrique de e ESTÁCIO, Fernando
1972 **Economia da Empresa Agrícola**, Nova Lisboa, Luanda
- BARROS, Vítor
2003 **Desenvolvimento Rural, intervenção pública 1996-2002**, Terramar, Lisboa
- 1992 **Minifúndio e Modernização Agrícola, o caso de Vagos (Beira Litoral)**, Instituto Nacional de Investigação Agrária, Lisboa
- 1989 **Duas Décadas de Modernização Tecnológica da Agricultura Minifundiária da Beira Litoral. O caso de Vagos**, Instituto Nacional de Investigação Agrária, Departamento de Estudos de Economia e Sociologia Agrárias, Lisboa
- BARROS, Vítor e RAMOS, José Brito (coord.)
2003 **Agricultura Sustentável, ciclo de seminários**, Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Estação Agronómica Nacional, Lisboa
- BARROS, Vítor e FRAGATA, António
1988 "Agricultura minifundiária: que tecnologia?", in **Cadernos de Ciências Sociais**, nº7
- BARZEL, Yoram
1997 **Economic Analysis of Property Rights**, Cambridge University Press, Cambridge
- 1985 "Transaction costs: are they just costs?", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar

Bibliografia

- BATIE, Sandra S.
1993 "Institutional Issues and strategies for sustainable agriculture: view from within the Land-Grant University", Department of Agricultural Economics, Michigan State University, Staff Paper 93-53, <http://www.aec.msu.edu/agean/faculty/batie.htm>
- BAZZOLI, Laure e KIRAT, Thierry
1996 "La relation entre le droit et l'économie dans les traditions institutionnaliste et post-coasienne : enjeux pour l'analyse évolutionniste", comunicação apresentada no Colóquio "Évolutionnisme", Paris, Sorbonne, 19-20 Setembro

1984 "Alternative views of property rights: implications for agricultural use of natural resources", in **American Journal of Agricultural Economics**, vol. 66, nº 5
- BENARD, J.
1985 **Economie Publique**, Economica, Paris
- BERGER, Alain e ROUZIER, Jacques
1995 "L'espace rural, elargissement conceptuel et orientation méthodologique", in **Économie Rurale**, nº 229
- BEURET, Jean-Eudes
1997 "L'agriculture dans l'espace rural, quelles demandes pour quelles fonctions ?", in **Économie Rurale**, nº 242
- BILLAUD, Jean-Paul
1994 "De la solución negociada de los conflictos a la negociación institucional: la agricultura busca una nueva legitimidad", in **Agricultura y Sociedad**, nº 71
- BLANC, Michel
1997 "La ruralité: diversité des approches", in **Économie Rurale** nº 242
- BLANCO, Albino Prada e RODRÍGUEZ, María Xosé
2001 **Economia Ambiental e Sociedade**, EDITA, Conselho de Cultura Galega
- BLANDFORD, David e FULPONI, Linda
1999 "Emerging public concerns in agriculture: domestic policies and international trade commitments", in **European Review of Agricultural Economics**, vol. 26 (3)
- BLAUG, Mark
1990 **História do Pensamento Económico** (II vols.), Publicações Dom Quixote, Lisboa
- BODIGUEL, Maryvonne
1991-a "La politique agricole entre État et territoires", in **Économie Rurale**, nº 201

1991-b "L'agriculture intruse à la campagne ?", in **Économie Rurale**, nºs 202-203

1986 **Le Rural en Question**, Éditions L'Harmattan, Paris
- BOINON, Jean-Pierre e NAGOT, Florence
1992 "Stratégies foncières des agriculteurs dans quatre zones agricoles fragiles", in **Économie Rurale**, nº 207

Bibliografia

- BOUSSARD, Jean-Marc, BRUN, André, BUREAU, Jean-Cristophe
1992 Relatórios elaborados no âmbito da XXI Conferência da Associação Internacional dos Economistas Agrícolas (AIEA), in **Économie Rurale**, nº 212
- BOUSSARD, Jean-Marc
1992 **Introduction à l'Économie Rurale**, Cujas, Paris
- 1987 **Economie de l'Agriculture**, Economica, Paris
- BOUTRON, J.C. e MATHIEU, N.
1980 "Transformations agricoles et transformations rurales en France depuis 1950", **Économie Rurale**, nº 157
- BRADSHAW, T. K. e BLAKEL, E. J. Y.
1979 **Rural Communities in Advanced Industrial Society**, Praeger, N.Y.
- BRADEN, John B.
1982 "Some emerging rights in agricultural land", in **American Journal of Agricultural Economics**, vol. 64, nº 1
- BRANCO, Manuel
1993 "Para que serve o desenvolvimento rural. Uma análise das novas estratégias", in **Economia e Sociologia**, nº 55
- BROMLEY, Daniel
2001 "Economics and public policy: the essential logic of pragmatism", comunicação apresentada em 18 de Setembro, Lund School of Economics and Management, Lund University, Suécia
- 2000-a "Can agriculture become an environmental asset?", in **World Economics**, vol. 1, nº 3
- 2000-b "The two realms of reasons: calculations and sentiment", comunicação apresentada na 7ª Conferência de Economia do Ambiente (Junho), Ulvon, Suécia
- 1998 "Property Regimes in Economic Development: lessons and policy implications", in LUTZ, Ernst (ed.) **Agriculture and the environment: perspectives on sustainable rural development**, Washington, D. C., World Bank
- 1997 "Constitutional Political Economy: property claims in a dynamic world", in **Contemporary Economic Policy**, vol. XV
- 1990 "The ideology of efficiency: searching for a theory of policy analysis", in **Journal of Environmental Economics and Management**, nº 19
- BROMLEY, Daniel e HODGE, Ian
1990 "Private property rights and presumptive policy entitlements: reconsidering the premises of rural policy", in **European Economic Review**, nº 17
- 1978 "Property rules, liability rules, and environmental economics", in **Journal of Economic Issues**, nº 12
- BRUCE, John W.
1998 "Review of tenure terminology", in **Tenure Brief**, nº1

