

HERANÇA FUNDIÁRIA: PROBLEMA OU OPORTUNIDADE?

Maria das Mercês Cabrita de Mendonça Covas¹

Palavras-chave: herança, sucessão, responsabilidade social,

Introdução

A herança fundiária ou rústica em espaço rural é uma questão de enorme relevância tanto mais quanto se reporta a um universo geralmente envelhecido. Estão em causa problemas tão sérios como a sucessão geracional e empresarial e, de forma mais geral, a estratégia familiar face à “mudança do titular”. A herança fundiária transmite um legado histórico-cultural, um património afectivo mas, também, activos económicos e empresariais. A herança tanto pode valorizar estes diversos legados como interrompê-los abruptamente terminando com estratégias familiares de grande impacto económico, social e comunitário. Quer dizer, é imperioso, face a esta última eventualidade, medir ou avaliar o grau de responsabilidade social que deve assistir a quem lega e a quem recebe. Face ao primado e aos critérios do “desenvolvimento sustentável” o mundo rural não está em condições de malbaratar recursos escassos e capital precioso apenas porque ficaram entregues ao “aleatório sucessional”.

Importa, por isso, trazer à discussão temas como: 1) posse da terra e evolução dos direitos de propriedade, 2) herança fundiária: o dilema sucessional e a delimitação da esfera de acção dos novos actores, 3) herança fundiária e evolução das instituições no mundo rural, 4) herança fundiária e qualificação das organizações no mundo rural 5) herança fundiária e evolução dos bens públicos, 6) herança fundiária e evolução das políticas públicas no âmbito do desenvolvimento rural.

Esta comunicação tem uma intenção puramente exploratória e visa alargar o ângulo de observação sobre esta temática que teima em permanecer discreta e furtiva nos escritos científicos.

¹ Professora da Universidade do Algarve - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Departamento de Ciências da Educação e Sociologia. E-mail: mcovas@ualg.pt.

1. Posse da terra e evolução dos direitos de propriedade

A terra, enquanto casa comum, é património da humanidade. A terra, enquanto bem comum, afigura-se menos consensual se atendermos às diferentes formas da sua apropriação, uso e usufruto, mesmo quando justificadas pela noção responsabilizante da propriedade.

A visão clássica da propriedade da terra identificava-se mais com o direito civil do que com o direito comercial, isto é, era entendida mais como um património do que com um activo. Esta visão, tão carregada de subjectividade como de objectividade, foi-se enriquecendo à medida que se alimentam os debates sobre as concepções da terra como fonte de riqueza, sobre a propriedade fundiária e sobre os direitos de propriedade. Por outro lado, as mudanças mais recentes que se verificaram na ocupação do espaço rural contemporâneo encarregaram-se de sobrelegitimar a discussão sobre a posse da terra no contexto da ruralidade tradicional para fundamentar o discurso sobre a desconstrução da “velha ruralidade”.

Pelas mesmas razões, impõe-se, agora, a criação de uma nova linguagem, a da construção do conceito, ainda embrionário e imaginário, mas já designado “novo mundo rural”. Embrionário, porque já existem sucessivos ensaios que vão ao encontro do conceito da “nova ruralidade”. Imaginário, porque este conceito, em fase de construção e de experimentação, encontra-se à procura de realidade, mas ainda não encontrou nela a sua expressão plena. Este défice de realidade justifica que, por enquanto, lhe falte uma metodologia e uma teoria explicativa.

A “velha ruralidade” esgotou-se em todas as frentes. Ficou obsoleta nos modos de produção, produziu êxodo e, no seu rasto instalou-se a negligência e o abandono das terras. A construção da “nova ruralidade” assenta sobre novos pressupostos ligados aos efeitos e consequências da globalização. A “nova ruralidade”, a actual e a do futuro, inscreve-se num contexto onde o risco e a contingência são uma realidade permanente. Daí decorre que, por um lado, e como ponto de partida, terá de assumir-se com base em recursos e conhecimentos acrescidos, por outro lado terá de criar e/ou encontrar novas formas institucionais e organizacionais que garantam o reforço responsabilizante dos actores presentes no meio rural conferindo-lhes maior solidez e mais capacidade/plasticidade de

