

DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DA TERRA

SUMÁRIO:

I – A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA MATRIZ PORTUGUESA

II – QUADRO COMPARATIVO DAS FORMAS DE
EXPLORAÇÃO DA TERRA

III – TITULARIDADE PRIVADA

IV – TITULARIDADE PÚBLICA

V – GESTÃO

VI – VARIAÇÃO HISTÓRICA

VII – DA COLECTIVIZAÇÃO AO DIREITO REAL PRIVADO

VIII – NOTAS CONCLUSIVAS

A estrutura dos direitos sobre a terra, com a dialéctica do público e do privado, é um problema básico em todas as civilizações.

I – A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA MATRIZ PORTUGUESA

A Reconquista cristã sobre os mouros, na Península Ibérica, operou a partir de um pequeno núcleo de resistentes e levou à formação de vários reinos cristãos. Estes apropriam-se de vastas terras despovoadas ou ermadas.

Estas terras são repartidas entre os conquistadores ou revertem para a coroa.

Mas o tempo revelou a existência de graves lacunas e insuficiências no aproveitamento agrícola.

Em 1375, D. Fernando, Rei de Portugal, promulga um diploma básico, que é a Lei das Sesmarias. Assim se definem nas Ordenações Manuelinas ¹: “Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já noutro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são”.

Por esta lei, estabelecem-se várias providências tendentes a assegurar o efectivo cultivo das terras pelos seus donos. Se as terras não

¹ Livro IV, Título XLIII.

fossem aproveitadas, seriam entregues a quem as cultivasse, não pertencendo aos proprietários nesse tempo nem a posse nem a fruição. Se se opusessem à decisão dos sesmeiros, as terras ser-lhes-iam confiscadas em proveito comum do lugar onde estivessem ².

A partir de 1415 entra-se na fase da expansão portuguesa, no Norte de África e nas terras descobertas.

Os descobrimentos, sob o impulso do Infante D. Henrique, foram confiados à Ordem Militar de Cristo, que sucedera em Portugal à Ordem dos Templários. Para a Ordem de Cristo revertem por isso as terras descobertas. Mais tarde, com D. Manuel I, o senhorio da Ordem é incorporado na Coroa, mas o rei faz as doações na qualidade de governador da Ordem e os donatários ficam sujeitos ao dízimo em benefício desta.

A vastidão desses territórios leva a que se façam concessões de várias tipos, ao longo da história, para que os beneficiários providenciassem esse aproveitamento.

Assim surgem inicialmente as capitánias, cujos donatários receberiam o encargo da colonização e desenvolvimento da zona atribuída.

A doação seria porém mais de domínio ou senhorio que de propriedade. Particularmente, trazia expresso o condicionamento ao

² *Ordenações Afonsinas*, IV, 81. Este sistema poderá ter sido agravado posteriormente, determinando-se que os proprietários que, intimados, não explorassem as terras no prazo de um ano, as perdessem para sempre em benefício de outros que tinham a obrigação de as tornar produtivas: cfr. Gama Barros, *História da Administração Pública em Portugal*, VIII, 2ª ed., Sá da Costa, 1950, 317 e segs.; Marcello Caetano, *História do Direito Português*, Verbo, 2ª ed., 1985, n.º 83.

cumprimento do encargo de povoamento, desbravamento e exploração efectiva.

Aos donatários cabia por sua vez fazer as concessões efectivas de terras, que eram acompanhadas pela obrigação de cultivar por parte dos beneficiários; e se o não fizessem as terras passariam a outros³.

Retoma-se, embora estas terras nunca tivessem sido cultivadas, a visão da Lei das Sesmarias. É esta, que se mantinha vigente como lei de Portugal, que é utilizada, quer para a atribuição de terras incultas, quer para o controlo da exploração efectiva. Ou os titulares faziam esse aproveitamento ou o benefício lhes era retirado. Esta cominação é reforçada agora pelo próprio título de concessão que está na origem das capitánias.