Bibliografia

- BUCHANAN, James
1984 "Rights, efficiency, and exchange: the irrelevance of transaction costs", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- BUCKWELL, Alan
1989 "Economic signals, farmers' response and environmental change", in **Journal of Rural Studies**, vol. 5, nº 2
- BURROWS, Paul e VELINOVSKI, Cento G.
1981 "Introduction: the economic approach to law", in BURROWS, Paul e VELINOVSKI, Cento G. (eds.), **The Economic Approach to Law**, Butterworths, Londres
- CALDAS, José Maria Castro
2004-a "Classical and modern views on property rights in economics" (*mimeo*)
2004-b "Institucionalismo(s): passado e futuro" (versão provisória) (*mimeo*)
2001 **Escolha e Instituições, análise económica e simulação multiagentes**, Celta, Oeiras
- CALKINS, Peter H.
1995 "Transition strategies towards a new order for five rural worlds", in PETERS, G.H. e HEDLEY, Douglas D. (1995), **Agricultural competitiveness: market forces and policy choice**, Actas da 22ª Conferência Internacional dos Economistas Agrários
- CANOTILHO, J. J. Gomes
2005 "O direito ao ambiente como direito subjectivo", in **STVDIA IVRIDICA**, nº 81 (A Tutela Jurídica do Meio Ambiente)
1995 **Protecção do Ambiente e Direito de Propriedade (crítica de jurisprudência ambiental)**, Coimbra Editora, Coimbra
1991 **Direito Constitucional**, Livraria Almedina, Coimbra
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital
1993 **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Coimbra Editora, Coimbra
- CANTILLON, Richard
1755 **Essai sur la Nature du Commerce en General**, <http://cepa.newschool.edu/het/>
- CARVALHO, Agostinho de
1984 **Os Pequenos e Médios Agricultores e a Política Agrária no Período 1960-75. Perspectivas de Desenvolvimento da Agricultura**, Fundação Calouste Gulbenkian, Oeiras
- CARVALHO, Agostinho de, BARROS, Vítor e ROCHA, José R.
1982 **Que Futuro para a Produção Leiteira. Grande ou Pequena Exploração ?**, Fundação Calouste Gulbenkian, Oeiras

Bibliografia

- CARVALHO, C. R., BORRALHO, R., BUGALHO, J. e BARRETO, A.
1996 "A exploração dos recursos bravios e a sua relação com a economia agrícola – perspectivas actuais", in **Que Futuro Para a Agricultura Portuguesa**, Actas do 1º Congresso Nacional de Economistas Agrícolas
- CAVAILLES, Jean e LEVESQUES, Robert
1996 "Les surprises du marché foncier ", in KAYSER, Bernard (dir), **Naissance de Nouvelles Campagnes**, Datar/Éditions de L'Aube, Paris
- CCR (CENTRO)
1991 **O Cadatro Rústico e Urbano Multifuncional**, Actas do Seminário Internacional sobre o Cadastro Rústico e Urbano Multifuncional
- CHASSAGNE, M. E.
1980 "L'agriculture et son espace dans une société post-industrielle", in **Économie Rurale**, nº 140
- CHEUNG, Stephen N. S.
1973 "The fable of the bees: an economic investigation ", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- CHEVALIER, Jacques
1998 "Vers un droit postmodern?", in CLAM, Jean e MARTIN, Gilles (1998), **Les tranformations de la régulation juridique**, L.G.D.J., Paris
- CHRISTY, Ralph D., e BONNEN, James T.
1992 "The economic consequences of a changing rural economy: implications for a US rural policy", in BELLAMY, Margot e GREENSHIELDS, Bruce **Issues in Agricultural Development**, International Association of Agricultural Economists
- COASE, R.
1960 "The problem of social cost", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- COCKLIN, C., BLUNDEN, G., MORAN, W.
1997 "Sustainability, spatial hierarchies and land based production", in ILBERY, B., CHIOTTI, Q., e RICKARD, T. (ed.), **Agricultural Restructuring and Sustainability, a Geographical Perspective**, CAB Internacional
- COELHO, J.C., PORTELA, J. e PINTO, P.A.
1996 "A social approach to land consolidation schemes. A portuguese case study. The Valença project", in **Land Use Policy**, vol. 13, nº 2
- COLE, Daniel H.
1999 "New forms of private property: property rights in environmental goods", in **Encyclopedia of Law and Economic Contents**,
<http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/tablebib.htm>
- COLE, Daniel H. e GROSSMAN, Peter Z.
2002 "The meaning of property rights: law versus economics?", in **Land Economics**, nº 78 (3)
- COLMAN, David
1994 "Determining optimal levels of conservation land use: the limitations of economic analysis, in **Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales**, nº 30

- COM
 2004 **Proposal for a Council Regulation on Support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development**, Commission Staff Working Paper, XXX, SEC 931, Bruxelas
- 1999 **Agriculture, environnement, développement rural: faits et chiffres, Rapport 1999**
- 1998 **Research on the socio-economic aspects of environmental change, summary results (1992-96)**
- COMISSÃO PARA A INVESTIGAÇÃO URBANA E REGIONAL
 1983 **Comunicações apresentadas no âmbito do Seminário sobre Ordenamento do Território**, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, vol. III
- COMMON, Michael
 1995 **Sustainability and policy, limits to economics**, Cambridge University Press
- COMMONS, J. R.
 1934 **Institutional Economics, Its Place in Political Economy**, Transaction Publishers (2003)
- 1931 "Institutional Economics", in **American Economic Review**, vol. 21
- 1924 **Legal Foundations of Capitalism**, The University of Wisconsin Press, Madison (1957)
- CONRAD, Jobst
 1987 "Alternative land use options in the European Community", in **Land Use Policy**, nº 4
- CONWAY, A. G.
 1991 "Fonction des instruments économiques pour la réconciliation des politiques agricoles et environnementales suivant le principe pollueur-payeur", in **Économie Rurale**, nº 205
- CORCELLE, G.
 1991 "Agriculture et environnement: une liaison tourmentée mais tellement naturelle", in **Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne**, nº 345
- CORDEIRO, A. Menezes
 1979 **Direitos Reais**, LEX, Edições Jurídicas, Lisboa
- CORDOVIL, Francisco
 1997 **Desenvolvimento rural e conservação do campo**, Dinâmia
- 1993 "A (socio)economia da agricultura portuguesa nos anos 80: factos e ideias", in **Análise Social**, nº121
- 1991 **Estratégias Produtivas e Rendimentos Agrícolas**, dissertação de doutoramento apresentada no Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa

Bibliografia

- CORDOVIL, Francisco, DIMAS, Bruno, ALVES, Rui e BAPTISTA, Daniel
2004 **A Política Agrícola e Rural Comum e a União Europeia**, Principia, S. João do Estoril
- CORREIA, Fernando Alves
2001 **Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo (legislação básica)**, Almedina, Coimbra
- CORREIA, Teresa Pinto
1994 **Landscape Monitoring and Management in European Rural areas: Danish and Portuguese Case Studies of Landscape Pattern Dynamics**
- COSTA, Ana
2002 "Utilidade: um capítulo da história da separação entre Economia e Moral" (*mimeo*)
- COUJARD, Jean Louis
1984 "L'économie rurale: quelle(s) spécificité(s)", in **Économie Rurale**, nº 160
- 1998 **Constituição da República Portuguesa, as cinco versões após o 25 de Abril**, Porto Editora, Porto
- COULOMB, P.
1973 "Propriété privé et mode de production capitaliste", in **Études Rurales**, nº 51
- COVAS, António
1997-a **Ajustamento, diversificação e desenvolvimento rural**, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, Colecção Estudos e Análises
- 1997-b "A reforma da PAC: estratégia nacional e argumentário de negociação - considerações a propósito", in **Seminário Novas Políticas Europeias e Desenvolvimento Rural em Portugal**, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
- CRAMER, Gail L., JENSEN, Clarence W. e SOUTHGATE, Douglas Jr.
1997 **Agricultural Economics and Agribusiness**, John Wiley & Sons, Inc.
- CUNHA, Arlindo
2004 **A Política Agrícola Comum na Era da Globalização**, Almedina, Coimbra
- CURRY, N.
1994 **Countryside Recreation, Access and Land Use Planning**, Spon, Londres
- DAHLMAN, Carl, J.
1979 "The problem of externality", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- DE ALESSI, Louis
1980 "The economics of property rights: a review of the evidence", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- DE ALESSI, Louis e STAAF, Robert
1989 "Property rights and choice", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar

Bibliografia

- DGDR
1998 **Desenvolvimento Rural, novas realidades e perspectivas**, Coleção Estudos e Análises
- DEMSETZ, H.
2002 "Towards a theory of property rights II: the competition between private and collective ownership", in **Journal of Legal Studies**, vol. XXXI
- 1967 "Towards a theory of property rights", in MEDEMA, Steve G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- DEVESA, Jaime e Marcelino, Joaquim
2004 **CIMI-CIMT-CIS**, Livraria Almedina, Coimbra
- DOBBS, Thomas e PRETTY, Jules
s/d "The United Kingdom's experience with Agri-Environment Stewardship Schemes: lessons and issues for the United States and Europe", ed. online
- DRURY, S. B.
1981 "Locke and Nozick on Property", in **Policy Studies**, nº 30
- DUBY, George
1991 "Quelques notes pour une histoire de la sensibilité au paysage", in **Économie Rurale**, nºs 121-124
- EGGERTSSON, Tráinn
1990 "The role of transaction costs and property rights in economic analysis", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- ESKINE, J. M.
1992 "Sustainable land use and development in a changing South Africa", in BELLAMY, Margot e GREENSHIELDS, Bruce, **Issues in Agricultural Development**, International Association of Agricultural Economists
- FACCHINI, F.
1993 "Paysage et économie: la mise en évidence d'une solution de marché", **Économie Rurale**, nº 218
- FALQUE, Max e MASSENET, Michel (dir)
1997 **Droits de Propriété et Environnement**, Dalloz, Paris
- FAO
1995 "Planning for Sustainable Use of Land Resources, Towards a New Approach", in **FAO Land and Water Bulletin 2**, <http://www.fao.org/docrep/V8047E/V8047E00.htm>
- FENNELL, Rosemary
1997 **The Common Agricultural Policy, continuity and change**, Clarendon Press, Oxford
- FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira
2001 **Direito ao Ambiente e Propriedade Privada (aproximação ao estudo da estrutura e das consequências das "Leis-Reserva" portadoras de vínculos ambientais)**, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra

Bibliografia

- FERRÃO, João
2003 "Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento, Portugal 1991-2001", in **Revista de Estudos Demográficos**, nº 34
- 1997 "Reconstruir o interior destruindo a Interioridade: para uma estratégia activa de inclusão de actores", in **Perspectivas de Desenvolvimento do Interior**, Debates, Presidência da República, Lisboa
- FERRO, Manuela
1996 "O desajustamento das nossas políticas de ajustamento: o caso dos incentivos ao emparcelamento", in **Que Futuro Para a Agricultura Portuguesa**, Actas do 1º Congresso Nacional de Economistas Agrícolas
- FLEISHER, Aliza e TSUR, Yacov
2000 "Measuring the recreational value of agricultural landscape", in **European Review of Agricultural Economics**, vol. 27 (3)
- FOTTORINO, Eric
1992 **L'homme de Terre**, Fayard, Paris
- FRAGATA, António
1989 **Diversidade e Racionalidade dos Agricultores do Vale de Sousa. As Freguesias de Nespereira e Aveleda do Concelho da Lousada**, Instituto Nacional de Investigação Agrária, DEESA, Lisboa
- FRYDMAN, Benoît
2000 "Les nouveaux rapports entre droit et économie : trois hypothèses concurrentes", in KIRAT, Thierry e SERVERIN, Eveline (dir), **Le Droit dans L'Action Économique**, CNRS, Paris
- FURUBOTN, Eirik G. e RICHTER, Rudolf
2001 **Institutions and Economic Theory: the contribution of the new institutional economics**, The University of Michigan Press
- GADBIN, Daniel
1991 "Le Droit communautaire des structures agricoles: organisation ou dilution?", in **Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne**, nº 345
- GARDNER, Bruce L e RAUSSER, Gordon C.
2001 **Handbook of Agricultural Economics**, Elsevier
- GARETH, Rees
1984 "Rural regions in national and international economies", in BRADLEY, Tony e LOWE, Philip (eds.), **Locality and Rurality: economy and society in rural regions**, Geo Books, Norwich
- GASSON, R.
1988 "Farm diversification and rural development", in **Journal of Agricultural Economics**, v. 39 (2)
- GEISLER, G. C.
1993 "Ownership: an overview", in **Rural Sociology**, nº 58
- GERVAIS, M.
1973 "Pour une analyse économique de l'urbanisation des campagnes", in **Études Rurales**, nºs 49-50