gestão dos condicionalismos emergentes. Entre os novos pontos de partida, situam-se os desafios e as possibilidades de resolução de problemas antigos e mais recentes, transformando-os em novas oportunidades. Eis alguns questionamentos. Como lidar com o dilema sucessional? Como lidar com o abandono fundiário? Como lidar com o aumento da contingência e da perigosidade de formas emergentes de utilização/predação/esgotamento da terra e da sua apropriação? Questões como estas apelam à emergência de ângulos de observação, de criação/adopção de novos conceitos, de experiências inovadoras e de práticas diversificadas e consensuais viabilizadoras da realidade rural – a nova ruralidade. Por exemplo, às concepções da terra enquanto património da humanidade e de bem comum tem de juntar-se a concepção da terra como condomínio. Nesta acepção é necessário geri-lo com todo o rigor, encontrando fórmulas, também elas inovadoras, com novas redes de actores, individuais, associativos e/ou de parcerias, desde que se reforce o princípio responsabilizador de todos os actores envolvidos na gestão das partes comuns do “condomínio rural”. Não se pode ter medo de ser criativo nem no domínio das ideias nem no domínio da acção. Estão em causa o cumprimento de boas práticas assim como a sua transposição para políticas públicas rigorosas que garantam o comportamento ético da utilização da terra de forma sustentável, ou seja, a única forma compatível com a sua preservação enquanto património da humanidade². Se o proprietário não está na terra nem pode garantir o seu bom uso nem o cumprimento de boas práticas agrícolas, terá de haver, em sua substituição, um mercado de bens e de serviços agro-rurais, devidamente equipado em conhecimento, tecnologia, informação e comunicação e em recursos humanos e materiais, que substituam o proprietário ausente e garanta a boa gestão do condomínio rural. Segundo este raciocínio, o factor mais importante é a terra e o seu uso e não o proprietário. O proprietário poderá, sempre, ter a sua terra e usá-la segundo as regras de aptidão e das boas práticas de conservação e/ou melhoramento do solo. Se não puder fazê-lo directamente, fá-lo-á indirectamente por intermédio de serviços agro-rurais (associação do tipo cooperativa, uma sociedade fundiária ou uma empresa de serviços de tipo condomínio) que garantam a sua utilização. Estas soluções favorecem a indivisibilidade do património e valorizam-no em benefício de todos os herdeiros. A terra não pode ficar

² Para os fundadores da Economia, a terra, enquanto recurso produtivo, tinha uma natureza diferente da dos restantes recursos produtivos. À luz das concepções e práticas da época, essa especificidade legitimava formas de apropriação da terra que, numa linguagem actualista, designaríamos por sustentáveis do ponto de vista económico, social e ambiental. Por outro lado, a visão clássica da propriedade da terra identificava-se mais com o direito civil do que com o direito comercial, isto é, era entendida mais como um património do que com um activo.

abandonada injustificadamente. Este procedimento, para além de resolver o problema do abandono, alivia, também, o dilema da passagem do testemunho aos herdeiros fundiários que por razões várias se encontram indisponíveis e/ou se consideram incapazes de gerir um património para o qual nunca foram devidamente preparados e/ou nunca sentiram qualquer vocação.

2. Herança fundiária: o dilema sucessional e a delimitação da esfera de acção dos novos actores

O fenómeno da herança fundiária/sucessão está muito longe de ser um problema estritamente familiar. A família faz ou deve fazer uma gestão das suas expectativas. Porém, estas expectativas dependem de diversas variáveis, nomeadamente, o contexto económico geral, a informação sobre o quadro legal e regulamentar quer do direito civil quer do direito comercial, a qualidade do quadro normativo (das leis), o funcionamento do mercado fundiário e a qualidade da política pública (instrumentos fiscais e financeiros). A família faz uma avaliação destas diversas variáveis com base em dois pressupostos que em certas circunstâncias se podem afigurar irredutíveis; falamos da cultura e do conhecimento de um determinado agregado familiar. Este é um limiar quase intransponível se funcionar como um elemento bloqueador.

A nova geração de direitos nos domínios do ordenamento, do ambiente e dos recursos naturais parece privilegiar mais o acesso do que a propriedade, no sentido de uma maior diversificação dos usos da terra. Um proprietário gere um activo que cede, aluga ou arrenda a vários utilizadores em simultâneo ou não. O alargamento destas utilizações diversificadas pode favorecer um compromisso sucessório e ajudar a resolver os dilemas de uma herança. Mais uma vez, os factores cultura e conhecimento são determinantes.

Esta nova geração de direitos reconhece o valor intrínseco do património natural e exige, cada vez mais, para a sua manutenção, que sejam realizados uma espécie de serviços mínimos. Pode, portanto, acontecer que o valor fundiário e/ou comercial não sejam suficientes para cobrir estes serviços mínimos. Teremos, então um problema que a política pública terá de resolver.