As capitánias permitiram o primeiro impulso na utilização efectiva. Mas com o tempo foi avultando a face negativa. Esse desenvolvimento muitas vezes não se realizava, ou era incompleto, ou era deficiente.

As terras vão continuar a ser atribuídas preferencialmente por meio de concessão.

O sistema tinha assim três funções:

- 1) impedir a apropriação meramente especulativa da terra;
- 2) assegurar o aproveitamento efectivo;

³ Cfr. por exemplo, para o Brasil, Waldemar Ferreira, *História do Direito Brasileiro*, I, Freitas Bastos, 1951, n.º 34; Célia Freire Fonseca, *Sesmarias no Brasil*, em “Dicionário da História de Portugal”, dirigido por Joel Serrão, Figueirinhas (Porto), vol. V, s. data, 545 – 546. No plano jurídico geral, veja-se o desenvolvido estudo de António Vasconcelos de Saldanha, *As Capitánias. O Regime Senhorial na Expansão Ultramarina Portuguesa*, Secretaria Regional de Turismo, Cultura e Emigração (Funchal), 1992, que analisa as relações com o regime senhorial e com o instituto das sesmarias.

3) permitir a passagem à propriedade privada.

Esse era o fim, mas qual foi o resultado?

Há que distinguir de novo. O sistema:

1) assegurou bem ao longo da história a primeira finalidade;

2) assegurou menos satisfatoriamente o aproveitamento efectivo, porque o Poder não foi um juiz exacto e eficiente do aproveitamento realizado. O sentimento desta deficiência foi crescendo ao longo dos tempos, à medida que a pressão demográfica sobre as terras foi crescendo;

3) assegurou mal a terceira, da passagem da terra à propriedade privada, porque a burocracia acabou por servir de travão ao seu processamento.

Dificultou-se o acesso à terra em vez de o facilitar, porque muito poucos estariam em condições de vencer a burocracia e esta funcionava, consciente ou inconscientemente, no sentido da manutenção do status quo.

A situação teve em África um cariz específico, ao sabor das realidades locais. Há particularmente a coexistência com as zonas correspondentes aos grupos tradicionais.

Após a independência dos países africanos de língua portuguesa, dá-se a apropriação pública da terra. Mas a dialéctica da relação com os povos, dedicados à caça ou à agricultura extensiva de subsistência, manteve-se. Coloca-se também a problemática da relação com as propriedades privadas constituídas ao longo dos tempos.

II – QUADRO COMPARATIVO DAS FORMAS DE EXPLORAÇÃO DA TERRA

A dialéctica da titularidade e do gozo é universal.

Toda a terra apropriada, por definição, é de alguém. Em última análise, tem de estar atribuída a um sujeito, no Estado contemporâneo. Há-de haver algum direito que subsista, mesmo que todas as outras faculdades relativas àquela terra, sejam direitos reais de gozo sejam formas de aproveitamento mais precárias, desapareçam.

Quem fica nessas condições? Há três respostas possíveis:

- 1) o Estado ou outras entidades públicas,
- 2) ou particulares,
- 3) ou ainda comunidades, como se passa por exemplo nos baldios portugueses – terras de aproveitamento comum dos moradores de uma circunscrição.

Lateralmente, há ainda situações particulares.

Uma é a do domínio público. Mas sobre certos elementos que têm sido integrados no domínio público parece só se conceberem poderes de soberania, como em relação ao mar territorial.

E há ainda os *terrenos vagos* da antiga legislação portuguesa, correspondentes às *terras devolutas* da lei brasileira. Esta legislação continua ainda em vigor nalguns dos novos países e em Macau ⁴. Parece que sobre os terrenos vagos há só o poder de exclusão e o poder de atribuição. Não há um direito de gozo, há apenas uma tutela geral, enquanto os bens não passam a uma titularidade determinada.

Que sistema deve ser adoptado? De quem deve ser a titularidade? Qual a dimensão do sector público e do sector privado?

Tudo isto são opções políticas, nessa medida dependentes da situação de cada país.