Bibliografia

- GISLAIN, Jean-Jacques
1996 "Les conceptions évolutionnaires de T. Veblen et J. R. Commons", comunicação apresentada no colóquio "L'evolucionisme : fondements, perspectives et réalisations", METIS (Paris I), Sorbonne
- GONCE, R. A.
1976 "The new property rights approach and Commons *Legal Foundations of Capitalism*", in **Journal of Economic Issues**, vol. X, n^o 4
- GPPAA
2004 **Desenvolvimento e Ruralidade em Portugal, uma análise empírica**
2001 **Panorama Agricultura 2000**
1999 **Programas e Medidas de Desenvolvimento Agrícola e Rural em Portugal 2000-6**, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
- GRIFFIN, Ronald C.
1991 "The welfare analytics of transaction costs, externalities, and institutional choice", in **American Journal of Agricultural Economics**, n^o 73
- GRIFFON, Michel
1992 "Économie institutionnelle et gestion des ressources naturelles renouvelables", in **Économie Rurale**, n^{os} 208-209
- GROSSMAN, Margaret Rosso e BRUSSAARD, Wim (eds.)
1992 **Agrarian Land Law in the Western World**, CAB International
- GUBAUX, F. e Muller, P.
1984 "La naissance du developpement agricole en France", in **Économie Rurale**, n^o 159
- GUGLIELMI, Michel
1995, "Vers de nouvelles fonctions de l'agriculture dans l'espace", in **Économie Rurale**, n^o 229
- HANLEY, Nick (ed.)
1990 **Farming and the Countryside: an economic analysis of external costs and benefits**, CAB International
- HARDIN, Garden
1968 "The Tragedy of the Commons", in **Science**, vol. 162
- HERVIEU, B.
1993 **Les Champs du Futur**, Paris, Éd. François Bourin
- HESPANHA, Pedro
1994-a **Com os Pés na Terra. Práticas fundiárias da população rural portuguesa**, Edições Afrontamento, Porto
1994-b "De las palabras a los hechos. Para una elegía del amor campesino a la tierra", in **Agricultura y Sociedad**, n^o 70
- HODGE, I. D.
1988 "Property institutions and environmental improvement", in **Journal of Agricultural Economics**, n^o 39 (3)

Bibliografia

- HODGSON, Geoffrey
2002 "The evolution of institutions: an agenda for future theoretical research", in **Constitutional Political Economy**, nº 13
- 2001 **How Economics Forgot History: the problem of historical specificity in social science**, Routledge, Londres
- 1998 "The approach of institutional economics", in **Journal of Economic Literature**, vol. XXXVI
- 1994 **Economia e Instituições: manifesto por uma economia institucionalista moderna**, Celta Editora, Oeiras
- HUYLENBROECK, G. Van, COELHO, J. Castro e PINTO, P. A.
1996 "Evaluation of land consolidation projects (LCPs): a multidisciplinary approach", in **Journal of Rural Studies**, vol. 12, nº 3
- ILBERY, B.
1994 "O desafio do abandono das terras", in PINDER, David (org.), **Europa Ocidental, Desafios e Mudanças**, Celta, Oeiras
- ILBERY, B., CHIOTTI, Q. e RICKARD, T. (eds.)
1997 **Agricultural Restructuring and Sustainability, a Geographical Perspective**, CAB International
- INA
1994 **Direito do Ambiente**
- INE
2001 **RGA 99**
- JENKINS, T. N.
1992 "Environmental approaches to farm support policy", in BELLAMY, Margot e GREENSHIELDS, Bruce, **Issues in Agricultural Development**, International Association of Agricultural Economists
- JEVONS, William Stanley
1871 **The Theory of Political Economy**, Augustus M. Kelley, New York (1965)
- JOHNSON, D. Gale
2002 "The declining importance of natural resources: lessons from agricultural land", in **Resource and Energy Economics**, nº 24
- 1995 "The limited but essential role of government in agriculture and rural life", in PETERS, G. H. e HEDLEY, Douglas (1995), **Agricultural competitiveness: market forces and policy choice**, Actas da 22ª Conferência dos Economistas Agrários, Dartmouth
- JOLLIVET, Marcel
1992 "Agriculture et environnement: réflexions sociologiques", in **Économie Rurale**, nºs 208-209
- JOLLIVET, Marcel e EIZNER, Nicole (dir)
1996 **L'Europe et ses Campagnes**, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris

Bibliografia

- JUDEZ, L. e VELASQUEZ, A. G.
1983 "Analyse comparative des structures d'un groupe de régions à orientation céréalière en Espagne, France, Grèce, Italie et Portugal", in **Économie Rurale**, nº 156
- 1979 "Quelles relations entre le développement agricole et le développement global au niveau régionale en Espagne?", in **Économie Rurale**, nº 134
- JUDGE, Rebecca P.
2002 "Restoring the commons : toward a new interpretation of Locke's theory of property ", in **Land Economics**, nº 78 (3)
- KAHNEMAN, D. e KNETSH, J.L.
1992 "Valuing Public goods: the purchase of moral satisfaction", in **Journal of Environmental Economics and Management**, vol. 22
- KAPLOW, Louis
1999 "General characteristics of rules", in **Encyclopedia of Law and Economic Contents**, <http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/tablebib.htm>
- KAYSER, Bernard
1994 "Agriculture et ruralité ", in **Études Rurales**, nºs 135-136
- 1991 "Agriculture et ruralité : les nouveaux rapports ", in **Économie Rurale**, nºs 202-203
- 1990 **La Renaissance Rurale, sociologie des campagnes du monde occidental**, Armand Colin, Paris
- 1980 "Le changement social dans les campagnes françaises", in **Économie Rurale**, nº 135
- KIRAT, Thierry e SERVERIN, Evelyne (dir)
2000 **Le Droit dans l'Action Économique**, CNRS, Paris
- KLATZMANN, Joseph
1991 "Une agriculture en déclin démographique dans un monde rural en croissance ", in **Économie Rurale**, nºs 202-203
- 1990 "Ce qui m'a le plus frappé ", in **Économie Rurale**, nº 200
- KLINK, Federico Aguilera
1991 "La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la malinterpretación en economía?", in **Agricultura y Sociedad**, nº 61
- KNEESE, Allen
1996 "Des campagnes vivantes", in B. Kayser (dir), **Naissance de Nouvelles Campagnes**, Datar, éditions de l'aube
- 1995 "The Economics of Natural Resources", in Allen Kneese (org.), **Natural Resource Economics**, Edward Elgar
- LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL
1999 **A agricultura portuguesa, a água e o ambiente**, 1º Seminário do IHERA e da APRH