3. Herança fundiária e evolução das instituições no mundo rural

A visão clássica da propriedade da terra identificava-se mais com o direito civil do que com o direito comercial, isto é, a propriedade era entendida mais como um património do que com um activo.

Actualmente, as concepções que se têm sobre a terra e sobre a instituição da propriedade são construídas sob os efeitos da globalização e no conhecimento das consequências das alterações climáticas. A tomada de consciência dos perigos globais apelou às concepções dos riscos planetários. Assim, a terra enquanto planeta e atendendo à sua finitude e à sua especificidade enquanto dádiva da natureza, é cada vez mais percebida como um activo ao mesmo tempo que é considerada património comum da humanidade. Esta aceção legitima a noção responsabilizante e meritocrática do direito de propriedade a partir da ideia da reciprocidade. Nesta aceção estão implícitas a apropriação da terra como uma convenção destinada a servir o bem público, assim como o exercício das boas práticas na sua utilização, respeitando os limites impostos aos direitos de propriedade. A herança fundiária enquanto mera transmissão do direito de propriedade não pode contrariar nem interromper esta aceção. Se tal acontecer dará lugar a uma herança mal parada incapaz de servir o bem público. Nestes casos o direito terá uma palavra a dizer dando uma definição rigorosa do direito de propriedade repondo, por essa via, a sua capacidade de estar ao serviço do bem público. Com isto pretende-se dizer que, em alternativa à concepção neoclássica, a perspectiva institucionalista abre outras perspectivas ao olhar sobre a nova realidade rural. A partir desta perspectiva poderão surgir novas propostas sobre a possibilidade de apropriação da terra como uma convenção que deve servir o bem público. A par desta discussão importa prever quais as suas implicações a nível jurídico para se pôr em prática novos procedimentos legais em relação ao direito de propriedade da terra.

4. Herança fundiária e qualificação das organizações no mundo rural

A questão da herança familiar e da sucessão empresarial não têm solução no quadro estrito do ambiente familiar ou então têm uma “resolução definitiva”, a saber, a alienação ou o abandono. Neste contexto, a qualificação das organizações do mundo rural é

fundamental para perceber se existem as condições mínimas para promover, sem traumas, a associação positiva entre herança e sucessão. Ora, é aqui, que as dúvidas persistem. Com efeito, a profunda mudança sócio-estrutural verificada no sector primário, nos últimos vinte anos, não nos permite concluir que a mudança na qualificação organizacional das associações do mundo rural tenha acontecido no sentido “desejado”. Se não vejamos o que escreve António Covas a este propósito:

As associações agrícolas sofrem de várias formas de stress organizacional: mediático, político, financeiro, administrativo e associativo.

- a) O stress mediático resulta da necessidade imperiosa de "aparecer" e de demonstrar publicamente o "vigor da instituição". A fonte do stress reside nas dúvidas acerca do sentido de oportunidade, do momento de aparecer, por um lado, e do grau de convencimento efectivo da operação mediática, por outro lado.
- b) O stress político tem, pelo menos, duas fontes de conflito. Em primeiro lugar, a cultura de protagonismo que afecta, em maior ou menor grau, os dirigentes associativos em virtude, por exemplo, de filiações cruzadas desses mesmos dirigentes ou dos efeitos cruzados que eles visam obter usando ou abusando da organização que dirigem. Em segundo lugar, do efeito pretendido junto dos poderes públicos que, em última instância, validam ou invalidam a actuação da organização, através dos favores ou desmerecimento que deles resultam.
- c) O stress administrativo tem relação estreita com o stress político na medida em que condiciona ou qualifica o acesso da instituição aos meios e recursos do poder político. A confrontação política aberta tem como contrapartida a resistência da "corporação administrativa", devidamente instruída pelo poder político. Não surpreende que assim seja, o crime não compensa.
- d) O stress financeiro é a consequência natural das fontes de conflito anteriores. A instituição agrícola precisa de subsistir e de alimentar a sua própria burocracia interna para além da sua actividade política externa que é sempre onerosa. Os apoios públicos têm que ser geridos com parcimónia de modo a gerarem "saldos de exercício" ou "saldos operacionais" necessários à função de representação. O interesse público das instituições agrícolas legitima esta utilização mas é sempre precária e muitas vezes controversa.
- e) O stress associativo resulta em linha directa da maior ou menor qualidade da participação dos associados nas actividades da organização. Muitos associados estarão, porventura, à "boleia" da organização e não raras vezes os dirigentes terão que "presumir" o interesse dos associados. Desta dupla disfunção organizacional resultam consequências gravosas para o sentido de oportunidade já anteriormente referido. Nestas condições, a mobilização dos associados só se consegue, muitas vezes, em momentos críticos da organização, internos ou externos, sem que estejam assegurados, à partida, os requisitos indispensáveis ao sucesso da operação (Covas, 2004: 61-70).