A nós interessa antes delinear esquematicamente os cenários possíveis e fixar os modelos específicos da titularidade pública e privada.

III – TITULARIDADE PRIVADA

Em princípio, implica a atribuição a sujeitos privados dos poderes de uso, fruição, transformação e disposição.

Exemplificativamente, vejamos qual a situação perante a Lei n.º 4/79, de 14 de Fevereiro, de São Tomé e Príncipe, que mesmo nessa altura dava, embora ambigualmente, abertura à propriedade privada.

⁴ Cfr. sobre esta matéria o nosso *Terrenos vagos e usucapião*, agora de novo publicado em “A Questão das Terras em Macau”, número especial da “Revista Jurídica de Macau”, 1997, 281.

O poder de *transformação* tem nomeadamente muita importância no sector edilício. Manifesta-se na construção e na demolição. É legalmente sujeita a “parecer prévio” (art. 8 daquela lei), o que é de entender como autorização.

A *disposição* abrange uma pluralidade de formas de disposição jurídica, antes de mais a alienação. O art. 5 especifica as modalidades – concessão, trespasse e venda.

Exige-se o título de propriedade, o que é exigência formal. Há toda a vantagem em desburocratizar.

Exclui-se a alienação a estrangeiros (art. 5 § único).

Submete-se a alienação à “necessária autorização”, o que é de novo exigência burocrática.

O *uso e fruição* serão em princípio reservados ao próprio titular. Mas este pode nomeadamente constituir em benefício desses terceiros direitos reais menores. Podem ser gratuitos, como o usufruto, ou onerosos, como o arrendamento.

IV – TITULARIDADE PÚBLICA

Esta categoria abrange ainda uma pluralidade de situações.

Há antes de mais que distingui-la:

- da titularidade privada de entes públicos
- do domínio público
- do “domínio eminente”, expressão com que poderá designar-se a posição perante os terrenos vagos, por exemplo.

A situação surge todavia categoricamente caracterizada quando se dá a nacionalização da terra. E foi essa a orientação prevalente nos países africanos de expressão portuguesa.

Teríamos assim que distinguir:

1) Domínio público não apropriado, em relação ao qual há poderes de exclusão e soberania. Não nos interessa agora.

2) Terrenos vagos, sobre os quais haverá domínio eminente.

3) Terrenos *ocupados*. Nestes há ainda que subdistinguir:

a) terrenos de exploração comunitária

Aí cria-se uma tensão entre o princípio da titularidade do Estado e os direitos colectivos das comunidades tradicionais.

b) terrenos que anteriormente estavam em propriedade privada

Pela Lei da Guiné-Bissau n.º 4/75, de 5 de Maio, base I, deu-se a integração no domínio público do Estado; mas pela base II são “confirmados os direitos dos particulares sobre as construções, culturas e quaisquer benfeitorias realizadas nesses terrenos, os quais se consideram em uso e fruição a título de concessão”.

Pela base III, deverá revelar-se ainda uma ocupação evidente e uma valorização efectiva do terreno.

Daqui parece resultar uma sobrevivência do esquema anterior da concessão, que seria resolúvel em caso de não aproveitamento.

Em todo o caso, estaria limitado ao uso. Inicialmente apontar-se-ia para uma cessação do direito quando se deixasse de fazer pessoalmente esse uso.

c) Terrenos ocupados pelo Estado.

V – GESTÃO

Uma coisa é a titularidade, outra a gestão.

Mesmo quando vigora o princípio da titularidade pública, podemos traduzir esquematicamente as situações de gestão possíveis:

- 1) Gestão directa
- 2) Gestão alheia
- 3) Concessão
- 4) Atribuição de direitos privados

1) Gestão directa

A gestão é directa quando é realizada por serviços do Estado. Mas pode ainda ser:

- a) gestão burocratizada
- b) gestão desconcentrada

Na linha da gestão desconcentrada, pode chegar-se à gestão empresarial, norteada por critérios de economicidade.