- LACOMB, Philippe (dir)
2004 **L'Agriculture à La Recherche de ses Futurs**, Éditions de l'Aube, Paris
- LACOMB, Philippe e VALCESCHINI
2000 "Peut'on encore parler d'économie rurale ? ", in **Économie Rurale**, nºs 255-256
- LARRERE, R. e VERMERSCH, D.
2000 "Agriculture et Environnement, l'économie rurale revisitée ", in **Économie Rurale**, nºs 255-256
- LAUWE, Jean Chombart de
1990 "Remarques d'un octogénaire sur l'évolution de l'économie rurale", in **Économie Rurale**, nº 200
- LE CLECH, Bernard
1998 **Environnement et Agriculture**, éditions Synthèse Agricole, Bordeaux
- LELE, Uma, EMERSON, ROBERT, BEILOCK, Richard
1995 "Revisiting structural transformations: ethics, politics and economics of underdevelopment", in PETERS, G. H. e HEDLEY, Douglas D. (1995), **Agricultural competitiveness: market forces and policy choice**, Actas da 22ª Conferência Internacional dos Economistas Agrícolas
- LE RAY, Alle e REBAUD, Louis
1997 **Activités (les) de service: une chance pour les economies rurales? Vers de nouvelles logiques de developpement rurale?**, Paris, L'Harmattac
- LEVESQUE, Robert
1996 "Les surprises du marché foncier", in KAYSER, B. (dir.), **Naissance de Nouvelles Campagnes**, Datar, Éditions de l'Aube
- LICHTENBERG, Erik
2000 "Agriculture and the Evironment", in GARDBER, Bruce e RAUSSER, C. (eds), **Handbbok of Agricultural Economics**, Elsevier
- LOBO, Marina Costa
2000 "Portugal na Europa, 1960-1996 – uma leitura política da convergência económica", in BARRETO, António (org.), **A Situação Social em Portugal 1960-1999**, vol. II, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa
- LOCKE, John
1690 **Two Treatises of Government**, <http://cepa.newschool.edu//het/> (1823)
- LOPES, José da Silva
1996 "A economia portuguesa desde 1960", in BARRETO, António (org.), **A Situação Social em Portugal, 1960-1995**, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa
- LOURENÇO, Joaquim
1997 "Mudança no mundo rural e perspectivas para a agricultura portuguesa", in **Que Futuro Para a Agricultura Portuguesa**, Actas do 1º Congresso Nacional de Economistas Agrícolas

Bibliografia

- LOWE, P.
1996 "Blueprint for a rural economy", in ALLANSON, P. e WHITBY, M. (eds), **The Rural Economy and the British Countryside**, Earthscan Publications, Ltd, Londres
- LOWE, P., CLARK, J., SEYMOUR, S., WARD, N.
1997 **Moralizing the Environment, Countryside Change, Farming and Pollution**, UCL Press
- LOWE, P., MURDOCH, J., MARSDEN, T., MUNTUN, R. e FLYNN, A.
1992 "Regulating rural spaces: issues arising from the uneven development of rural land", in **Journal of Rural Studies**, vol. 9, n° 3
- LOWENTHAL, D.
1996 "Paysages et identités nationales", in JOLLIVET, M. e EIZNER, N. (dir.), **L'Europe et ses Campagnes**, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris
- LUECK, Dean e MICELI, Thomas J.
2004 "Property Law", in Polinski e Shavell (eds.), **Handbook of Law and Economics** (forthcoming)
- LUGINBUHL, Yves
1991 "Le paysage rural. La couleur de l'agricole, la saveur de l'agricole, mais que reste-t-il de l'agricole ? ", in **Économie Rurale**, n°s 121-124
- MACKAAY, Ejan
1999 "History of Law and Economics", in **Encyclopedia of Law and Economic Contents**, <http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/tablebib.htm>
- MACKENZI, A. F. D.
2004 "Re-imagining the land, North Sutherland, Scotland", in **Journal of Rural Studies**, n° 20
- MADDISON, D.
2000 "A hedonic analysis of agricultural land prices in England and Wales", in **European Review of Agricultural Economics**, vol. 27 (2)
- MADÉLIN, Virgine
1994 "La remuneration des externalités positives ", in **Économie Rurale**, n°s 220-221
- MALASSIS, Louis
1994 "Économie Globale, Alimentaire, Agricole et Rurale ", in **Économie Rurale**, n° 219
- 1991 "L'agriculture dans l'activité économique et dans l'espace ", in **Économie Rurale**, n°s 202-203
- 1990 "Propos d'un vétéran", in **Économie Rurale**, n° 200
- MALTHUS, Thomas Robert
1820 **Principles of Political Economy**, Cambridge University Press, Cambridge (1989)