Estas diversas formas de stress organizacional resultam, em linha directa, da configuração que a política pública da agricultura adoptou em conformidade com a PAC. A distorção perversa que esta adopção significou traduziu-se, na prática, por um

empobrecimento das “funções nobres” de planeamento, extensão e avaliação e por uma valorização das “funções pobres” de controlo e inspecção de apoios concedidos. As organizações e a administração pública passaram a raciocinar em termos de despesa pública e taxas de execução de fluxos financeiros provenientes de Bruxelas. A quantidade substituiu a qualidade, o associativismo fragilizou-se, os projectos perderam carácter multifuncional, a lógica dos sistemas produtivos locais foi ignorada.

O que se disse tem um significado preciso e recoloca a questão da qualificação das organizações nos seguintes termos: *«as organizações que actuam em meio rural são um produto genuíno das circunstâncias contextuais ou, antes, um produto derivado das políticas públicas»?* (Covas, 2004: 65).

5. Herança fundiária e evolução dos bens públicos

A terra não é apenas um bem privado. Valores emergentes põem em causa esta condição. Por razões que se prendem com a degradação do solo e a sua escassez, com a biodiversidade e a conservação dos ecossistemas, a natureza jurídica privada do bem “terra” adquire, de forma crescente, características de um bem público ou quase público. São cada vez mais frequentes as referências aos códigos de boas práticas, à eco-condicionalidade e à saúde pública (sistema de segurança alimentar e rastreabilidade). As políticas públicas incorporam cada vez mais estas referências e associam-nas aos sistemas de incentivos. Quer dizer, estamos a assistir a uma associação de necessidade crescente entre custos de formalidade e sistemas de incentivos e esta ligação pode por em causa as estratégias de herança e sucessão familiares, visto que se podem tornar in comportáveis.

6. Herança fundiária e evolução das políticas públicas no âmbito do desenvolvimento rural.

A política pública é capaz de considerar um mega projecto como um Projecto de interesse nacional (PIN). No entanto, não é capaz de atribuir a mesma prioridade a um sistema produtivo local (SPL) agrorural, que poderia resolver satisfatoriamente os problemas dos pequenos proprietários e enquadrar favoravelmente, por essa via, as questões de herança e sucessão de micro e pequenas empresas. No plano florestal as zonas

de intervenção florestal (ZIF) são um princípio de solução. Mas já existem exemplos associativos no plano florestal bem sucedidos.

Conclusão

Se a meta é a sustentabilidade dos empreendimentos nas suas três dimensões (económica, ambiental e social) e a metodologia é a gestão multifuncional das iniciativas, então parece imprescindível que se verifique a convergência de três campos ou territórios fundamentais: a evolução dos direitos do ordenamento, ambiente e recursos naturais, no sentido de uma multifuncionalidade integrada da paisagem, em primeiro lugar, a evolução das procuras de bens produtivos no sentido de maior segurança e qualidade alimentares, em segundo lugar, a evolução das estratégias familiares (por exemplo, a existência ou não de um “sucessor natural”), devidamente apoiadas por uma infraestrutura organizacional multifuncionalmente informadas, por último. Para consolidar esta convergência é indispensável que a política pública seja não apenas um elemento de referência, mas sobretudo um elemento instigador da mudança. Se esta convergência não se concretizar a herança continuará a ser um problema. Se a política pública promover esta convergência, a herança poderá encontrar/promover o sucessor natural.

A evolução do direito é o elemento mais fácil de promover porque para tanto, basta, apenas, a vontade do legislador. Quanto às procuras emergentes, os sinais de mudança já aí estão e levantam questões muito pertinentes de ordenamento do território e conflitos de uso do solo. O factor mais sensível é, sem dúvida, a restauração do capital de confiança, capaz de converter o elemento herança num factor positivo de mudança. Neste sentido, afigura-se fundamental recuperar o conceito de sistema produtivo local no interior do qual a herança e a confiança têm o horizonte ao alcance da vista e podem, por isso, funcionar em conjunto no sentido desejado.

Para terminar, diria que nunca é de mais insistir na necessidade absoluta de conceber e criar uma infraestrutura organizacional, em parceria público-privada, que saiba ler, à escala certa, o sistema produtivo local e as suas possibilidades multifuncionais.

Se não se promover este enquadramento favorável à mudança positiva das estratégias familiares, a consequência poderá ser o empobrecimento familiar e mesmo o abandono definitivo. O resultado final já se anuncia: a alienação de património de pequenos e médios proprietários para a realização de estratégias imobiliárias e produtivas de grande escala e o empobrecimento cultural, territorial, ambiental e paisagístico.

Bibliografia

- Covas, António e Covas, Maria das Mercês (2007), Da razão sustentável à gestão multifuncional dos espaços rurais, 5º Congresso da Associação Portuguesa de Economia Agrária (APDEA), Subordinado ao tema: Globalização, Agricultura e Áreas Rurais, Vila Real, 4, 5 e 6 do Outubro.
- Covas, António e Covas, Maria das Mercês, *Ruralidades III: Retratos portugueses de agricultura multifuncional*, (para publicação).
- Covas, António e Covas, Maria das Mercês (2007), A ecosocioeconomia das áreas rurais de baixa densidade: um ensaio teórico-metodológico, comunicação, apresentada no XIII Congresso Anual da APDR subordinado ao tema: Recriar e Valorizar o Território, realizado em Angra do Heroísmo, 5 e 7 de Julho de 2007.
- Covas, António (2007), Em defesa das “bioregiões” ou da economia biodiversa das zonas rurais desfavorecidas, www.sier.org.
- Covas, António (2007), *Ruralidades I: temas e problemas do mundo rural*, Edição da Universidade do Algarve.
- Covas, António, (2007), *Ruralidades II: Agricultura Multifuncional e Desenvolvimento Rural*, Edição da Universidade do Algarve.
- Covas, Maria das Mercês e Covas, António (2007), Dos vestígios do passado aos desafios e oportunidades do futuro: uma parceria virtuosa entre escola, família e autarquia para ensaiar estratégias de sustentabilidade nas áreas rurais de baixa densidade, Actas das III Jornadas Internacionais Vestígios do Passado, AGIR, Almeida, 30 e 31 de Março, versão em CD-ROM.
- Covas, António e Covas, Maria das Mercês (2007), A razão sustentável e a turistificação/ludificação do espaço rural: um novo compromisso entre a memória, a imagem e a segunda modernidade rural, Actas do I Seminário Internacional da Memória e Cultura Visual, AGIR, Póvoa de Varzim, 20 de Janeiro, versão em CD-ROM.
- Covas, António (2006), Desagrarização e sustentabilidade: seis teses sobre a segunda modernidade *Congreso Técnico-Científico sobre Desagrarización e Sostibilidade Rural na Euro-Rexion Galicia/Norte de Portugal* do mundo rural, Actas do Foro Rural Galego –, Lugo, 27-29 de Setembro.
- Covas, António (2006), A ruralidade do nosso tempo: decálogo para uma 2ª modernidade, in Maria Lucinda Fonseca (Coord.) *Desenvolvimento e Território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de Turismo e Lazer*, Livro de Homenagem à Professora Doutora Carminda Cavaco, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- Covas, Maria das Mercês e Covas, António (2006), Saúde, cultura e sociedade – as eco-aldeias, um exemplo da nova ruralidade, Actas do II Congresso Internacional Sobre Saúde, Cultura e Sociedade, organizado pela AGIR, Tavira, 29-30 de Setembro, versão em CD-ROM.

Covas, Maria das Mercês e Covas, António (2006), O espaço rural revisitado: da convencional monofuncionalidade aos desafios da moderna multifuncionalidade, Actas do Congresso Internacional sobre os Desafios Sócio-culturais para o Século XXI, AGIR, Póvoa de Varzim, 19 e 20 de Maio, versão em CD-ROM.

Covas, António (2004), *Política Agrícola e Desenvolvimento Rural*, Lisboa, Edições Colibri.

Ferreiro, Maria de Fátima (2007), Desenvolvimento Rural e Instituições: Normas Jurídicas e Propriedade da Terra em Portugal, 5º Congresso da Associação Portuguesa de Economia Agrária (APDEA), Vila Real, 4, 5 e 6 do Outubro.

MADRP (2007), *Plano Estratégico Nacional, Desenvolvimento Rural, 2007-2013*.

UE, DGARD (2006), *Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information*, Report 2006.