A própria posição do funcionário-gestor pode ser reforçada e até certo ponto autonomizada.

Assim, pode ser-lhe reconhecida uma participação nos resultados da exploração. Passa a ser então, embora funcionário, um gestor pessoalmente interessado.

2) Gestão alheia

Neste caso, alguém, que não é já órgão do Estado, gere por este. A empresa é do Estado; o gestor trabalha para o Estado e é remunerado pela gestão.

O esquema tem autonomia quando o gestor não é mero funcionário do Estado. Toma posição semelhante à do capataz ou do feitor. Mas deverá ser sempre um gestor interessado.

Assim, em Angola, apesar de a Constituição de 1976 ter estabelecido o princípio de que toda a terra é do Estado, admite-se que a gestão

seja confiada a entidades privadas, através de instrumentos contratuais ou outros.

Pode-se chegar a esquemas mais ambiciosos. À medida que se reforça o interesse do gestor, acentua-se a sua autonomia. Por fim, atribui-se ao gestor o poder de defender por si a sua posição perante terceiros.

Pode-se a partir daqui ir transitando para formas em que um poder individual de gozo da terra se vai delineando.

Em todos os casos, a base jurídica normal estará no contrato de gestão.

3) Concessão

Assentaria no pressuposto que a gestão é função pública, e não privada. O gestor exerce sempre uma função pública. Mas essa função pode ser atribuída por concessão, por analogia com o que se passa na concessão de bens e serviços do domínio público⁵.

Este é o sistema herdado da legislação sobre terrenos vagos, que dava lugar cimeiro à concessão. A evolução posterior estendeu-o ainda aos antigos terrenos de propriedade privada, embora em situação menos definida.

O esquema da concessão permitiria justificar as posições dos privados sobre a terra, que se afirma pertencer necessariamente ao Estado. Permitiria ainda sujeitar as terras em caso de não aproveitamento ao regime da

⁵ O art. 13/1 da Constituição da Guiné-Bissau prevê genericamente a outorga por concessão da exploração da propriedade estatal.

resolubilidade, que vimos já ser de tão longas tradições: pois o dever de bom aproveitamento passa a ser intrinsecamente constitutivo da situação do explorador dos bens.

Na lógica deste instituto, a resolução da concessão fundada na falta ou insuficiência do aproveitamento não daria direito a nenhuma indemnização; assim se passa aliás nos termos da antiga lei portuguesa sobre concessões de terrenos vagos. A indemnização só seria outorgada se a situação fosse resolvida por interesse do Estado.

Resumindo, diremos que a concessão, sem pôr em causa a titularidade pública, permite atribuir a um privado o exercício de uma função. Constitui um direito privado administrativo, que é derivado do título de concessão. O concessionário, agora seguramente interessado, será remunerado pelos resultados da exploração e fica sujeito às contrapartidas constantes desse título.

4) Atribuição de direitos privados de gozo

Sobre uma terra pública podem ser atribuídos direitos privados de gozo. Terão de ser sempre direitos limitados, por contraposição à titularidade pública, que não é prejudicada por eles.

Poderão ser alguns dos direitos classicamente tipificados:

- a) usufruto, vitalício em princípio e gratuito
- b) arrendamento, que é periódico, renovável e oneroso

c) parceria ou outros esquemas societários

d) formas mais precárias.

Mas também se podem criar novos direitos. Exemplo destes é a posse útil.

A *posse útil* é figura recente. Surge na legislação portuguesa a partir de 1976; e particularmente, para o que nos interessa, na Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, que estabeleceu as bases gerais da reforma agrária.

Para não se atingir a titularidade pública, chamou-se *posse* ao poder do explorador efectivo; e útil, porque dá a vantagem efectiva (tal como na enfiteuse se contrapunha o domínio útil ao chamado domínio directo).

Na realidade, não é uma mera posse, que é uma situação provisória, mas um direito definitivo, para que se não encontrou designação adequada⁶. É uma figura muito genérica: é ainda compatível com várias modalidades concretas de gestão.

⁶ A exemplo do que se passou na lei portuguesa para as empresas em auto-gestão, em que a “posse útil” aí atribuída é um direito específico. Cfr. o nosso *Direito Civil – Reais*, 5.ª ed., Coimbra Editora, 1993, n.ºs 243 a 245.

O mesmo recurso à posse útil surge nas bases gerais da reforma agrária de Cabo Verde, como um meio capaz de eliminar formas indirectas de exploração da terra ⁷.

VI – VARIAÇÃO HISTÓRICA

Estas combinações de titularidade e aproveitamento não são estáticas. Pelo contrário, manifestam-se nelas sempre elementos dinâmicos. Assim, terras privadas passam a públicas por meio de expropriação; tal como pela concessão gratuita um terreno vago passa de público a privado, embora com restrições ⁸.

Numa perspectiva histórica, as variações tomam contornos muito curiosos.

Frequentemente, o Estado ou o conquistador dominante atribuíram-se toda a terra, ou vastas extensões de que se haviam apoderado.

⁷ Disciplinou-a a Lei de 9 de Fevereiro de 1982, nos arts. 26 e seguintes, mas hoje já está revogada. Era gratuita (art. 31) e outorgava um direito de fruição e exploração perpétuo (art. 33). Era indisponível, salvo por testamento, prevendo-se ainda a atribuição pelo Estado a um familiar (arts. 34 e 36). Ficaria portanto dependente da exploração efectiva, perdendo-se qualquer vantagem se esta tivesse de cessar. Nem sequer por troca o beneficiário poderia dispor (art. 35/3). Não é pois um direito precário, mas qualquer expectativa que conceda está limitada pelo aproveitamento efectivo.

Em todo o caso, a ambiguidade da expressão permite cobrir conteúdos diferentes. Mesmo no domínio da reforma agrária, a posse útil de Cabo Verde não se confunde com a prevista em Portugal.

⁸ O art. 6 da Lei n.º 4/79 de São Tomé e Príncipe prevê a concessão gratuita de terrenos para a instalação de obras sociais ou outros fins de interesse nacional.

Assim aconteceu com as províncias romanas, em consequência da expansão; ou com as zonas ocupadas em consequência das invasões dos bárbaros, na Europa; ou nas presúrias medievais portuguesas.

Onde imperou o feudalismo deu-se a patrimonialização do poder político. O senhor feudal participava do poder e era (ou porque era) o dono da terra. Assim, o rei de Inglaterra seria ainda hoje o proprietário último de todas as terras do reino.

Os servos cultivavam a terra dos senhores: faziam-no para outrem. Mas gradualmente foi-se assistindo à autonomização. O *servo da gleba* é já alguém a quem se reconhecem direitos sobre a terra, embora esteja adstrito ao seu cultivo.

O reforço da situação do cultivador leva à noção do *domínio dividido*. O senhor tem o que se chama o domínio directo; mas o cultivador tem o domínio útil. A evolução é paralela à que se verificara no *ager vectigalis* romano. É como se a propriedade se fragmentasse verticalmente em dois domínios.

A evolução caminhará sempre no sentido do reforço da posição daquele que efectivamente explora os bens. Acaba por ter o estatuto económico de verdadeiro proprietário, mesmo quando juridicamente ainda não é reconhecido como tal. E o domínio directo do senhor acaba por se degradar num mero ónus, o direito a uma renda ou foro, a pagar pelo explorador.

Estes ónus, ou acabam por ser abolidos, como com a extinção da enfiteuse em Portugal, ou são gradualmente limitados, pela prescrição a que são sujeitos, pela remissão ou por outras causas. A afirmação jurídica de uma propriedade exclusiva do cultivador é assim o último termo de uma substituição da titularidade, em que o servo toma o lugar do senhor.

Mesmo quando se mantém a afirmação teórica da titularidade do senhor, como na pessoa do rei de Inglaterra, essa perdeu já todo o significado prático.

Daqui se retira que a posição de proprietário, não obstante a sua aparente rigidez, é uma posição historicamente mutável.

VII – DA COLECTIVIZAÇÃO AO DIREITO REAL PRIVADO

Também um sistema que assente numa colectivização da terra está sujeito à variação histórica.

Há sempre que tomar em conta a posição do explorador efectivo; e de muitas maneiras se pode reforçar a posição deste.

É uma opção política, tomada hoje muito frequentemente, perante a evidência de o aparelho estadual ser inapto para a gestão económica.

Assim, vimos que se passa imperceptivelmente para a gestão interessada; e desta para a concessão.

Na concessão, podemos partir de uma figura-limite: a do concessionário precário, à semelhança daquele a quem é atribuído um lugar de venda de jornais em praça pública e a quem pode portanto a todo o momento ser retirada a concessão.

A concessão tende todavia a evoluir para formas mais firmes e passar a ser, por exemplo:

- vitalícia
- hereditária
- disponível a título gratuito
- integrável como participação em sociedade
- objecto de locação.

Em qualquer caso, o concessionário tem sempre ainda outra situação: a posse. Esta é independente da graduação das posições de base que lhe sejam conferidas, porque é um pressuposto necessário do aproveitamento que deve realizar.

No seu esquema típico, a concessão não implica nenhum direito de gozo sobre a terra. Reduz-se a uma posição em relação ao Estado.

Mas da concessão podem brotar direitos reais.

À posição do concessionário pode ser atribuída autonomia. Não há nenhuma razão até para que assim não aconteça; salvo se houver a vontade de

reforçar a subordinação à Administração, o que em termos de eficiência seria de todo indesejável.

Mas a autonomia implicará que o concessionário passe a poder defender sozinho a sua posição perante terceiros. Nem tem de estar dependente da Administração para reagir a quaisquer embaraços ou oposições.

Na medida em que se consolida esta posição autónoma, transita-se imperceptivelmente para a atribuição de um direito real. O concessionário passou a ter também um direito sobre a terra, que poderá defender por si próprio.

Com efeito, aquele que não tem a possibilidade de invocar perante terceiros os seus direitos está sempre perante a Administração numa posição meramente relativa. Terá de ser a Administração a proceder à sua defesa perante terceiros. Quando porém se lhe outorga a possibilidade de se defender autonomamente, a sua situação é reconhecida como absoluta. Passou a ter um direito real.

Neste estágio, caberá ao concessionário o que se chamaria um direito real administrativo: é um direito que resulta do título de concessão.

Será possivelmente esta situação que se verifica em Moçambique, nos termos da Lei n.º 6/79, de 3 de Julho (Lei de Terras), regulamentada pelo Dec. n.º 16/87, de 15 de Julho. Se bem que se exclua radicalmente a alienação ou mesmo o arrendamento das terras (art. 1/2), regula-se o direito de uso e aproveitamento, que pode ser definitivo ou temporário (arts. 3 e 10, por

exemplo). Afirma-se que o Estado garante aos titulares a defesa contra a violação dos direitos definidos pela lei mas isso não exclui, parece, que os próprios beneficiários a ela possam também proceder. O carácter administrativo está patente na titulação por uma licença (art. 8º), que pode ser revogada por não cumprimento do plano de exploração (art. 36/1 *a*). O direito é transmissível por morte, tal como são transmissíveis as infra-estruturas, construções e benfeitorias (arts. 32 e 33).

É porém de supor que a evolução não pare por aqui, sempre em benefício do explorador efectivo da terra. Quando se esquecer a origem na concessão, o direito real atribuído é já um direito real privado como qualquer outro.

Assim, o referido Dec. moçambicano n.º 16/87, embora não contemple a transmissibilidade em vida, já dá ao titular a faculdade de se “associar a um terceiro na co-titularidade do direito”, mediante autorização (art. 11).

Por vezes, a admissão da titularidade privada dá-se com um certo hibridismo. Assim, em São Tomé e Príncipe a Constituição de 1982 estabeleceu, no seu art. 5/2, que a terra é propriedade do Estado. O sistema seria o da concessão, resolúvel. Mas o art. 5 do Dec.-Lei n.º 4/79, de 14 de Fevereiro, como dissemos, admitiu a concessão, trespasse ou venda de terrenos, embora sujeitos a autorização.

Alguma indefinição se verifica também na Guiné-Bissau. Embora o art. 12/2 da Constituição (1993) declare propriedade do Estado o solo, os textos vigentes já têm sido entendidos no sentido de abertura à propriedade privada da terra⁹.

Isto significa que, sem pôr em causa o princípio da colectivização da terra, se pode chegar afinal, por mutações quase imperceptíveis, ao reconhecimento de direitos privados sobre a terra.

Se um dia se esquecer que a origem está numa concessão, com a resolubilidade que esta tendencialmente acarreta, o direito real de gozo privado será um direito real como qualquer outro. Transitou-se afinal, de uma originária titularidade pública, para uma pura titularidade privada.

No limite deste arco está pois a admissão de transferência em propriedade.

Será o que está acontecendo em Angola. O art. 12/3 da Constituição (1992) dispõe: “A terra, que constitui propriedade originária do Estado, pode ser transmitida para pessoas singulares ou colectivas, tendo em vista o seu racional e integral aproveitamento, nos termos da lei”. A recente lei de terras concretizou a admissibilidade de transferência em propriedade.

⁹ Cfr. Anabela Rosa Gomes, *Comentários ao Projecto da Lei da Terra*, em “Direito e Cidadania” (Praia), I, n.º 3, Março – Junho/98, 227 e segs. (228-229).

VIII – NOTAS CONCLUSIVAS

A observação recente depara a nível mundial com um movimento tendente, ou a afastar a titularidade do Estado ou, mesmo quando esta é mantida, a reforçar a gestão privada. Podemos dizer que a gestão burocrática aparece genericamente condenada.

Assiste-se assim, mesmo em países como a China, à expansão da empresa privada ou cooperativa, a quem se arrendam fazendas estatais; noutros lugares amplia-se a dimensão das empresas privadas admitidas, com uma direcção constante a um mercado.

Retira-se daí a necessidade de aumentar a autonomia do explorador, pois que a subordinação tira todas as vantagens que se poderiam obter com a iniciativa privada.

Por isso, a gestão interessada substitui a gestão hierarquizada; e a concessão parece dever levar a formas de autonomia. O explorador fica sujeito prevalentemente a limites legais e não administrativos. Com isto se reduzem radicalmente possibilidades de arbítrio e de corrupção.

Isto não impede que se tirem as consequências lógicas do sistema de concessão, e nomeadamente a possibilidade de resolução em consequência de mau aproveitamento. A autonomia tem de encontrar contrapartida na responsabilidade. Na realidade, é ainda o sistema histórico das sesmarias, que como vimos subsistiu ao longo dos séculos, que revive sob outras vestes.

Permite reagir a abusos e afastar o prevaricador, sem obrigar a uma indemnização que seria apenas prémio da má gestão.

A aquisição sucessória é momento importante nesta evolução, por dar uma garantia familiar. Este direito já está hoje consagrado em todos os países africanos de língua portuguesa. E parece importante também a atribuição de um direito de alienar a posição do cultivador, indispensável pelo menos em casos justificados como os de incapacitação para o trabalho.

Os acontecimentos recentes aceleraram esta evolução. Em certos países tende-se a uma entrada directa numa situação de mercado, mesmo no que respeita à titularidade agrária. Mas quando assim se não quiser proceder, é importante saber que pode haver uma evolução gradual, pois isso impulsiona à determinação das formas de transição adequadas.

Em qualquer caso, o objectivo é criar o conjunto de meios que permita a formação de um extracto profissionalizado de agricultores que corram riscos em contrapartida da autonomia que lhes é reconhecida. O tempo permitirá seleccionar os que têm condições para instaurar uma dinâmica de progresso, a partir da estrutura fundiária existente.