Bibliografia

- MANSINHO, Maria Inês e SCHMIDT, Luísa
1994 "A emergência do ambiente nas ciências sociais: análise de um inventário bibliográfico", in **Análise Social**, nºs 125-126
- MARSDEN, Terry
1984 "Land ownership and farm organisation in capitalist agriculture", in BRADLEY, Tony e LOWE, Philip (eds.), **Locality and Rurality: economy and society in rural regions**, Geo Books, Norwich
- MARSDEN, Terry, MURDOCH, Jonathan e FLYNN, Andrew
1993 "Regulating land development: local markets structures and structural markets", in **Rural Sociology**, nº 58
- MARSDEN, Terry, LOWE, Philippe e WHATMORE, Sarah (eds.)
1990 **Rural Restructuring, Global Processes and Their Responses**, David Falton Publishers, Londres
- MARSHALL, Alfred
1890 **Princípios de Economia**, Aguilar S. A. de Ediciones, Madrid (1948)
- MARTIN, Samuel e NOVARINA, Gilles
1991 "De la congestion agricole à la congestion rurale, l'exemple de la politique de la montagne", in **Économie Rurale**, nº 201
- MARX, Karl
1867 **O Capital**, Edições 70, Lisboa (1975)
- MATHIEU, Nicole e JOLLIVET, Marcel
1989 **Du Rural a l'Environnement, la question de la nature aujourd'hui**, Éditions L'Harmattan, Paris
- MEDEMA, Steven G. e ZERBE, Richard O.
1999 "The Coase Theorem", in **Encyclopedia of Law and Economic Contents**, <http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/tablebib.htm>
- MEDEMA, Steven G., MERCURO, Nicholas e SAMUELS, Warren
1999 "Institutional law and economics", in **Encyclopedia of Law and Economic Contents**, <http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/tablebib.htm>
- MENARD, C.
1999 "Une nouvelle approche agro-alimentaire: l'économie néo-institutionnelle", in **Économie Rurale**, nºs 255-256
- MENDRAS, Henri
1955 "Le paysan et le technicien", in **Esprit**, Junho
- MILL, John Stuart
1848 **Principles of Political Economy**, Augustus M. Kelley, Publishers, Londres (1987)
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
1993 **Dois Contributos para um Livro Branco sobre a Agricultura portuguesa e o mundo rural**
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
1991 **Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal**

Bibliografia

- MIRANDA, Jorge
1999 **Direitos Fundamentais, introdução geral**, Livraria Escolar Editora, Lisboa
- MONTGOLFIER, Jean de
1994 "Agriculture et environnement: offres et demandes", in **Économie Rurale**, nºs 220-221
- MOREIRA, Álvaro e FRAGA, Carlos
1971 **Direitos Reais**, Livraria Almedina, Coimbra
- MORMONT, Marc
1996 "Le rural comme catégorie de lecture du social", in JOLLIVET, M., e EIZNER, N. (dir.), **L'Europe et ses Campagnes**, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris
- 1994 "La agricultura en el espacio rural europeo", in **Agricultura y Sociedad**, nº 71
- MOXEY, Andrew B. W. e OZANNE, Adam
1999 "Efficient contract design for agri-environment policy", in **Journal of Agricultural Economics**, vol. 50, nº 2
- MUNTON, Richard
1984 "The politics of rural landownership: institutional investors and the Northfield enquiry", in BRADLEY, Tony e LOWE, Philip (eds.), **Locality and Rurality: economy and society in rural regions**, Geo Books, Norwich
- 1995 "Regulating Rural Change: property rights, economy and environment – a case study from Cumbria, U.K.", in **Journal of Rural Studies**, vol. 11, nº 3
- MUNZER, Stephen R.
1990 **A Theory of Property**, Cambridge University Press, Cambridge
- MURDOCH, J. e MARSDEN, T.
1996 **Reconstituting Rurality**, UCL Press
- MYLES, Gareth D.
1995 **Public Economics**, Cambridge University Press, Cambridge
- NETO, Abílio
1996 **Código Civil Anotado**, EDIFORUM, Edições Jurídicas Lda, Lisboa
- NORTH, Douglas C.
1992 "Institutions and economic theory", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- 1981 **Structure and Change in Economic History**, Norton
- NUNES, Adérito Sedas
1992 **História dos Factos e das Doutrinas Económicas e Sociais**, Editorial Presença, Lisboa
- OCDE
2001-a **Multifunctionality: applying the OCDE analytical framework, guiding policy design**, <http://www1.ocde.org/agr/mf/programe.htm>
- 2001-b **Multifunctionality, towards an analytical framework**

- 2001-c **Improving the Environmental Performance of Agriculture: Policy Options and Market Approaches**,
<http://www1.ocde.org/agr/mf/programe.htm>
- 2000 **Valuing Rural Amenities**
- 1999 **Cultivating Rural Amenities, an economic development perspective**
- OESTEREICH, Jurgen
2000 "Land and property rights: some remarks on basic concepts and general perspectives", in **Habitat International**, nº 24
- OSKAN, A. J.
1992 "Measuring external effects on agricultural production: an application for the Netherlands", in BELLAMY, Margot e GREENSHIELDS, Bruce, **Issues in Agricultural Development**, International Association of Agricultural Economists
- PAGANO, Ugo
2000 "Public markets, private orderings and corporate finance", in **International Review of Law and Economics**, nº 20
- PARISI, Francesco
1999 "Spontaneous emergence of law: customary law", in **Encyclopedia of Law and Economic Contents**, <http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/tablebib.htm>
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário
1997 "Desafios da Interioridade: a riqueza ambiental e a vantagem para a sustentabilidade", in **Perspectivas de Desenvolvimento do Interior**, Debates, Presidência da República
- PECQUEUR, Bernard
2001 "Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et services territorialisés", in **Économie Rurale**, nº 261
- PEJOVICH, Svetozar (ed.)
2001 **The Economics of Property Rights**, vol. I e II, Edward Elgar
- PENSON, John B., CAPPS, ORAL, ROSSON III, C. PARR
2002 **Introduction to Agricultural Economics**, Prentice Hall
- PETERS, G. H.
1978 "Land ownership: comment on the current debate", in **Journal of Agricultural Economics**, nº 30
- PETIT, Michel
1982 "Les économistes ruraux face aux problèmes de l' agriculture et du développement régional en Europe ", in **Économie Rurale**, nºs 150-151
- PETIT, Michel e GUAEGY, Suzanne
1995 "Agricultural competitiveness and global trade: looking at the future of agriculture through a crystal ball", in Peters, G. H. e Hedley, Douglas (ed.) (1995), **Agricultural competitiveness: market forces and policy choice**, Actas da 22ª Conferência dos Economistas Agrícolas, Dartmouth

Bibliografia

- PINHEIRO, António Cipriano Afonso e CARVALHO, Maria Leonor da Silva
1999 **Economia e Política Agrícolas**, Universidade de Évora
- POSNER, Richard A.
1987 "The law and the economic movement", in **American Economic Review**, nº 77 (2)
- 1975 "The economic approach to law", in **Texas Law Review**, nº 53
- POSNER, Richard A. e PARISI, Francesco
1997 **Law and Economics**, Edward Elgar
- PRIEUR, Michel (dir)
1993 **La Protection Juridique des Sols dans les États Membres de la Communauté Européenne**, Presses de l'Université de Limoges et du Limousin, Limoges
- QUESNAY, François
1763,1767 **O Quadro Económico**, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (1966)
- RABBINGE, R. e Van LATESTIJN, H.C.
1992 "Long term options for land use in the European community", in **Agricultural Systems**, nº 40
- RANDALL, Alan
1972 "Market solutions to externality problems", in **American Journal of Agricultural Economics**, vol. 54, nº 2
- 1983 "The problem of market failure", in **Natural Resources Journal**, vol. 23
- RAUP, Philip M.
2000 "In retrospect and prospect", in Staff Paper P00-6, American Agricultural Economics Association Fellow's Retrospective: Reflections on Philip M. Raup's Career, Department of Applied Economics College of Agricultural, Food, and Environmental Sciences, University of Minnesota, http://www.apec.umn.edu/Philip_Raup.html
- 1986 **Land Resource Concerns: Past, Present and Future**, Department of Agriculture and Applied Economics, University of Minnesota, Institute of Agriculture, Forestry and Home Economics, Staff Paper P86-39, http://www.apec.umn.edu/Philip_Raup.html
- RAVENS CROFT, Neil, GIBBARD, Roger e MARKWELL, Susan
1999 "Private sector agricultural tenancy arrangements in Europe: themes and dimensions, a critical review of current literature", University of Wisconsin, Land Tenure Center, working paper nº 28, <http://www.ies.wisc.edu/ltc/webpubs.html>
- REAGAN, Donald
1972 "The problem of social cost revisited", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- RICARDO, David
1817 **Princípios de Economia Política e de Tributação**, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (1989)

Bibliografia

- ROCHA, Isabel, VIEIRA, Duarte Filipe
2000 **A legislação básica do ambiente**, Porto Editora
- ROGER, Rose, TANNER, Carolyn e BELLAMY, Margot
1997 **Issues in Agricultural Competitiveness**, International Association of Agricultural Economics
- ROMSTAD, Eirik, VATN, Arild, Rostad, KRISTIAN, Per e SOYLAND, Viil
2000 **Multifunctional Agriculture, implications for policy design**, Agricultural University of Norway, Department of Economic and Social Sciences
- ROSA, Maria João Valente e CHITAS, Paulo
2000 “Unidade e pluralidade da demografia portuguesa: perfis e dinâmicas concelhias, 1969-1991”, in BARRETO, António (org.), **A Situação Social em Portugal 1960-1999**, vol. II, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa
- ROYAL, Ségolène
1993 **Pays, paysans, paysage, la réconciliation est-elle possible?**, Robert Laffont, Paris
- RUNGE, C. Ford
1990 “Common property resources in a global context”, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, Institute of Agriculture, Forestry and Home Economics, Staff Paper P90-27,
<http://www.apec.umn.edu/faculty/runge.html>
- RUTHERFORD, Malcolm
1995 **Institutions in Economic, the old and the new institutionalism**, Cambridge University Press
- SALTER, Leonard A.
1948 **A Critical Review of Research in Land Economics**, The University of Minnesota Press, Minneapolis
- SAMUELS, Warren J.
1971 “Interrelations between legal and economic processes”, in **The Journal of Law and Economics**, vol. XIV
- SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão
2001 **Direito Económico**, Almedina, Coimbra
- SANTOS, José Manuel Lima
1997-a **The Economic Valuation of Landscape Change**, Edward Elgar
1997-b **Valuation and Cost-Benefit Analysis of Multi-Attribute Environmental Changes. Upland Agricultural Landscapes in England and Portugal**, PhD Thesis, Newcastle: University of Newcastle Upon Tyne
1995-6 “Modelo técnico, espaço e recursos naturais, os balanços energéticos da agricultura portuguesa (1953-1989)”, in **Anais do Instituto Superior de Agronomia**, vol. 45
- SAX, Joseph
1983 “Some thoughts on the decline of private property”, in **Washington Law Review**, nº 58

- SAY, Jean Baptiste
 1852 **Cours Complet d'Économie Politique**, Otto Zeller-Osnabruck, Paris (1966)
- 1803 **Traité d'Économie Politique ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses**, Calmann-Lévy, Paris (1972)
- SCHLAGER, Edella e OSTROM, Elinor
 1992 "Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis", in **Land Economics**, 68 (3)
- SCHMID, Allan
 1981 "Innovations institutionnelles et ressources naturelles", in **Économie Rurale**, nº 143
- SCHMITT, Thierry
 1992 "Gestion de l'environnement, taxe sur le foncier non bâti et modes de faire-valoir", in **Économie Rurale**, nºs 208-209
- SCHULTZ, T. W.
 1951 "The declining economic importance of agricultural land", in **The Economic Journal**, vol. LXI
- SERVOLIN, Claude
 1992 "L'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste", in TAVERNIER, Y., GERVAIS, M. e SERVOLIN, C., **L'Univers Politique des Paysans dans la France Contemporaine**, Colin, Paris
- 1990 "Économie Rurale", in **Économie Rurale**, nº 200
- SILVA, Miguel Moura e
 1999 "Law and Economics in Portugal", in **Encyclopedia of Law and Economic Contents**, <http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/tablebib.htm>
- SILVA, Nuno J. Espinosa Gomes da
 2000 **História do Direito Português**, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- SIMANTOV, Albert
 1990 "Quelques réflexions sur l'évolution récent de la pensée économique agricole", in **Économie Rurale**, nº 200
- SJAASTAD, Espen e BROMLEY, Daniel
 2000 "The prejudice of property rights: on individualism, specificity, and security in property rights", in **Development Policy Review**, nº 18 (4)
- SLANGEN, Louis H. G.
 1997 "How to organize nature by farmers", in **European Review of Agricultural Economics**, vol. 24
- SMITH, Adam
 1776 **A Riqueza das Nações**, Fundação Calouste Gulbenkian (segundo texto da 6ª edição, Methuen and Co. Ltd., 1950, Londres) Lisboa (1999)
- STIGLITZ, Joseph
 1998 "Distinguished Lecture on Economics in government: The Private Uses of Public Interests and Institutions", in **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 12, nº 2

Bibliografia

- SWINNEN, J. F. M.
2000 "European agriculture facing the 21st century in a global context", in **European Review of Agricultural Economics**, vol. 26, issue 3
- TANGERMANN, S.
1996 "The Common Agricultural Policy and Competitiveness of Europe's Agriculture", in **Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento Rural**, Actas do II^o Congresso de Economistas Agrários, Évora
- TEGENE, A., WIEBE, K. e KUHN, B.
1999 "Irreversible investment under uncertainty: conservation easements and the option to develop agricultural land", in **Journal of Agricultural Economics**, vol. 50, nº 2
- TEIXEIRA, Alberto
1991 **O Direito de Propriedade e as Limitações de Ordem Pública**, CCR Norte
- TIREL, Jean-Claude
1992 "Utilisation de l'espace et systemes de production", in **Économie Rurale**, nºs 208-209
- TRACY, Michael
1990 "Les économistes et la politique agricole", in **Économie Rurale**, nº 200
- UMBECK, John
1981 "Might makes rights: a theory of the formation and initial distribution of property rights", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- URRY, John
1984 "Capitalist restructuring, recomposition and the regions", in BRADLEY, Tony e LOWE, Philip (eds.), **Locality and Rurality: economy and society in rural regions**, Geo Books, Norwich
- VARELA, J. A. Santos
1995 **O desenvolvimento agrário e rural, contributos para a sua história no período de 1960 a 1995**, MADRP
- 1987 **A Política Agrícola Comum e a Agricultura Portuguesa, a política de preços e de mercados**, Publicações D. Quixote, Lisboa
- VATN, Arild
2000 "Agricultural Policy Measures Adressing Non-Trade Concerns", http://www.landbruk.dep.no/multifunctionality/html/agricultural_policy_measures_a.html
- VATN, Arild e BROMLEY, Daniel
1997 "Externalities – a market model failure", in **Environmental and Resource Economics**, nº 9
- 1994 "Choices without prices without apologies", in **Journal of Environmental Economics and Management**, nº 26 (2)
- VEBLEN, Thorstein
1898-9 "The beginning of ownership", in **American Journal of Sociology**, vol. 4
<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3113/veblen/ownersh>

Bibliografia

- 1909 "The limitations of marginal utility", in **Journal of Political Economy**, vol.17
<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3113/veblen/margutil.txt>
- VERMESCH, Dominique
1992 "Internalisation efficiente et 'agriculture durable'", in **Économie Rurale**, n°s 208-209
- VERON, François
1994 "Remunerations liées à l'entretien de la nature", in **Économie Rurale**, n°s 220-221
- VOIGT, Stefan
1999 "Constitutional Law", in **Encyclopedia of Law and Economic Contents**,
<http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/tablebib.htm>
- WALRAS, Léon
1874 **Éléments d'Économie Politique Pure ou Théorie de la Richesse Sociale**,
Economica, Paris (1988)
- 1894 **Mélanges d'Économie Politique et Sociale**, Economica, Paris (1987)
- 1896 **Études d'Économie Sociale, théorie de la repartition de la richesse sociale**,
Librairie de l'Université, Lausanne, Libraires-Éditeurs, Paris (1936)
- WEHRWEIN, George S.
1941 "Institutional Economics in Land Economic Theory", in **Journal of Farm Economics**, vol. 23
- WEST, Edwin G.
2002 "Property rights in the History of Economic Thought: from Locke to J. S. Mill",
in ANDERSON, Terry e MCCHESENEY (eds.), **Property Rights: Contracts, Conflict, Law**,
Princeton University Press, Princeton
- WHITBY, M. (ed.)
1996 **The European Environment and CAP Reform, policies and prospects for conservation**,
CAB International
- 1992 (ed.) **Land Use Change: the causes and consequences**, The Stationary Office
Books, London
- 1991 "The changing nature of rural land use", in Hanley, N. (ed.), **Farming in the countryside: an economic analysis of external costs and benefits** CAB
International
- 1990 "Multiple land use and the market for countryside goods", in **Journal of the Royal Society of England**, vol. 35
- WIBBERLEY, Gerald
1982 "Agricultures fortes, mais économies locales faibles", in **Économie Rurale**,
n°s 150-151
- WILFRID, Legg
1999 **Sustainable Agriculture: an economic perspective**,
<http://www.ocde.fr/agr/News/cont-8.htm>
- WILLIAMSON, Greg e McIver, Ron
1992 "Implications of constrained factor mobility for sustainable economic development",
in BELLAMY, Margot e GREENSHIELDS, Bruce, **Issues in**

Agricultural Development, International Association of Agricultural Economists

- WILLIAMSON, Oliver
1990 "A comparison of alternative approaches to economic organization", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- 1985 "Reflections on the New Institutional Economics", in MEDEMA, Steven G. (ed.) (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar
- WILLOCK, J. DEARY, I. J., EDWARD-JONES, G., MCGREGOR, M. J., SUTHERLAND, A., DEUT, J. B., GRIEVE, R., MORGAN, O. e GIBSON, G.
1998 "The role of attitudes and objectives in farmer decision making: business and environmentally-oriented behaviour in Scotland", in **Journal of Agricultural Economics**, vol. 50, n° 2
- WILSON, Olivia
1992 "Landownership and rural development in the North Pennines: a case study", in **Journal of Rural Studies**, vol. 8, n° 2
- WINTER, M.
1996 **Rural politics: policies for agriculture, forestry and the environment**, Routledge
- WOLFER, Bernard
1998 "L'agriculture 'hors' du rural?", in **Économie Rurale**, n° 238
- WOSSINK, A., JAAP, V. W., JURGENS, C. e DE SUOO, G.
1999 "Co-ordinating economic behavioural and spatial aspects of wildlife preservation in agriculture", in **European Review of Agricultural Economics**, vol. 26(4)
- ZERBE, Richard O.
1980 "The problem of social cost in retrospect", in MEDEMA, Steven G. (ed.), (1995), **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar

