

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

JOÃO DANIEL MACEDO SÁ

**DIREITO DE PROPRIEDADE E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NO BRASIL: ampliação  
das capacidades como forma de combater a pobreza rural**

Belém – PA  
2015

JOÃO DANIEL MACEDO SÁ

**DIREITO DE PROPRIEDADE E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NO BRASIL:  
ampliação das capacidades como forma de combater a pobreza  
rural**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Ciências Sociais aplicadas

Orientador: Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani

Belém – PA

2015

---

Sá, João Daniel Macedo.

Direito de propriedade e justiça distributiva no Brasil: ampliação das capacidades como forma de combater a pobreza rural/ João Daniel Macedo Sá Orientador: Girolamo Domenico Treccani.\_2015.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Doutorado em Direito, Universidade Federal do Pará Belém, 2015.

1.Direito de Propriedade. 2. Propriedade – Brasil. 3. Pobreza Rural – Pará. I. Título.

CDD – 342.123

---

JOÃO DANIEL MACEDO SÁ

**DIREITO DE PROPRIEDADE E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NO BRASIL: ampliação das capacidades como forma de combater a pobreza rural**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Ciências Sociais Aplicadas  
Orientador: Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani

Banca examinadora:

Girolamo Domenico Treccani - Orientador  
Doutor  
Universidade Federal do Pará

Bastiaan Philip Reydon  
Doutor  
Universidade Estadual de Campinas

Francisco de Assis Costa  
Doutor  
Universidade Federal do Pará

José Claudio Monteiro de Brito Filho  
Doutor  
Universidade Federal do Pará

José Heder Benatti  
Doutor  
Universidade Federal do Pará

## AGRADECIMENTOS

A realização dessa tese se tornou possível graças ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por conceder a bolsa de estudos nos dois primeiros anos de doutorado.

Não posso, igualmente, deixar de agradecer ao apoio da Faculdade Estácio do Pará, onde leciono desde 2010. A redução do número de turmas e a concessão de um semestre sabático, afastado das atividades docentes, permitiu que eu me dedicasse quase que integralmente ao trabalho de conclusão deste projeto.

Gostaria de agradecer também aos professores do curso de pós-graduação em direito da UFPA, pelo empenho que dedicam aos alunos, mostrando a necessidade do debate acadêmico e os melhores caminhos para orientação de nossas pesquisas. Aos colegas de curso, com quem sempre dividi as angústias e sucessos desse processo de construção do trabalho. Aos funcionários da secretaria e da biblioteca, sempre dispostos a ajudar.

À bibliotecária Graça Pena, pela revisão de ABNT e ao colega Antônio Duval, pela revisão ortográfica.

Ao professor Jorge Alex Nunes Athias, por ter formatado o acordo de cooperação acadêmica que me permitiu participar, ainda na graduação, da minha primeira experiência de intercâmbio de estudos na Pace University of New York, selando em definitivo minha opção pelo direito agroambiental. Também lhe sou muito grato pelos livros compartilhados, e principalmente pelas discussões que contribuíram para a construção do trabalho.

Ao professor José Cláudio Monteiro de Brito Filho, pelas suas valiosas observações e críticas. Sua influência na primeira parte do trabalho é tão relevante, que se justifica pelo fato de, mesmo após já ter concluído os créditos obrigatórios, eu ter decidido retornar à sala de aula para cursar suas disciplinas no primeiro e segundo semestres de 2013.

Não poderia igualmente deixar de agradecer ao professor José Heder Benatti, meu primeiro orientador na pós-graduação, no âmbito do mestrado, e praticamente um co-orientador agora no doutorado, pelos direcionamentos de leituras e questionamentos sobre a correta maneira de investigar os problemas de pesquisa levantados.

Também gostaria de agradecer, em especial, ao professor Girolamo Treccani, meu orientador, pelo apoio incondicional à realização dessa pesquisa, e por ter acreditado no meu potencial, mesmo quando minhas ideias pareciam confusas e em alguns momentos até mesmo contraditórias. Esse trabalho é o resultado de alguns anos de pesquisa, em que tive o prazer de compartilhar seus conhecimentos, discutindo com ele sobre os mais diversos problemas. Espero ter conseguido incorporar nesse trabalho as suas expectativas.

Gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos a todos os amigos que pacientemente souberam compreender minhas ausências e proporcionaram o incentivo necessário a concretização desse trabalho.

Aos meus pais, João e Valquiria, e irmãos, João Henrique e Ana Laura pelo apoio e incentivo incondicional.

Às primas Giovanna e Rossana, que sempre me receberam de forma calorosa e acolhedora em São Paulo, todas as vezes que precisei viajar para coletar material para a pesquisa.

À Nicole, minha revisora oficial, companheira de todas as horas, que “segurou a barra” quando foi preciso e não me deixou desanimar, agradeço por todo o seu amor e carinho.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Processo de agregação de valor informacional no indicador. ....	141
Gráfico 2 - População residente por situação do domicílio no Estado do Pará, em percentuais. ....	146
Gráfico 3 – Percentual de área ocupado pelos estabelecimentos rurais no Brasil, entre 1920 e 2006. .....	151
Gráfico 4 – Total de área desapropriada no Brasil, entre 1995 e 2013. ....	169
Gráfico 5 – Total de famílias assentadas no Brasil, entre 1995 e 2013. ....	170
Gráfico 6 – Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na agricultura, entre 2002 e 2013. ....	177
Gráfico 7 – Pobreza de rendimentos e pobreza multidimensional, por região. ....	184
Gráfico 8 – IDH nos Estados da Amazônia Legal em comparação com o IDH do Brasil para o ano de 2010. ....	185

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Gini da propriedade da terra dos países da América.....	149
Tabela 2 – Índice de Gini da distribuição da posse da terra nos estados da Amazônia Legal .....	150
Tabela 3 – Número e Área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total, em percentuais, Brasil. ....	152
Tabela 4 – Número de estabelecimentos por grupos de área total, Estado do Pará. ....	153
Tabela 5 – Área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total, Estado do Pará. ...	153
Tabela 6 – Número de estabelecimentos por condição do produtor em relação às terras e grupos de área total, Estado do Pará, 2006. ....	155
Tabela 7 – Área dos estabelecimentos por condição do produtor em relação às terras e grupos de área total, Estado do Pará, 2006. ....	155
Tabela 8 – Estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar, 2006 .....	156
Tabela 9 – Condição legal das terras, 2006. ....	157
Tabela 10 – Estrutura Fundiária do Brasil, 2003.....	159
Tabela 11 – Estrutura Fundiária do Brasil, 2009.....	159
Tabela 12 – Estrutura Fundiária do Pará, 2009. ....	161
Tabela 13 – Correspondência – classes situação jurídica do imóvel .....	162
Tabela 14 – Estrutura Fundiária da Amazônia em relação à situação jurídica dos imóveis, 2003 e 2009. ....	162
Tabela 15 – Estrutura Fundiária do Pará em relação à situação jurídica dos imóveis, 2003 e 2009. ....	162
Tabela 16 – Estrutura Fundiária da Amazônia Legal em relação à situação jurídica dos imóveis, 2009 .....	164
Tabela 17 – Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, por grupamentos de atividade – 2013.....	177
Tabela 18 – Evolução histórica do IDH nos Estados da Amazônia Legal .....	184
Tabela 19 – Descrição das trajetórias tecnológicas.....	189

**LISTA DE SIGLAS**

ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
AI	- Ato Institucional
ANC	- Assembleia Nacional Constituinte
Art.	- Artigo
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	- Constituição Federal
CJF	- Conselho da Justiça Federal
CIDA	- Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNIR	- Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DOU	- Diário Oficial da União
FAO	- <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas)
FASE	- Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional
FETAGRI	- Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNO	- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IBAMA	- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IPM	- Índice de Pobreza Multidimensional
IICA	- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERPA	- Instituto de Terras do Pará
ITR	- Imposto Territorial Rural
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
MS	- Mandado de Segurança
NEAD	- Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
ONU	- Organização das Nações Unidas
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNRA	- Plano Nacional de Reforma Agrária
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SCNR	- Sistema Nacional de Cadastro Rural
STF	- Supremo Tribunal Federal

STJ	- Superior Tribunal de Justiça
SUDAM	- Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUPRA	- Superintendência Regional de Política Agrária
TRF	- Tribunal Regional Federal
UDR	- União Democrática Ruralista

## RESUMO

O presente trabalho discute as relações de direito de propriedade a partir da noção moderna de justiça distributiva e analisa em que medida a propriedade privada rural, constitucionalmente definida, favorece uma noção de justiça distributiva compatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. O estudo se apoia no pensamento liberal igualitário de John Rawls para defender o papel da justiça na preservação da liberdade do indivíduo, sem deixar de considerar que o valor da dignidade implica igualdade de bens políticos, sociais e, em alguma medida, de bens econômicos, que deve ser garantida, principalmente pelo Estado. Argumenta-se que em uma sociedade justa, cada um deve receber igual parte dos benefícios que a sociedade proporciona e dos encargos que ela exige. Corroborando essa ideia, apoia-se também no pensamento de Amartya Sen para defender que o direito de propriedade é intrinsecamente importante, mas também instrumentalmente valioso, para possibilitar que os indivíduos alcancem o desenvolvimento. Na sequência, a tese defende que a noção liberal clássica de propriedade-liberdade, que gera o poder absoluto e exclusivo sobre a coisa, e a noção social de propriedade-dever, apoiada na função social, convergem para a noção de propriedade-capacidade, cujo foco está na promoção das liberdades reais de escolha dos indivíduos. O trabalho demonstrará que compete ao Estado, como forma de combater a pobreza rural, e por uma questão de justiça, garantir acesso mais equitativo ao direito de propriedade sobre as terras rurais do país. Apresenta, com base em estatísticas públicas, uma crítica às políticas de desenvolvimento rural, por não darem o enfoque adequado à obtenção, pelos indivíduos, do conjunto de capacidades e funcionamentos ligados às condições mínimas para uma vida digna. A questão da terra está diretamente ligada à renda e riqueza, mas a pobreza possui múltiplas dimensões, que impedem o exercício das capacidades básicas, colocando as pessoas em situações de extrema dificuldade e privação. As políticas públicas devem buscar a ampliação das capacidades humanas, e se o direito de propriedade integra esse rol de capacidades, então deve ser garantido a todos.

Palavras-chave: Justiça distributiva. Liberalismo igualitário. Direito de propriedade. Igualdade de capacidades e funcionamentos. Pobreza rural.

## ABSTRACT

This work discusses property rights relations from the modern notion of distributive justice. It analyzes the extent to which rural private property constitutionally defined favors a notion of distributive justice compatible with the foundations of the democratic State based on the rule of law. It is based on egalitarian liberal thinking of John Rawls, to defend the role of justice in preserving the freedom of the individual, while considering that the value of dignity implies equal access to political, social, and, to some extent, of economic goods, that should be ensured mainly by the state. It is argued that in a just society, everyone should receive equal share of the benefits that society provides and of the costs that it requires. Supporting this idea, it is also based on Amartya Sen thoughts to argue that property right is intrinsically important, but also instrumentally valuable to enable individuals to achieve development. Further, the thesis argues that the classical liberal notion of property-liberty, which generates the absolute and exclusive power over the thing, and the social notion of property-duty, based on social function, converges on the notion of property-capacity, whose focus is on promoting real freedom of choice for individuals. The work will demonstrate that the State must, in order to fight rural poverty, and for the sake of justice, ensure more equitable access to ownership rights of rural lands in the country. It presents, based on government statistics, a criticism to rural development policies for not giving the correct approach for individuals to obtain the set of capabilities and functioning's associated with the minimum conditions for a worthy life. The land issue is directly linked to income and wealth, but poverty has multiple dimensions that prevent the exercise of basic capabilities, putting people in situations of extreme hardship and deprivation. Public policies should seek the expansion of human capabilities, and if the right to property integrates this list of capabilities, then it must be guaranteed to all.

Keywords: Distributive justice. Egalitarian liberalism. Property right. Equal capabilities and functioning's. Rural poverty.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	14
1.1	Delimitação do objeto de estudo.....	16
1.2	Metodologia .....	21
1.3	Estrutura do trabalho.....	24
2	JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E JUSTIÇA SOCIAL: PRESSUPOSTOS PARA DISCUSSÃO DAS DESIGUALDADES NO MODELO BRASILEIRO .....	26
2.1	O que é devido a cada um de nós? O que é devido pelo Estado a cada um de nós? .....	26
2.2	Justiça social e justiça distributiva numa concepção teleológica: o sentido antigo .....	29
2.3	Sentido moderno de justiça distributiva: a concepção deontológica .....	36
2.3.1	<i>John Rawls e a concepção liberal-igualitária de justiça.....</i>	38
2.3.2	<i>Amartya Sen e a igualdade de capacidades para realizar funcionamentos .....</i>	48
2.4	Relação entre as teorias de justiça e o direito de propriedade.....	55
2.4.1	<i>Direito de propriedade e a crítica ao utilitarismo .....</i>	56
2.4.2	<i>Direito de propriedade e a crítica ao libertarismo .....</i>	62
2.4.3	<i>Uma abordagem da propriedade a partir do desenvolvimento das capacidades.....</i>	67
3	A PROPRIEDADE RURAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	77
3.1	Textos constitucionais anteriores a 1988.....	79
3.2	Propriedade nos debates da Assembleia Nacional Constituinte.....	85
3.3	Direitos fundamentais e a proteção da propriedade-liberdade na CF/88 .....	95
3.3.1	<i>O viés liberal clássico do direito fundamental de propriedade rural: a propriedade- liberdade .....</i>	98
3.4	Direitos fundamentais e a proteção da propriedade-dever na CF/88 .....	102
3.4.1	<i>O viés utilitarista da função social da propriedade rural: a produtividade .....</i>	111
3.5	Direitos fundamentais e a propriedade-capacidade .....	113
3.5.1	<i>Democracia e justiça .....</i>	119
3.5.2	<i>Emenda Constitucional nº 81/2014: a defesa das liberdades fundamentais vs. trabalho forçado.....</i>	120
4	DIREITO DE PROPRIEDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL.....	126
4.1	O Desenvolvimento rural e suas fases no século XX .....	127

4.1.1	<i>O desenvolvimento comunitário</i> .....	128
4.1.2	<i>A reforma agrária</i> .....	129
4.1.3	<i>O desenvolvimento rural integrado</i> .....	131
4.2	<i>Um novo marco para o desenvolvimento rural</i> .....	133
4.2.1	<i>O que compreende o desenvolvimento rural com enfoque territorial?</i> .....	134
4.2.2	<i>Desenvolvimento rural sustentável</i> .....	136
4.2.3	<i>Desenvolvimento rural e suas implicações jurídicas</i> .....	139
4.3	<i>Arranjos institucionais, indicadores sociais, estatísticas públicas e o direito</i> .....	141
4.3.1	<i>População</i> .....	145
4.3.2	<i>Índice de Gini da Terra</i> .....	148
4.3.3	<i>Censo IBGE</i> .....	151
4.3.4	<i>Cadastro INCRA, Registro de Imóveis e Tributação</i> .....	158
4.3.5	<i>Reforma agrária via desapropriação e outros instrumentos</i> .....	167
4.4	<i>A discussão da questão agrária a partir da pobreza</i> .....	173
4.4.1	<i>Terra e produtividade: da teoria da renda da terra à teoria dos custos de produção</i> .....	173
4.4.2	<i>Análise da pobreza a partir da desigualdade de renda e riqueza</i> .....	176
4.4.3	<i>As múltiplas dimensões da pobreza rural</i> .....	183
5	<b>CONCLUSÕES</b> .....	193
6	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	198

## 1 INTRODUÇÃO

Estamos vivendo numa sociedade globalizada, com agenda ambiental e social irrenunciáveis, que impõem responsabilidades comuns aos Estados, seus agentes públicos, empresas, bem como à sociedade.

Do ponto de vista ambiental, o controle do desmatamento e a necessidade de regularização dos imóveis rurais estão entre os principais passivos que a sociedade brasileira ainda precisa enfrentar no âmbito de políticas públicas para a Amazônia. Isso tem exigido esforços contínuos dos poderes executivo, legislativo e judiciário, com vistas à preservação e conservação da biodiversidade da região<sup>1</sup>.

O desafio de pensar políticas públicas para a Amazônia tem como ponto chave a discussão sobre o papel que a estrutura produtiva no campo representa em termos de ocupação do espaço agrário e a consolidação nas últimas décadas de uma dinâmica fundiária concentradora.

Desse contexto surge a necessidade de que sejam estabelecidas correlações entre os diversos fatores ligados à dinâmica rural, de modo a identificar o efeito das políticas públicas propostas e efetivadas ao longo dos últimos anos.

Ainda no que concerne ao contexto da governança fundiária, verifica-se um processo histórico de ocupação irregular e fraudulenta de terras públicas na região norte. Estudos realizados na década de 90 pelo Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário apontaram mais de cem milhões de hectares de terras griladas no Brasil, dos quais trinta milhões de hectares localizados no Estado do Pará (BRASIL, 1999, p.14).

A grilagem<sup>2</sup> vem sendo considerada um dos principais vetores do desmatamento e causa de conflitos fundiários, já que as transações imobiliárias no mercado rural de algumas regiões, como no Pará, acontecem independentemente

---

<sup>1</sup> O recente debate que marcou a aprovação do novo Código Florestal pode ser citado como exemplo emblemático, pois levanta dilemas sobre sustentabilidade, que giram em torno da mudança de parâmetros, e da flexibilização ou não de regras para aplicação da legislação agroambiental.

<sup>2</sup> O *Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil* (BRASIL, 1999, p. 12) define que a grilagem representa “toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros”. Para Benatti *et al.* (2006, p. 11), associa-se o termo grilagem ao processo de falsificação a partir da utilização de papel (título de propriedade falso, por exemplo), dando-lhe aparência de legalidade pela colocação de insetos (grilos), que se alimentam das bordas do papel, expelindo excrementos que promovem seu escurecimento, produzindo um aspecto envelhecido. Por isso, entende-se que o termo pode ser utilizado como referência ao processo de envelhecimento com objetivo de falsificação de documentos, mas não necessariamente representa o apossamento de terras.

da observância das normas relativas à legislação civil, penal, e agroambiental, impossibilitando a responsabilização dos envolvidos.

É possível afirmar que existe correlação entre a estrutura fundiária e o mercado de terras, que é influenciada diretamente pelas dinâmicas agrárias e pelos arranjos institucionais, produzindo resultados nem sempre favoráveis do ponto de vista distributivo (COSTA, 2011).

Ainda hoje, passados 26 anos da promulgação da CF/88, discute-se o papel da propriedade rural no desenvolvimento agrário do país. Sabe-se que a propriedade rural está intimamente ligada a subsistência do homem. Por ser um recurso privado<sup>3</sup>, produz exclusão, e é na distribuição e acesso ao direito de propriedade que se reconhece a expressão da desigualdade social existente na sociedade agrária brasileira<sup>4</sup>.

Na concepção capitalista, a propriedade rural representa um bem ou meio de produção, responsável pela geração de alimentos e matéria-prima para a indústria. Sob essa perspectiva, a propriedade rural, aliada à força de trabalho, constitui uma das bases materiais que assegura a sobrevivência do homem do campo<sup>5</sup>.

A propriedade talvez seja o instituto de maior influência no ordenamento jurídico da sociedade contemporânea. No contexto do direito brasileiro, em especial na sua relação entre o direito agrário e o direito ambiental, a propriedade adquire ainda maior relevância.

Considerando esses aspectos, o presente trabalho tem como objetivo estudar o direito de propriedade sob o enfoque da justiça distributiva. Ou seja: o problema de pesquisa consiste em analisar em que medida a propriedade privada rural constitucionalmente definida favorece uma noção de justiça distributiva compatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Essa reflexão pretende incorporar nas bases do direito agroambiental a discussão sobre qual deve ser o papel do Estado na intervenção do domínio econômico e na regulação dos direitos relativos à propriedade rural: podemos justificar desigualdades de renda e riqueza quando isso acarrete um aumento do

---

<sup>3</sup> Essa limitação diz respeito à privatização do bem, ou seja, pelo direito de propriedade restringe-se individualmente o uso do recurso (a terra), impedindo-se o livre acesso.

<sup>4</sup> Piketty (2014, p. 46) lembra que a tensão entre proprietário e camponês, entre aquele que possui a terra e aquele que a cultiva, entre o que recebe os lucros e o que os possibilita, está no cerne da desigualdade social e de todas as revoltas e rebeliões das sociedades tradicionais.

<sup>5</sup> Deve ser ressaltado que, diante do crescimento da população mundial, cada vez mais a garantia de emprego e de salários justos, e não a propriedade e o uso da terra, estão sendo considerados os elementos primordiais para fornecer as bases materiais necessárias à subsistência humana.

bem-estar geral?<sup>6</sup> Podemos justificar a intervenção do Estado no domínio da propriedade com o objetivo de atenuar a pobreza rural, ou de promover o desenvolvimento rural? É justo que o Estado interfira na liberdade individual dos cidadãos que não dão função social à propriedade?<sup>7</sup> Quais são os limites da intervenção pública na esfera do direito de propriedade? Por fim, quais são as condições para a realização do direito de propriedade?

Pretende-se, desse modo, analisar, a partir do enfoque da filosofia política<sup>8</sup>, problemas que devem ser sensíveis à realidade, estendendo essa análise ao direito. Portanto, a presente tese tem como proposta estabelecer relação entre ética, moral, justiça distributiva e o direito de propriedade.

Desse modo, propõe-se uma abordagem jurídica que leve em consideração a interligação entre liberdade, igualdade e propriedade, a partir de suas dimensões filosóficas, econômicas, políticas e históricas.

A hipótese para o problema de pesquisa toma como pressuposto a ideia intuitiva de que compete ao Estado, como forma de combater a pobreza rural, por uma questão de justiça, garantir o acesso equitativo ao direito de propriedade sobre as terras rurais para os membros menos favorecidos da sociedade.

### 1.1 Delimitação do objeto de estudo

O objeto primário de estudo do presente trabalho é a propriedade privada individual rural<sup>9</sup>, definida a partir da CF/88, e sua análise a partir da noção moderna de justiça distributiva. Além dos dois conceitos, o objeto de pesquisa abrange os instrumentos de política agrária, especialmente a função social da propriedade, a

---

<sup>6</sup> Para evitar uma interpretação equivocada, imagine-se, por exemplo, o argumento de que num mercado livre, é justo que a propriedade da terra passe naturalmente para as mãos daqueles que garantem a máxima produtividade com o menor custo possível, pois esse é um dos fatores que garante a rentabilidade da produção, e produz benefício coletivo por aumentar a disponibilidade de produtos e alimentos para a sociedade.

<sup>7</sup> No aspecto constitucional, o ordenamento brasileiro concretizou o princípio de que o direito à propriedade privada é um direito fundamental (art.5º, XXII), que, segundo o art.5º, XXIII, está condicionado ao cumprimento de uma função social. A CF/88 estabelece ainda que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170).

<sup>8</sup> Nesse ponto, será necessário analisar a correlação existente entre as diferentes concepções de justiça e as teorias em torno do direito de propriedade.

<sup>9</sup> Dado o presente recorte metodológico, não serão analisadas formas de posse e/ou propriedade coletivas tais como as áreas quilombolas, reservas extrativistas e terras indígenas. Por isso, referida classificação engloba o conceito de *empresa rural*, nos termos do inciso VI do art. 4º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), de forma a abranger também pessoa jurídica privada que explore economicamente o imóvel rural.

tributação rural, as expropriações (desapropriação e confisco), e a destinação de terras públicas por meio da regularização fundiária, entre outros.

A justiça social representa no ordenamento jurídico brasileiro um objetivo constitucional. Numa visão mais atual, o conceito de justiça distributiva equivale à noção de justiça social, conforme será demonstrado.

Em razão da evolução histórica, o conceito antigo de justiça distributiva, originariamente é diferente do conceito de justiça social, tendo o segundo sua influência derivada do conceito de justiça legal de Tomás de Aquino, sendo esse conceito também aproximado do conceito de justiça geral de Aristóteles (1999).

O conceito de propriedade pode se referir a diversos conteúdos ou a uma multiplicidade de estatutos que influem na relação entre os diferentes objetos e sujeitos sobre os quais pode recair o domínio<sup>10</sup> e a titularidade dos direitos, tais como a propriedade material, que abrange a propriedade dos bens móveis e a propriedade dos bens imóveis, e a propriedade imaterial, que compreende a propriedade literária e artística, a propriedade industrial, entre outros.

No aspecto filosófico, além da propriedade material, deve ser ressaltado que durante os séculos XVII e XVIII, a propriedade adquire significado mais abrangente<sup>11</sup>, passando a incluir “tudo que alguém reivindica como sendo seu, começando pela vida e pela liberdade”, e que é essa concepção moderna de propriedade que dá origem aos direitos humanos (PIPES, 2001).

Essa pluralidade de estatutos relativa ao direito de propriedade e os seus diferentes conteúdos históricos e normativos demanda que a propriedade rural seja estudada separadamente:

Em cada período histórico, a propriedade manifesta-se por meio da apropriação de bens e das relações jurídicas estabelecidas com eles. Daí se poder falar em uma descontinuidade conceitual: a concepção de propriedade é temporalmente determinada e condicionada por fatores sociais, econômicos e ambientais (BENATTI, 2003, p. 25).

A propriedade rural está inserida dentro da categoria específica dos bens imóveis. Entretanto, existe outra diferença peculiar a esse tipo de propriedade, que diz respeito à propriedade de bens de consumo e a propriedade de bens de produção.

---

<sup>10</sup> O domínio, nesse sentido, representa o direito de propriedade sobre as coisas corpóreas.

<sup>11</sup> Essa distinção é importante, pois em alguns momentos os conceitos serão tratados indistintamente, e será necessário alertar o leitor quanto à ênfase que será dada a esses significados.

Sob outro enfoque, a propriedade rural representa um bem ou meio de produção, responsável pela geração de alimentos e matéria-prima para a indústria. Segundo Benatti (2003), a propriedade rural constitucionalmente definida é uma propriedade agroambiental, pois tem a incumbência constitucional de produzir alimentos, matérias primas e também de proteger os bens ambientais.

A propriedade rural também constitui uma forma de capital. Na definição de Piketty (2014, p. 51), o capital representa o “conjunto de ativos não humanos que podem ser adquiridos, vendidos e comprados em algum mercado”. Difere, portanto, da noção de capital humano, composto pela força de trabalho, pelas qualificações das pessoas, pela formação e pelas capacidades individuais.

Deve ser destacado ainda que o objeto do estudo (a propriedade privada individual rural) abarca o conceito de posse agrária<sup>12</sup>. A posse agrária é o poder exercido pela pessoa sobre a coisa, associado à exploração econômica do bem, ou seja, representa a atividade que se materializa sobre o imóvel rural.

Segundo Mattos Neto (1988, p. 43), o fenômeno possessório implica a exploração econômica de atividade agrária, num processo de fixação do homem ao solo, com o fim de gerar riquezas para si, sua família e para a comunidade. A posse agrária, desse modo, representa (p. 68):

o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias (propriamente ditas, vinculadas ou complementares, e conexas) desempenhadas em gleba de terra rural capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico.

Por isso, no presente trabalho, vamos adotar o mesmo recorte metodológico proposto por Pipes (2001). O recorte se justifica pela dificuldade de manter a distinção legal entre posse e propriedade, considerando que a referência toma em consideração a possibilidade de acesso ao bem (terra). Nesse caso, consideramos que a produção (uso) prevalece sobre o capital (ativo), de modo que tanto a concepção jurídica de posse como a de propriedade abarcam essa possibilidade.

Desse modo, os termos posse e propriedade podem ser utilizados alternativamente, exceto quando for assinalado especificamente. De maneira geral,

---

<sup>12</sup> Segundo Cunha (2011), o proprietário de imóvel rural que exerce normalmente seu direito, exerce também a posse agrária, já que não se concebe a propriedade rural sem o exercício de atividade agrária. Assim, a posse agrária “é a visibilidade da propriedade agrária”. Essa visão é herdeira da teoria objetiva da posse, proposta por Ihering (2004), para quem a posse é a exteriorização da propriedade, de modo que para caracterizar a posse basta o exercício em nome próprio do poder de fato sobre a coisa.

para os fins deste trabalho, posse e propriedade dizem respeito aos “*direitos relativos à terra e sua utilização*”.

O tema da propriedade também está relacionado com a liberdade<sup>13</sup>. O termo liberdade possui significados diversos, podendo expressar a liberdade civil e política, a liberdade econômica, a liberdade individual, a liberdade de expressão e reunião, e a liberdade de consciência e de pensamento.

No domínio econômico constata-se a proteção do direito de propriedade a partir da liberdade de iniciativa. Sobre o papel do Estado, em alguns aspectos, tem-se a noção de liberdade negativa, caracterizada pela não interferência nos domínios da propriedade.

Em Rawls (2008), encontra-se uma noção de liberdade das pessoas que não pode ser violada nem por leis ou instituições injustas, mesmo que visem o bem-estar da coletividade. Essa noção vincula o papel da justiça à preservação da liberdade do indivíduo em relação à vontade da maioria.

Neste trabalho, o termo liberdade será utilizado em suas diferentes acepções, mas na maioria das vezes procurando vincular a liberdade em seus aspectos mais básicos (liberdades fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana), que dizem respeito à liberdade de escolha das pessoas (liberdade para agir).

O mesmo vale para a igualdade, cujo termo também pode ser relacionado com a justiça. Em Aristóteles (1999), a igualdade tem relação com a isonomia: tratar os iguais de modo igual e os diferentes na medida de suas desigualdades.

O termo também guarda relação com a igualdade formal, que expressa a igualdade de todos perante a lei. Essa igualdade também pode representar igualdade na aplicação da lei. Como reivindicação de natureza moral, pode-se invocar uma igualdade de oportunidades, de tratamento, de respeito e de consideração entre os indivíduos, que, de certo modo, diz respeito aos direitos e vantagens e aos deveres e encargos

Embora possa haver certa discordância, pode-se afirmar que o pressuposto da igualdade material, em grande medida, está relacionado a uma espécie de igualdade social ou de fato, ao dever de compensação das desigualdades sociais, econômicas e culturais (SARLET *et. al.*, 2014, p. 543).

---

<sup>13</sup> Em *Propriedade e Liberdade*, Pipes (2001, p. 15), tenta demonstrar essa interligação entre os conceitos com base em evidências históricas: “minha hipótese inicial dizia que há uma interligação íntima entre garantias públicas de propriedade e liberdade *individual*: que enquanto a propriedade de certa forma existe sem liberdade, o contrário é inconcebível”.

No aspecto deste trabalho, parte-se da noção de Sen (2008), segundo a qual a igualdade sempre é levada em consideração quando se discute a ideia de justiça, de forma que a igualdade específica de tratamento será direcionada ao enfoque das capacidades humanas.

Ao longo do texto, procurou-se padronizar também as expressões *agrário* e *rural*, mesmo sabendo que não necessariamente signifiquem a mesma coisa. O termo rural é mais amplo e representa o antônimo de urbano. Portanto, o termo abrange todo o espaço não constituído por cidades, e pode abranger práticas agrárias e não agrárias.

De outro modo, o termo agrário diz respeito às práticas econômicas e sociais eminentemente relacionadas com o setor primário, sejam elas agrícolas, pecuárias ou extrativistas. Assim, o termo rural está vinculado ao espaço, enquanto o termo agrário está vinculado à atividade.

Ainda nesse sentido, optou-se pela utilização do conceito de *desenvolvimento rural* em vez de *desenvolvimento agrário* ou *desenvolvimento agrícola*. Segundo Navarro (2001, p. 88), tais conceitos foram alterados ao longo do tempo, mas ainda possuem diferenças, que surgem nas estratégias escolhidas, na hierarquização dos processos e nas ênfases metodológicas.

Os temas ligados ao desenvolvimento rural serão estudados principalmente a partir da realidade latino-americana do século XX e da influência política exercida por organismos internacionais tais como o PNUD, o Banco Mundial e o FMI.

Este estudo vincula o desenvolvimento rural ao desenvolvimento sustentável, e trabalha com a noção de *desenvolvimento rural sustentável*, por entender que os problemas do desenvolvimento demandam a discussão sobre as oportunidades sociais, políticas e econômicas das pessoas, aliadas a preocupação com as variáveis ambientais.

O conceito de pobreza entendido nesse trabalho adota a compreensão de Sen (2000, 2008) e representa uma incapacidade de buscar bem-estar. A pobreza se manifesta por uma deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis de funcionamentos, tais como estar bem nutrido, adequadamente vestido, abrigado, livre de doenças que podem ser prevenidas etc.

O referencial teórico utilizado parte da premissa que diferentes componentes devem ser considerados para determinar o nível de desenvolvimento de uma população, e que a pobreza possui múltiplas dimensões.

Por fim, convém destacar que o diálogo proposto tem como foco último discutir políticas públicas. O recurso às diferentes áreas de conhecimento (filosofia, direito, economia etc.) serve como referencial para analisar como os discursos refletem diferentes visões de mundo, e o que isso representa na prática.

Será defendido que o Estado desempenha um papel importante no processo de desenvolvimento porque gerencia recursos escassos para concretizar políticas públicas. Também será defendido que no combate da pobreza, as políticas públicas mais adequadas são aquelas que visam ampliar o conjunto das capacidades básicas listadas acima.

## 1.2 Metodologia

De modo geral, a metodologia do trabalho baseou-se em uma pesquisa teórica, com levantamento bibliográfico de literatura nacional e internacional, e da jurisprudência.

O levantamento legislativo, quando realizado, foi feito de forma complementar, pois a base de análise foi centralizada em torno da filosofia política, a partir da discussão sobre justiça distributiva, e do conceito constitucional de propriedade privada rural.

O levantamento bibliográfico compreendeu, além do estudo dos temas aqui delineados, a pesquisa doutrinária a respeito da propriedade privada constitucional. Para tanto, no âmbito nacional, recorreu-se ao portal de periódicos da CAPES, ao banco de teses da CAPES<sup>14</sup>, ao banco de teses de alguns programas de pós-graduação<sup>15</sup>, e às bibliotecas da UFPA, NAEA, ICJ, UNAMA, CESUPA e FAP.

A pesquisa da literatura internacional foi realizada a partir das obras disponíveis na rede mundial de computadores, e das revistas especializadas disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES.

No que diz respeito à filosofia política, foi dedicado maior esforço na obra *Ética a Nicômacos*, em que Aristóteles (1999) trata das concepções de justiça, e constrói sua definição do que constituiria uma vida boa.

As traduções mais recentes das obras de Aristóteles são baseadas na edição de Immanuel Bekker para a Real Academia da Prússia, de 1831. Como existem

---

<sup>14</sup> Disponível em: <[www.bancodeteses.capes.gov.br](http://www.bancodeteses.capes.gov.br)>

<sup>15</sup> Veja-se, por exemplo, os bancos de teses da USP ([www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)), UNICAMP ([www.bibliotecadigital.unicamp.br](http://www.bibliotecadigital.unicamp.br)), UFRGS (<http://www.lume.ufrgs.br>), UFG (<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/>), UFMG ([www.bibliotecadigital.ufmg.br](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br)) e UERJ ([www.bdtd.uerj.br](http://www.bdtd.uerj.br)).

diversas obras e edições, a remissão à edição de Bekker facilita a localização das passagens caso o leitor tenha interesse em consultar outra tradução. Por isso, ao longo do texto as citações de Aristóteles (1999) também conterão a numeração, referente às páginas, e as letras “a” e “b” referentes à coluna da edição de Bekker.

No aspecto mais contemporâneo da justiça distributiva, foi dedicada especial atenção à obra *Uma teoria de Justiça*, de Rawls (2008) e às discussões de Sen (1988, 2000, 2008, 2011) sobre capacidades e funcionamentos.

A opção pela inclusão de tópicos específicos abordando o pensamento desses autores se justifica pela necessidade de contextualizar a discussão proposta a partir do referencial teórico adotado. À medida que as ideias principais desses autores são apresentadas, destacam-se os principais pontos relevantes à hipótese de trabalho levantada.

No campo jurídico-legislativo, ainda, foi realizado levantamento acerca dos conceitos função social e justiça social presentes nas Constituições brasileiras promulgadas no século XX e levantamento bibliográfico sobre o seu conteúdo.

Para o levantamento jurisprudencial, recorreu-se igualmente à internet (portais do CJF e STF), com a utilização de palavras chaves (“propriedade”; “rural”; “função social”; “imóvel”; “desapropriação”; “reforma agrária”; “indenização”; “produtividade”; “direitos fundamentais”) indicativas dos temas de pesquisa propostos.

Considerou-se relevante para o estudo analisar, ainda que brevemente, alguns dados relativos a estatísticas cadastrais de propriedades rurais. Para tanto, recorreu-se às bases de dados do IBGE e do INCRA.

Ambas contêm informações que abrangem universo significativo de estabelecimentos agropecuários (IBGE) e imóveis rurais (INCRA) em todo país. Trata-se de bases amplamente utilizadas em estudos sobre dinâmicas fundiárias<sup>16</sup>.

Vale ressaltar que as variáveis e categorias a serem analisadas dizem respeito a conceitos diferentes. Segundo o IBGE, o conceito de estabelecimento agropecuário reflete:

toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais e aquícolas, subordinada a uma única administração: a do produtor ou a do administrador. Independente de seu tamanho, de sua forma jurídica ou de sua localização em área urbana ou rural, tendo como objetivo a produção para

---

<sup>16</sup> Veja-se Hoffmann (2010) e Girardi (2008), por todos.

subsistência e/ou para venda, constituindo-se assim numa unidade recenseável (BRASIL, 2006, p 40).

De modo diverso, o INCRA adota o conceito definido na Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), segundo o qual considera-se imóvel rural o

prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada (art. 4º, I).

O INCRA também adota as classificações estabelecidas a partir da Lei nº 8.629/93, para definição da pequena e média propriedades<sup>17</sup> (incisos II e III do art. 4º). Como a Lei nº 8.629/93 não traz conceituação sobre os imóveis com área superior a 15 módulos fiscais, o INCRA, por analogia, conceitua e classifica tais imóveis como grandes propriedades.

Em função dessa diferença na conceituação e na classificação dos extratos de áreas (tamanho dos estabelecimentos e imóveis), a literatura especializada sobre a análise das dinâmicas fundiárias apresenta certa resistência para analisar e comparar dados do censo agropecuário (IBGE) e cadastro de imóveis rurais (INCRA), já que um imóvel pode compreender um ou mais estabelecimentos agropecuários, e vice versa.

As diferenças observadas entre o número de estabelecimentos agropecuários e imóveis rurais são resultado das diferenças conceituais como, por exemplo: um único imóvel rural dividido e arrendado, para diferentes produtores ou explorado em parcerias por mais de um produtor, caracteriza mais de um estabelecimento agropecuárioLmais de um imóvel rural contíguos, arrendados por um único produtor dando origem a um único estabelecimentoLum único imóvel rural ocupado por mais de um produtor em lotes definidos, dando origem a mais de um estabelecimento agropecuárioL produtores caracterizados como produtores sem-área, além das diferenças advindas de erros de declaração e cobertura (censo) e de cadastramento (imóvel rural), intrínsecos de operações desta magnitude e complexidade (BRASIL, 2006, p. 102).

É necessário destacar que a análise dos dados do IBGE e INCRA sobre a estrutura fundiária considera o tamanho dos estabelecimentos e dos imóveis partindo da hipótese de que a área é fator de desigualdade na distribuição de um recurso escasso que é a terra, e não pelo que os estabelecimentos podem produzir em relação à área que ocupam.

<sup>17</sup> Art. 4º [...] II - Pequena Propriedade - o imóvel rural: a) de área compreendida entre 1 (um) e 4(quatro) módulos fiscais. III - Média Propriedade - o imóvel rural: a) de área superior a 4(quatro) e até 15(quinze) módulos fiscais.

Os dados analisados serão apresentados para o Brasil, e sempre que possível, serão detalhados para a Amazônia Legal<sup>18</sup> e para o Estado do Pará.

### 1.3 Estrutura do trabalho

O trabalho se desenvolve em três capítulos, sendo o capítulo 1 dedicado à introdução e o capítulo 5 dedicado às conclusões.

No capítulo 2 são apresentados os pressupostos para discussão das desigualdades no modelo brasileiro. Por isso, inicia-se pela problematização da discussão em seus contornos filosóficos. Na sequência, é apresentado o referencial teórico pertinente à discussão sobre justiça distributiva, partindo do sentido antigo (concepção teleológica) para chegar ao sentido moderno (concepção deontológica).

Analisa-se, ainda no segundo capítulo, a concepção de justiça proposta por John Rawls, e a crítica a essa formulação, desenvolvida por Amartya Sen. Na sequência, ainda no capítulo 2, é discutida a relação existente entre as teorias de justiça e o direito de propriedade, e termina-se com a apresentação da abordagem da propriedade a partir das capacidades, que este trabalho considera mais adequada para tratar do direito de propriedade no Brasil.

O capítulo 3 inicia com análise dos textos constitucionais anteriores a 1988, e a materialização do princípio da propriedade-liberdade, expressão do liberalismo clássico que predomina ao longo do século XX, exercendo forte influência na jurisprudência brasileira em matéria de propriedade.

Na sequência do terceiro capítulo, são analisados os debates da Assembleia Nacional Constituinte, que antecederam e delinearam os contornos na nova Constituição Brasileira, promulgada em 1988.

O terceiro capítulo aborda ainda o reconhecimento do direito de propriedade na CF/88, analisando alguns de seus aspectos, tais como: a proteção conferida a partir dos direitos fundamentais, as manifestações desse direito em suas dimensões objetiva e subjetiva e a discussão da função social da propriedade rural frente à imunidade objetiva introduzida pelo requisito da produtividade (art. 185, II da CF/88).

No último tópico do capítulo 3, apresenta-se uma reformulação do conceito liberal de propriedade, a partir da noção de propriedade-liberdade e da noção de

---

<sup>18</sup> A Amazônia Legal corresponde a 59% do território brasileiro e engloba a totalidade de oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44°W), nos termos da Lei nº 1.806/53 (alterada pela Lei nº 5.173/66 e Lei Complementar nº 31/77).

propriedade-dever, propondo nova orientação, baseada na *noção de propriedade-capacidade*, com foco nas liberdades substantivas. Como exemplo da noção de propriedade-capacidade, trata-se da proteção constitucional da liberdade do contrato de trabalho frente à Emenda Constitucional n. 81/2014.

Por fim, no capítulo 4 aborda-se a relação existente entre o direito de propriedade e o conceito de desenvolvimento rural. Este capítulo inicia pela análise do desenvolvimento rural e suas fases no século XX, até chegar à concepção mais atual adotada pelos organismos internacionais que discutem o problema da pobreza rural.

Na sequência do capítulo 4, discute-se o desenvolvimento rural partir de indicadores sociais e estatísticas públicas. A análise tem seu foco nas políticas públicas e nos arranjos institucionais.

A parte final do capítulo 4 resgata o tema da propriedade e do desenvolvimento rural a partir da análise da pobreza rural. Para tanto, comparam-se as abordagens baseadas na desigualdade de renda e riqueza com as abordagens multidimensionais da pobreza rural.

## **2 JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E JUSTIÇA SOCIAL: PRESSUPOSTOS PARA DISCUSSÃO DAS DESIGUALDADES NO MODELO BRASILEIRO**

Algumas coisas são certas ou erradas independente das consequências que produzam. Inverter essa lógica, para buscar vantagem pessoal ou o maior benefício para maior número de pessoas, pode não ser eticamente justificável, e, desse modo, torna referidas ações injustas.

Neste capítulo serão abordadas algumas das concepções de justiça necessárias para situar o leitor na discussão em torno do direito de propriedade e do papel do Estado frente às desigualdades sociais. Inicia-se pelas concepções antiga e moderna de justiça distributiva, para posteriormente analisar a relação entre as teorias de justiça e o direito de propriedade.

### **2.1 O que é devido a cada um de nós? O que é devido pelo Estado a cada um de nós?**

O Estado pode/deve garantir que alguns bens sejam distribuídos na sociedade de modo que todas as pessoas possam suprir suas necessidades com um nível razoável de recursos materiais? A propriedade compreende essa parcela mínima de bens devida a todos?

O mundo está cheio de injustiças, e muitas vezes não sabemos como lidar com isso. Existem injustiças que talvez sejam irremediáveis, mas também existem problemas cuja percepção e diagnóstico estão ao nosso alcance. Somos seres políticos, dotados de inteligência, e por isso devemos nos valer da nossa racionalidade prática para, agindo com imparcialidade sobre interesses de nosso próprio benefício, refletir sobre o que devemos e o que podemos fazer sobre isso.

O debate, no direito, sobre como é possível configurar uma sociedade justa está vinculado à filosofia política e à análise das relações entre ética, moral e justiça distributiva.

Nosso enfoque, portanto, trata principalmente de um elemento da discussão, e que diz respeito a uma forma de injustiça aparente, atinente à renda e riqueza, num aspecto determinado (acesso à terra), e que se apresenta a partir das desigualdades decorrentes da posição social das pessoas.

Podemos ilustrar essa questão e iniciar nossa reflexão com o seguinte problema<sup>1</sup>: imaginemos que determinado governo tenha de decidir quem dentre três pessoas deva ficar com um pedaço de terra fértil pelo qual estão brigando.

O primeiro reivindica a terra por ser o único que sabe realmente como produzir e fazer com que gere alimentos e matéria-prima, afinal a terra é bem de produção, e como tal, deve ser utilizada de forma a proporcionar a máxima utilidade para a sociedade.

O segundo defende que a terra lhe deve ser concedida, porque é o único, entre os demais, que é tão pobre que não possui outros meios para sobreviver, e a terra, ainda que ele não saiba produzir de maneira eficiente como o primeiro, permitiria que o mesmo pudesse se alimentar, fazendo com que isso reduzisse as disparidades dos meios econômicos disponíveis em relação aos demais.

Já o terceiro, argumenta que trabalhou durante muitos meses para conseguir comprar a terra, e que só quando terminou de pagar por esse bem, os outros dois surgiram para reivindicá-la. Dessa forma, teria o direito de ficar com a terra adquirida por ser fruto do resultado do seu trabalho<sup>2</sup>, independentemente que seja o melhor produtor ou o mais pobre.

Todos os personagens do exemplo apresentam argumentos sérios. A primeira ideia está baseada na busca das satisfações humanas, num critério de maximização dos resultados, o que é um objetivo legítimo. A segunda visa a remoção da pobreza e a redução das desigualdades sociais, e pressupõe que todos os indivíduos sejam merecedores de respeito e consideração. A terceira se fundamenta no fato de que as pessoas têm o direito de desfrutar dos frutos do próprio trabalho<sup>3</sup>. Fatalmente, podemos não ser capazes de identificar, sem alguma dose de arbitrariedade, qual dos argumentos deveria prevalecer.

A realidade mostra que não é preciso buscar uma teoria de justiça perfeita, pois como argumenta Sen (2011, p. 12), podem existir muitas razões distintas, cada

---

<sup>1</sup> Sen (2011), quando discute essas questões, formula algumas críticas à dificuldade de abordagens que pretendem apresentar solução imparcial única na busca do que seja uma sociedade perfeitamente justa.

<sup>2</sup> De forma semelhante, mas com um enfoque um pouco diferente, podemos encontrar essa noção em Locke. A propriedade é fruto do trabalho: o trabalho de uma terra sem dono gera, do ponto de vista moral, direito à propriedade. Esse fundamento também se aproxima do instituto do usucapião, com a diferença de que aqui, a terra tem dono. O abandono por um, e o uso, mediante o trabalho daquele que torna a terra produtiva por outro, geram o direito de *usu capere* (aquisição pelo uso).

<sup>3</sup> A consideração de que o trabalho constitui a fonte primária do mérito, e que permite a qualquer um reivindicar legitimamente o direito a bens materiais é a base da justificação do direito de propriedade em Locke (FLEISCHACKER, 2006, p. 55).

qual sobrevivendo ao exame crítico de argumentação fundamentada, mas resultando em conclusões divergentes.

No debate sobre o direito de propriedade nunca houve um consenso. Mas reivindicações em torno desse direito não estão apenas vinculadas a questões abstratas de cunho moral, pois demandam análises que devem ser sensíveis à realidade.

Pipes (2001, p. 24) sintetiza da seguinte forma as divergências teóricas decorrentes das relações que a propriedade apresenta com a política, a ética, a economia e a psicologia:

- a) No aspecto político, sustenta-se que a distribuição da propriedade desempenha um papel de estabilidade e limitação do poder do governo. Em sentido contrário, a desigualdade nessa distribuição geraria instabilidade social.
- b) No aspecto ético (moral), a distribuição da propriedade seria legítima à medida que se garante a propriedade dos frutos do próprio trabalho. Em sentido contrário, argumenta-se que essa lógica requer que todos tenham as mesmas oportunidades para adquirir propriedade.
- c) No aspecto econômico, sustenta-se que a propriedade é o meio mais eficiente de produção de riqueza. Em sentido contrário, argumenta-se que a busca do ganho pessoal decorrente das atividades econômicas leva a uma competição destrutiva.
- d) No aspecto psicológico, a propriedade estimularia a consciência de identidade e a autoestima. Em sentido contrário, argumenta-se que a noção de propriedade corrompe a personalidade e promove a cobiça.

Já estaremos satisfeitos se, ao final, pudermos colaborar para a compreensão de que existem caminhos diferentes para reduzir determinadas injustiças que dizem respeito às possibilidades de escolha de que as pessoas efetivamente dispõem para realização de seus planos de vida.

Esses aspectos serão tratados procurando relacionar o papel que a propriedade desempenha no contexto do desenvolvimento humano. Para realizar esse exercício, primeiro será necessário entender como a propriedade pode ser compreendida no contexto da justiça distributiva.

Como realização social, a vinculação da contemporânea concepção da propriedade rural a uma função social representa a busca de um direito mais

igualitário. Pode parecer paradoxal, mas a inclusão expressa da função social da propriedade no texto constitucional brasileiro só ocorreu na Constituição de 1967, durante a vigência do regime militar no Brasil, sendo, atualmente, tratada no capítulo dedicado à ordem econômica e não à ordem social.

Sem dúvida, a gradativa constitucionalização do direito privado, com o reconhecimento da possibilidade de intervenção estatal em aspectos que antes estavam relegados à esfera das relações privadas, incluindo a garantia da propriedade, atinge seu ápice com a Constituição de 1988.

Do mesmo modo, a justiça social, objetivo constitucional contemporâneo que orienta a ordem econômica, não pode ser entendida fora da discussão sobre qual deve ser o papel do Estado no domínio econômico frente à liberdade de iniciativa.

Assim, é necessário entender como a função social da propriedade rural se insere no contexto da justiça social. Referida abordagem pode ser feita a partir da literalidade do próprio texto normativo, mas não pode deixar de considerar o viés interpretativo atribuído em razão de uma análise sistemática e histórica da norma constitucional.

É ainda necessário destacar que, conforme será demonstrado, a concepção de justiça social materializada no texto constitucional, no sentido aristotélico-tomista original, diz respeito ao dever de cada indivíduo para com a comunidade, tomada no conjunto de seus membros, *mas não o contrário, ou seja, o que é devido pela comunidade a cada um de seus membros.*

Na tradição antiga, o segundo aspecto é abordado pela justiça distributiva. Ocorre que, a partir dos escritos de Rawls, com a edição de *Uma Teoria da Justiça*, em 1971, o conceito de justiça distributiva é redefinido, quando este autor desvincula referido conceito da noção de mérito, conforme será visto.

## **2.2 Justiça social e justiça distributiva numa concepção teleológica: o sentido antigo**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da *justiça social*, respeitando-se a propriedade privada e sua função social (art. 170). Do mesmo modo, estabeleceu no art. 193 que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a *justiça social*.

Para Grau (2008, p. 224), justiça social é um princípio que conforma a concepção de existência digna, pois a existência digna representa tanto um dos fundamentos da República (art. 1º, III), como um fim da própria ordem econômica. Assim, o termo justiça social, atrelado à noção de dignidade, carregaria consigo a ideia de superação das injustiças na repartição do produto econômico, ou seja, seria um elemento conformador do exercício da atividade econômica.

Sob o aspecto constitucional, o termo justiça social é mencionado pela primeira vez no art. 145 da CF de 1946. Analisando o trabalho de Braga (1998) sobre a Constituinte de 1946 e a reconstituição biográfica da vida política dos parlamentares, percebe-se, a partir dos discursos e posições ideológicas relatadas, que o tema justiça social era mencionado nas discussões sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, tendo como contraponto a defesa da liberdade de iniciativa.

A Constituição de 1946, apesar do viés liberal, buscou conciliar de forma compromissória, a partir de um sistema de garantias e direitos, os interesses econômicos com as aspirações sociais. Entretanto, como observa Barroso (2006, p. 27), a Carta de 1946 careceu de substancial efetividade em decorrência da não edição da maior parte das leis complementares necessárias à concretização das várias regras programáticas previstas.

Na Constituição de 1967, o termo justiça social foi mantido no art. 157 do Título também dedicado à ordem econômica e social, e no art. 160, após as alterações efetivadas pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969<sup>4</sup>.

Barzotto (2003) entende que a inserção do termo justiça social nos textos constitucionais representa principalmente a máxima "todos os bens necessários para todos", e destaca que o desenvolvimento do conceito sofreu influência direta da

---

<sup>4</sup> Convém destacar que já na Lei nº 4.504, promulgada em 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) o termo justiça social aparece por diversas vezes:

TÍTULO I - Disposições Preliminares, CAPÍTULO I - Princípios e Definições, Art. 1º. § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. [...] TÍTULO II - Da Reforma Agrária, CAPÍTULO I - Dos Objetivos e dos Meios de Acesso à Propriedade Rural, Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. [...] TÍTULO IV - Das Disposições Gerais e Transitórias, Art. 103. A aplicação da presente Lei deverá objetivar, antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário do país, de acordo com os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Igreja Católica e de suas Encíclicas, marcadas pelo pensamento de tradição aristotélico-tomista.

Nesse sentido, a justiça social teria sua derivação da justiça legal definida por Tomás de Aquino, cujo sentido é utilizado para designar a justiça geral aristotélica<sup>5</sup>. O termo justiça geral<sup>6</sup>, na concepção de Aristóteles (1999, p. 92, 1129b), designa aquilo que é conforme a lei e correto, e nesse sentido, “chamamos justos os atos que tendem a produzir e preservar a felicidade<sup>7</sup> [vida boa] e os elementos que a compõem, para a comunidade política”.

Segundo Barzotto (2003), a justiça geral aristotélica está orientada pela ideia de legalidade, e refere-se a todos os atos que, independentemente da sua natureza, são devidos pelo indivíduo à comunidade para que esta realize o seu bem. Diferencia-se, assim, da justiça em sentido estrito<sup>8</sup>, que para Aristóteles (1999, p. 95, 1131a) seria aquela em que o padrão do que é devido é conferido pela noção de igualdade, e que se subdivide em justiça distributiva e justiça corretiva.

Uma das espécies de justiça em sentido estrito e do que é justo na acepção que lhe corresponde, é a que *se manifesta na distribuição* de funções elevadas de governo, ou de dinheiro, ou das coisas que devem ser divididas entre os cidadãos que compartilham dos benefícios outorgados pela constituição da cidade, pois em tais coisas uma pessoa pode ter uma participação desigual ou igual à de outra pessoa. Outra espécie é a que *desempenha uma função corretiva* nas relações entre as pessoas. (grifo nosso).

Essa duplicidade de sentidos da ideia de justiça aristotélica pode ser traduzida da seguinte forma:

Na primeira acepção, *justo* se identificava com aquilo que é legal (*nomimón*), consentâneo aos ditames da lei política. No segundo sentido, justo correspondia ao igual (*ison*), àquilo que obedece a uma igualdade absoluta ou proporcional (CASTILHO, 2009, p. 15, grifo do autor).

<sup>5</sup> A obra em que Aristóteles desenvolve sua teoria da Justiça chama-se *Ética a Nicomaco*, em homenagem ao filho, para quem o autor escreve, procurando mostrar o papel exercido pelas leis e pelas virtudes na vida da comunidade política. Segundo Castilho (2009, p. 11), o desenvolvimento da teoria de justiça aristotélica é baseado integralmente no campo da ética.

<sup>6</sup> Na tradução que Vita (2006) faz da obra de Fleischacker (2006), o termo justiça geral também é identificado como justiça universal. A justiça geral representa todo ato que se exerce em conformidade com a lei. O objeto da lei “são os deveres em relação à comunidade, isto é, a lei estabelece como devidas aquelas ações necessárias para que a comunidade alcance o seu bem, o bem comum” (BARZOTTO, 2003).

<sup>7</sup> Segundo Shields (2010), *felicidade* é uma tradução infeliz da palavra *eudaimonia*, que seria mais adequadamente traduzida por *florescimento* ou *vida boa* ou *vida bem-sucedida*.

<sup>8</sup> Ou justiça particular, na tradução de Barzotto (2003).

Enquanto a justiça geral abrange todas as virtudes, a justiça em sentido estrito se aplica às constituições políticas e às decisões judiciais (BARZOTTO, 2003).

Por sua vez, São Tomás de Aquino retoma essa caracterização, rebatizando a justiça geral de justiça legal. Segundo Castilho (2009, p. 25), a justiça legal, no pensamento Aristotélico-Tomista, só poderia ser realizada mediante igual consideração da felicidade (que lemos como florescimento) de cada um e de todos os indivíduos.

Não seria possível indicar um interesse social autônomo, despregado da *felicidade* de cada membro da comunidade organizada – felicidade esta que só poderia ser identificada com a situação em que todos estejam dotados dos bens e das condições materiais e imateriais indispensáveis ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades (grifo do autor).

A justiça legal não esgotaria o conceito de justiça, sendo necessário o desenvolvimento da justiça em sentido estrito (justiça particular), a qual corresponderia àquilo que seria devido ao outro considerado individualmente (BARZOTTO, 2003).

A justiça legal ordena suficientemente ao homem com suas relações a outrem: enquanto ao bem comum, imediatamente, e quanto ao bem de uma única pessoa singular, mediatamente. Por isso convém que exista uma justiça particular que ordene imediatamente o homem a respeito do bem de outra pessoa singular (AQUINO *apud* BARZOTTO, 2003).

A justiça distributiva, que também integra para Tomás de Aquino a justiça em sentido estrito, aponta, do mesmo modo como em Aristóteles, a necessidade de identificação de critérios distributivos baseados em qualidades pessoais dos sujeitos que receberão os quinhões (CASTILHO, 2009, p. 31).

A ideia de justiça distributiva tomista fora pensada no âmbito da sociedade medieval hierárquica, ou seja, partindo da distinção dos indivíduos dentro da coletividade segundo noções de honra, de modo que “o sentimento de valor de cada pessoa era determinado pela circunstância de esta ocupar determinada posição social na pirâmide hierárquica, e disto advinha a mensuração preconceituosa da dignidade de cada qual” (CASTILHO, 2009, p. 35).

No mesmo sentido, Fleischacker (2006, p. 33), quando afirma que Tomás de Aquino retoma a descrição de justiça distributiva em Aristóteles e não aborda “sugestão alguma de que prover aos pobres seja uma questão de justiça

distributiva”, pois o principal tipo de distribuição de que trata tem a ver com bens políticos, e não materiais.

De acordo com Pipes (2001, p. 37), Tomás de Aquino também adotou de Aristóteles a ideia de que as posses permitiam que as pessoa fizessem caridade, tratando isso como uma obrigação cristã: “a esmola era um corolário essencial da propriedade, e os ricos eram moralmente obrigados a dar aos pobres toda a sua riqueza supérflua”.

Segundo Fleischacker (2006), o sentido antigo não reconhecia que a estrutura básica<sup>9</sup> de distribuição de recursos na sociedade era uma questão de justiça. No sentido antigo, a justiça distributiva é virtude privada e não tarefa para o Estado. O sentido moderno invoca o Estado para garantir que alguns bens sejam distribuídos por toda a sociedade de modo que todas as pessoas possam suprir-se com certo nível de recursos materiais.

Com esse pensamento, os governos europeus, até o final do século XVIII, quando invocados, atuavam de forma assistencialista, justificando suas políticas com base na virtude da caridade e não por ser questão de justiça<sup>10</sup>.

Por volta do final do século [XVIII], começamos a ver claramente uma crença segundo a qual o Estado pode, e deve, tirar as pessoas da pobreza, e que ninguém merece, e nem precisa, ser pobre, e que, em vista disso, é tarefa do Estado, pelo menos em parte, distribuir ou redistribuir bens. No entanto, essa crença não era tão difundida, e só veio a ocupar o centro do palco na revolta mal sucedida liderada por “Graco” Babeuf<sup>11</sup> no final da Revolução Francesa (FLEISCHACKER, 2006, p. 80) .

O recorte histórico é importante porque marca uma mudança de enfoque. O conceito de justiça social, segundo Barzotto (2003) e Castilho (2009), surgiu da adaptação do conceito de justiça legal desenvolvido pelos pensadores ligados à Igreja Católica, para retomar os ensinamentos aristotélico-tomistas, pois as revoluções liberais trazem novo foco, ao retirarem os privilégios institucionais da aristocracia e dos membros da igreja, consagrando como fundamento do liberalismo político e econômico a *igualdade de todos perante a lei*.

O desenvolvimento do conceito de justiça social parece ter sido concebido como alternativa teórica à concepção liberal, já que a principal concepção desenvolvida em contraposição às transformações negativas produzidas pela

---

<sup>9</sup> Retomaremos adiante a explicação do que representa essa estrutura básica e qual a relação disso com as normas que regulam a propriedade.

<sup>10</sup> Vejam-se nesse sentido os comentários de Fleischacker (2006, p. 72 e ss.) sobre as *Poor Laws* (Leis de Assistência aos Pobres) inglesas.

<sup>11</sup> Babeuf foi líder de uma tentativa de golpe em 1796.

revolução industrial havia sido proposta por uma doutrina que pregava a inexistência de Deus: o socialismo<sup>12</sup>.

Apenas como registro, merece destaque a observação de Kymlicka (2006, p. 203), para quem a crítica socialista à concepção liberal clássica está fundada no fato de que ignora as desigualdades materiais, apenas defendendo a igualdade formal de oportunidades ou de direitos civis e políticos.

E assim, a concepção “neotomista” de justiça legal, agora sob a denominação de justiça social, teria incorporado o pressuposto liberal da igualdade formal (igualdade universal perante a lei), e substituído a noção de honra pela de dignidade, como único parâmetro condizente com a promoção e a manutenção do “Bem Comum”<sup>13</sup>, sem com isso deixar de ter a noção de justo definida a partir da noção de bem.

Esta ideia, retomada pelos pensadores católicos do século XIX, manteve a fundamentação teleológica, adicionada, no entanto, de componentes materiais condizentes com a atual conformação da sociedade. A construção neotomista parte, então, da constatação de que a então legalidade, dotada de imanente Justiça, tinha por escopo precípua, na democracia liberal, não mais consagrar os deveres dos cidadãos em relação ao *Bem Comum*, mas, sim, *garantir a igualdade formal* de todos os indivíduos (CASTILHO, 2009, p. 36, grifo do autor).

O foco da justiça social, completa Castilho (2009, p. 43), está na afirmação da relação de dever existente entre o indivíduo, de um lado, e a sociedade em seus membros, de outro, e não trata da estrutura organizacional que as instituições<sup>14</sup> básicas da sociedade deveriam ter para a realização do Bem Comum.

A justiça social, nessa perspectiva, determina o dever de cada indivíduo para com a comunidade, tomada no conjunto de seus membros, para atuarem de forma cooperativa com o fim de alcançar o Bem Comum.

Assim, podemos concluir que o conceito de justiça social tratado pela Constituição de 1988 é derivado da concepção de justiça legal de Tomás de Aquino,

---

<sup>12</sup> Kymlicka (2006, p. 204) discutiu duas das principais correntes do pensamento socialista, mostrando que: a) existe uma corrente que se opõe à própria ideia de justiça e defende que seria apenas uma virtude remediadora dos conflitos sociais; e b) existe outra corrente que endossa a ideia de justiça, mas entende que seria incompatível com a posse privada dos meios de produção.

<sup>13</sup> O Bem Comum é o bem de todos, o conjunto de benefícios que são compartilhados por todos os membros da comunidade. Segundo a Encíclica *Mater et Magistra*, de 15 de maio de 1961, formulada pelo Papa João XXIII sobre a questão social à luz da doutrina cristã, o Bem Comum consiste no "conjunto das condições sociais que permitem e favorecem nos homens o desenvolvimento integral da personalidade".

<sup>14</sup> O conceito de instituições é bastante amplo na filosofia política. Partindo de Sen (2000) podem dizer que correspondem a instituições o Estado, o mercado, o sistema legal, os partidos políticos, a mídia, o sistema educacional, os foros de discussão pública, entre outras.

sendo esse conceito aproximado do conceito de justiça geral e não do conceito de justiça distributiva aristotélicos.

Barzotto (2003), Cittadino (2004) e Castilho (2009), também entendem dessa forma, pois o conceito de justiça social materializado na ordem econômica demanda dos cidadãos o direcionamento de seus esforços, tanto no campo do trabalho como na livre iniciativa, para assegurar a todos existência digna, leia-se, o Bem Comum.

Se assim o é, o tratamento constitucional da justiça social pode ser apreendido a partir da noção de que existem deveres que são exigidos dos indivíduos para alcançar aquilo que é devido à comunidade, com seus concidadãos. Nesse sentido, a justiça social rege exclusivamente relações de um indivíduo para com os outros.

Ocorre que, analisando sob essa perspectiva, as obrigações do Estado para com seus cidadãos só podem ser defendidas de maneira indireta. Isso implica o raciocínio de que incumbiria ao Poder Público apenas garantir que os agentes econômicos agissem de acordo com os fins estatuídos para todo o processo econômico, defendendo a livre iniciativa e a livre concorrência, o que remete a uma aceitação parcial dos princípios defendidos pelo liberalismo clássico.

No que tange, portanto, à Ordem Social, acatam-se políticas públicas tanto de Justiça Social quanto de Justiça Distributiva, ao passo que, na Ordem Econômica, a ingerência estatal deve limitar-se à conflagração de direitos de Justiça Social, idênticos para todos (CASTILHO, 2009, p. 54).

Acrescenta que a conformação da ordem econômica (art. 170 da CF/88) à justiça social deixa um campo de aplicação muito restrito para a justiça distributiva, porque “a modelagem do processo econômico pelo Estado é apenas *estrutural, não-comportamental*, caracterizada pela criação de condições básicas para que os agentes – trabalhadores e empresários - ajam em busca da construção do Bem Comum” (CASTILHO, 2009, p. 66, destaque do autor).

Resta claro e evidente que, como a obra de Rawls (2008) é posterior à inclusão do termo justiça social nos textos constitucionais, e se o conceito de justiça social tem sua origem na influência do pensamento de tradição aristotélico-tomista, é necessário reconhecer que a justiça social, enquanto formulação teórica, esteve inicialmente apoiada numa concepção teleológica de justiça, segundo a qual a noção de bem antecede a noção de justo.

Entretanto, considerando a mudança de enfoque que a obra Rawls (2008) possibilitou, ao desvincular a noção de honra e mérito do conceito de justo, soa mais

adequado entender, para os fins deste trabalho, a justiça distributiva como sinônimo de justiça social<sup>15</sup>.

Isso pode ser justificado pelo fato de os dois conceitos tratarem do mesmo objeto, que diz respeito às estruturas básicas da sociedade<sup>16</sup>. Essa noção possibilita trabalharmos com os direitos fundamentais<sup>17</sup>, que do ponto de vista do constitucionalismo brasileiro, deve tomar como referencial o princípio da dignidade da pessoa humana.

Referido princípio, previsto no art.1º, inciso III, da CF/88, está identificado com grande parcela dos direitos fundamentais existentes na Constituição brasileira, e em especial, com os direitos fundamentais autônomos da *propriedade* e do *meio ambiente* (BENATTI, 2003, p. 160).

### 2.3 Sentido moderno de justiça distributiva: a concepção deontológica

No século XVIII, a noção de justiça distributiva como hoje a conhecemos, ainda não existia. Os cientistas sociais daquele tempo, como David Hume, Rousseau<sup>18</sup>, Adam Smith e Kant, não rejeitaram tal noção, na verdade, contribuíram para estabelecer as bases que possibilitariam analisar, como atualmente se discute, qual é o papel do Estado na ajuda aos pobres (FLEISCHACKER, 2006).

Um pequeno recorte deve ser feito para mostrar que, ainda que desvinculada dessa noção mais atual de justiça distributiva, a propriedade, contextualizada devidamente nesse período histórico, foi concebida como elemento diretamente

---

<sup>15</sup> Talvez seja por isso que os católicos sociais franceses dos anos 1880-1890, principais responsáveis pela difusão do vocábulo “justiça social”, não tenham sabido distinguir claramente seu conceito do conceito de justiça distributiva. (CALVEZ; PERRIN, apud BARZOTTO, 2003).

<sup>16</sup> A teoria de Rawls será analisada no capítulo 2.3.1. Por ora, podemos adotar a definição de Rosas (2011, p. 25):

A estrutura básica é formada pelo conjunto das principais instituições sociais e pelo modo como elas ‘trabalham’ em conjunto para distribuir direitos e deveres entre todos. Essas instituições são, em primeiro lugar, a Constituição, mas também as principais leis e arranjos no domínio da propriedade, da fiscalidade, ou ainda outros aspectos que Rawls não costuma explicitar em pormenor, como o conjunto das instituições que asseguram os direitos sociais (na cobertura dos riscos sociais, na educação, na saúde).

<sup>17</sup> Segundo Castilho (2009, p. 82) Rawls entende por instituições sociais básicas nada mais do que os direitos e deveres fundamentais cabíveis a cada indivíduo, os quais “estruturam, em linhas gerais, as relações de dever desenvolvidas entre os particulares e entre estes e o Estado, tendo como objeto os bens sociais, econômicos e culturais escassos”.

<sup>18</sup> Sobre Rousseau, é interessante notar que, conforme observa Brito Filho (2014a, p. 27), embora reconheça o direito de propriedade, não defende uma propriedade desmedida, em detrimento do conjunto da sociedade, já que, quando trata das “condições para autorizar o direito do primeiro ocupante, [...] lista, como segunda e terceira condições, ‘que só se ocupe a quantidade que se necessita para sobreviver’, e que se tome posse ‘pelo trabalho e pela cultura da terra, único sinal de propriedade que, na falta dos títulos jurídicos, deve ser respeitado por alguém”.

ligado à existência humana. Segundo Silva (2008, p. 240), é nessa configuração que a propriedade liberal será defendida por pensadores como Locke, Hobbes e Benjamin Constant, sendo a propriedade vista como o meio de que necessita o homem para sua subsistência e ociosidade.

Segundo Pipes (2001, p. 48),

no curso do século XVII, tornou-se amplamente aceita na Europa Ocidental, a idéia de que existe uma Lei da Natureza que é racional, que não muda e é imutável, e transcende as leis humanas (positivas) e que um aspecto da Lei da Natureza é a inviolabilidade da propriedade privada e que os soberanos têm a obrigação de respeitar os pertences de seus súditos, mesmo quando negam a eles o direito de participar dos negócios do Estado.

Entretanto, como afirma Fleischacker (2006, p. 42), “nem um único pensador jurisprudencial antes de Smith [incluindo Aristóteles, Aquino ou Grócio] colocou a justificação de direitos de propriedade sob o título de justiça distributiva”, sendo que “reivindicações de propriedade, assim como violações de propriedade, eram questões para a justiça comutativa<sup>19</sup>”.

Hugo Grócio deu origem ao conceito de direitos inalienáveis, que integra a base da concepção moderna de direitos humanos, quando escreveu entre 1618-1621, enquanto esteve preso por dissidência política, sobre a diferença entre as coisas *alienáveis* e *inalienáveis* pertencentes aos indivíduos. As primeiras aplicavam-se a “coisas que por sua natureza podem pertencer a uma pessoa assim como a outra”. Já as coisas inalienáveis seriam as que “pertencem tão essencialmente a um homem que não poderiam pertencer a outro, tais como a vida, o corpo, a liberdade e a honra”. Essa distinção permitiu a Grócio negar às pessoas o direito de abrir mão de sua liberdade, colocando-se em regime de servidão (PIPES, 2001, p. 52).

Foram David Hume e Adam Smith que primeiro apresentaram o sistema da propriedade privada como problema central na questão dos pobres, quando defenderam que a concentração da propriedade se torna imoral numa sociedade em que os pobres devam sofrer enquanto os abastados têm seus direitos protegidos.

---

<sup>19</sup> Justiça comutativa, antes vista como justiça corretiva, numa tradição histórica significa proteção contra injúrias, ou seja, a responsabilização por danos causados às vítimas de acordo com a extensão desses danos. Partindo de Tomás de Aquino, Fleischacker (2006, p. 43) demonstra que até o direito de necessidade é visto sob a justiça comutativa, à medida que Aquino defendeu que se apropriar do que se necessita em situação de desespero (fome) não constituiria violação de propriedade, nem mesmo furto justificado.

Assim, são referidos autores os primeiros a fazer do sofrimento dos pobres um problema para a justificação da propriedade.

Somente quando entendemos que um sistema de direitos estritos de propriedade no seu todo protege a liberdade de cada um na sociedade, e que a longo prazo esse sistema leva cada um a uma situação melhor do que estaria sob uma distribuição igualitária de bens, devemos aceitar tais direitos como justificados (FLEISCHACKER, 2006, p. 59).

Na concepção capitalista, a propriedade rural representa um bem ou meio de produção<sup>20</sup>, responsável pela geração de alimentos e matéria-prima para a indústria, que, por ser recurso privado<sup>21</sup>, produz exclusão. Por isso, é importante que a mesma seja discutida no aspecto da justiça distributiva.

### **2.3.1 John Rawls e a concepção liberal-igualitária de justiça**

A teoria de Rawls (2008) é denominada *justiça como equidade*, e segundo a redefinição proposta, a justiça tem de ser vista com relação às exigências de imparcialidade, ou seja, deve levar em conta os interesses e as preocupações de todos, evitando que sejamos influenciados por nossos próprios interesses, prioridades pessoais ou preconceitos (SEN, 2011, p. 84).

Para Rawls (2008, p. 4), a justiça é a virtude primeira das instituições sociais, sendo que a liberdade das pessoas não pode ser violada por leis e instituições injustas, mesmo que visem o bem-estar da coletividade. Desse modo, o papel da justiça seria a preservação da liberdade do indivíduo em relação à vontade da maioria.

Como decorrência da individualidade humana, a justiça só deveria se ocupar da distribuição de bens primários sociais, que são os bens necessários à busca de praticamente qualquer fim<sup>22</sup>, em vez de se ocupar da questão sobre o que constitui o bem humano supremo (FLEISCHACKER, 2006, p. 161).

<sup>20</sup> A principal crítica inicialmente formulada à concepção capitalista de propriedade pode ser encontrada em David Ricardo e Karl Marx. Ambos defendiam a visão de que apenas um pequeno grupo social se apropriaria de uma parte crescente da produção e da renda: os proprietários de terras, para Ricardo, e os capitalistas industriais, para Marx (PIKETTY, 2014, p. 13).

<sup>21</sup> Essa limitação diz respeito à privatização do bem, ou seja, pelo direito de propriedade restringe-se individualmente o uso do recurso (a terra), impedindo-se o livre acesso.

<sup>22</sup> Os bens primários sociais seriam os direitos, liberdades, oportunidades, renda, riqueza além do auto-respeito: "são bens sociais tendo em vista sua conexão com a estrutura básica. Las liberdades e as oportunidades são definidas pelas normas das principais instituições, e a distribuição de renda e de riqueza é regida por elas" (RAWLS, 2008, p. 76 e 110).

Segundo Brito Filho (2014a, p. 35), Rawls inverte a lógica Aristotélica, para mostrar que a concepção de bem, ainda que seja fruto da comunidade, não pode sobrepor-se à concepção do que é justo.

Um regime democrático deve aceitar a enorme diversidade de valores culturais e formas pelas quais as pessoas compreendem o mundo. Rawls (2008) aceita esse pluralismo e, conforme resume Cittadino (2004, p. 80),

parte do pressuposto de que há uma idéia intuitiva básica implícita na cultura pública das democracias que descreve a sociedade como um sistema eqüitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais. Desta idéia intuitiva básica decorrem duas outras, de igual forma intuitivas. A primeira, a idéia de 'sociedade bem ordenada', que pressupõe a existência de uma 'concepção política de justiça' que a regula.

Por isso, para Rawls (2008), uma concepção de justiça condizente com o pluralismo deve ser imparcial em relação às diversas visões compreensivas acerca do que constitui uma vida digna.

Conforme observa Vita (2008, p. 20), na apresentação da edição brasileira de *Uma teoria da justiça*, de Rawls (2008) uma sociedade democrática (que é a expressão de uma sociedade justa) “é aquela cujas instituições sociais, econômicas e políticas tratam seus membros como pessoas moralmente e iguais”.

Para Cittadino (2004, p. 99), Rawls parte do pressuposto de que há uma ideia intuitiva implícita na cultura democrática que descreve a sociedade como um sistema eqüitativo de cooperação social entre pessoas livres e iguais, que têm a capacidade de ter uma concepção de bem e um senso de justiça.

Ou seja, a ideia de sociedade como sistema de cooperação é o ponto de partida da teoria de Rawls, e tem como pressuposto a noção de igualdade humana fundamental. Isso significa que a liberdade e igualdade de todos, individualmente concebida, constituem as propriedades morais básicas assentes na capacidade que cada cidadão possui para definir a sua concepção de bem e para ter um sentido de justiça (ROSAS, 2011, p. 22).

Para Rawls (2008, p. 8), a estrutura básica da sociedade é o objeto da justiça, pois é aqui que é definido o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e os deveres fundamentais e a divisão de vantagens provenientes da cooperação social.

As instituições sociais representam o conjunto de normas públicas que define cargos e posições, direitos e deveres, poderes e imunidades (RAWLS, 2008, p. 66). Como esclarece Vita (2008, p. 30), a estrutura básica da sociedade

abrange as normas de distribuição de direitos legais, as normas que determinam as formas de acesso às posições de poder e autoridade, as normas e instituições, incluindo o sistema educacional, que determinam o acesso a profissões e a posições ocupacionais. Le o complexo de instituições, *incluindo-se aí as normas que regulam a propriedade*, o direito de herança e o sistema tributário e de transferências, que determinam a distribuição de renda e da riqueza na sociedade (grifo nosso).

De forma semelhante, Rosas (2011, p. 25) entende que as instituições sociais correspondem à Constituição, às principais leis e arranjos no domínio da propriedade, da fiscalidade, ou ainda outros aspectos que Rawls não costuma explicitar em pormenor, como o conjunto das instituições que asseguram os direitos na cobertura dos riscos sociais, na educação, na saúde etc.

O objetivo da justiça, que é diferente do seu objeto, consiste na definição dos princípios que, aplicados à estrutura básica, fazem com que a sociedade seja bem ordenada (ROSAS, 2011, p. 25). Ou seja, “o conceito de justiça é definido, então, pelo papel de seus princípios na atribuição de direitos e deveres e na definição da divisão apropriada das vantagens sociais” (RAWLS, 2008, p. 12).

Brito Filho (2014a, p. 36) explica que Rawls trabalha num ambiente limitado, que considera ser ideal para sua teoria, e pressupõe uma sociedade bem-ordenada, ou seja, aquela que é regulada de forma efetiva por uma concepção pública de justiça, e é moldada para promover o bem de seus membros<sup>23</sup>.

Pode-se dizer que o que Rawls faz é criar um ambiente imaginário hipotético, e que serve de base para que ele indique quais, em sua visão, são os princípios que ele imagina adequados para reger as principais instituições sociais e que revelam a escolha de dois grandes ideais políticos: a liberdade e a igualdade (Brito Filho, 2014a, p. 39).

Nessa posição original da situação hipotética<sup>24</sup> criada por Rawls, as partes estão cobertas pelo véu da ignorância, o que significa que elas não sabem como as várias alternativas irão afetar sua situação pessoal, de modo que os princípios serão adotados de forma imparcial. Com essa formulação, pretende demonstrar como as partes chegariam a um consenso sobre os princípios de justiça que seriam escolhidos.

<sup>23</sup> Sobre o conceito de sociedade bem-ordenada em Rawls (2008), veja-se o § 69 do capítulo VIII, p. 560 e ss: “é uma sociedade na qual todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e as instituições sociais básicas atendem e se sabem que atendem a esses princípios”.

<sup>24</sup> Segundo Rawls (2008, p. 146), a posição original “é uma situação na qual as partes são igualmente representadas como pessoas morais, e o resultado não é condicionado por contingências arbitrárias nem pelo equilíbrio relativo das forças sociais”.

Por isso, presume-se que as partes desconhecem seu lugar na sociedade, sua classe ou seu status social, sua própria sorte na distribuição dos dotes e das capacidades naturais, inteligência ou força, nem mesmo sua própria concepção do bem ou as particularidades de seu projeto racional de vida (RAWLS, 2008, p. 166).

Essa ausência de informações garante que as partes não sejam influenciadas por seus próprios interesses, prioridades pessoais e preconceitos, de forma a escolherem os princípios visando o benefício próprio.

Além disso, Rawls (2008, p.173) pressupõe que as pessoas são seres racionais e desinteressados, que embora não tenham informações suficientes a respeito de seus objetivos, possuem conhecimento suficiente para hierarquizar alternativas, de forma a proteger suas liberdades, e ampliar suas oportunidades e os meios de promoverem seus objetivos, quaisquer que sejam.

Quanto ao desinteresse, o autor explica:

as pessoas que se encontram na posição original tentam reconhecer princípios que promovam seu sistema de objetivos da melhor forma possível. Para isso, tentam garantir para si mesmas o mais alto índice de bens primários sociais, já que isso lhes possibilita promover sua concepção do bem da maneira mais eficaz, seja qual for essa concepção. As partes não procuram conceder benefícios nem impor prejuízos umas às outras. Não têm motivações de afeto, nem de rancor. Nem tentam levar vantagens umas sobre as outras. (2008, p. 175)

Sustenta que os princípios de justiça escolhidos em um acordo inicial demandariam igualdade na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais, e a aceitação de que as desigualdades sociais e econômicas só serão justas se resultarem em vantagens recompensadoras para todos, em especial para os membros menos favorecidos da sociedade.

A primeira formulação dos princípios é apresentada em Rawls (2008, p. 73):

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos.

A formulação definitiva dos princípios, é acrescida de duas *regras de prioridade* (p. 376):

Primeiro princípio

Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos.

Segundo princípio

As desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de modo a que tanto:

(a) se estabeleçam para o máximo benefício possível dos menos favorecidos que seja compatível com as restrições do princípio de poupança justa, como

(b) estejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade eqüitativa de oportunidades.

Primeira regra de prioridade (a prioridade da liberdade)

Os princípios da justiça devem ser dispostos em ordem lexical e, portanto, só se podem restringir as liberdades básicas em nome da própria liberdade. Existem dois casos:

(a) uma liberdade menos extensa deve fortalecer o sistema total de liberdades partilhado por todos;

(b) uma liberdade desigual deve ser aceitável para aqueles que têm menor liberdade.

Segunda regra de prioridade (a prioridade da justiça sobre a eficiência e o bem-estar)

O segundo princípio de justiça precede lexicalmente o princípio de eficiência e o princípio da maximização da soma de vantagens e a igualdade eqüitativa de oportunidades precede o princípio de diferença. Há dois casos:

(a) a desigualdade de oportunidades deve aumentar as oportunidades daqueles que têm menos oportunidades;

(b) uma taxa elevada de poupança deve, pesando-se tudo, mitigar o ônus daqueles que carregam esse fardo (grifo do autor).

Esses princípios de justiça se aplicam à estrutura básica da sociedade, e se a estrutura básica estiver definida de acordo com eles, então a sociedade será justa, sejam quais forem os resultados obtidos por cada um dos seus membros (ROSAS, 2011, p. 25).

Rawls começa pelas liberdades fundamentais, pois distingue os aspectos que as definem e as garantem dos aspectos que estabelecem e especificam as desigualdades sociais e econômicas.

As liberdades fundamentais, de acordo com o primeiro princípio, devem ser iguais, e correspondem à liberdade política, à liberdade de expressão e reunião, à liberdade de consciência e de pensamento, à liberdade individual (integridade da pessoa), “além do direito à propriedade pessoal e a proteção contra prisão e detenção arbitrárias, segundo o conceito de Estado de Direito” (RAWLS, 2008, p. 74).

Exclui expressamente dessa lista de liberdades o *direito a propriedade dos meios de produção*, por entender que não são fundamentais e, portanto, não estão protegidos pela prioridade do primeiro princípio<sup>25</sup> (2008, p. 75). Dessa forma, a aplicação do segundo princípio pode justificar a limitação do direito a propriedade dos meios de produção quando isso implicar a redução das desigualdades sociais e

<sup>25</sup> O entendimento de Rawls (2000, p. 66) quanto à importância do direito a propriedade dos meios de produção em sua teoria de justiça é fundamental para estabelecer as bases do presente trabalho. Desse modo, e para evitar um possível erro de tradução, recorreu-se à 2ª edição de sua obra, cuja transcrição é a seguinte: “Sem dúvida, liberdades que não constam nessa lista, por exemplo, o *direito a certos tipos de propriedade (digamos, os meios de produção)* [...], não são básicas [ou fundamentais, como o termo é traduzido na 3ª edição] portanto, não estão protegidas pela prioridade do primeiro princípio.

econômicas e no aumento da igualdade de oportunidade, conforme será demonstrado.

O segundo princípio se aplica à distribuição de renda e riqueza e à estruturação dos cargos de autoridade e responsabilidade das organizações. Conforme explica Brito Filho (2014a, p. 44), Rawls aceita que a distribuição de renda e riqueza sejam desiguais, desde que “tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos e desde que se tenha igualdade de oportunidades”.

Assim, o segundo princípio de justiça combina o princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio de diferença.

A igualdade equitativa de oportunidades significa dizer que aqueles que têm capacidades e habilidades similares devem ter oportunidades similares de vida, ou seja, que as posições das carreiras abertas aos talentos<sup>26</sup> não estejam acessíveis apenas no sentido formal, mas que todos tenham oportunidades reais de alcançá-las. É o recurso que Rawls (2008, p. 88) utiliza para tentar corrigir injustiças decorrentes de fatores arbitrários, como a classe social (circunstâncias sociais) ou os dotes naturais.

Já o princípio de diferença representa espécie de desigualdade controlada, e indica a posição específica a partir da qual as desigualdades sociais e econômicas da estrutura básica devem ser julgadas segundo um critério de justiça. Para Rawls (2008, p. 100), as desigualdades sociais e econômicas só são moralmente aceitáveis se propiciarem o máximo benefício esperado para os membros menos favorecidos da sociedade<sup>27</sup>.

O princípio de diferença também representa um acordo para considerar a distribuição dos talentos naturais em certos aspectos um bem comum, de modo que aqueles que tenham sido favorecidos pela loteria natural só possam beneficiar-se de sua boa sorte em condições que melhorem a situação dos menos afortunados (p.121).

---

<sup>26</sup> Rawls (2008, p. 80) explica: “um sistema social aberto, [...] no qual as carreiras estão abertas aos talentos, [...] afirma, então, que a estrutura básica que satisfaça ao princípio da eficiência e na qual os cargos estejam abertos aos que estão capacitados e dispostos a lutar por eles levará à distribuição justa”.

<sup>27</sup> Uma interpretação do princípio de diferença a partir da noção de direitos humanos pode ser feita da seguinte forma: nenhum indivíduo pode ter menos do que o mínimo necessário para sua sobrevivência, o que se expressa pelo conjunto mínimo de direitos necessários à preservação da dignidade da pessoa humana. Essa noção remete à concepção kantiana de dignidade (RAWLS, 2008, p. 221).

Entretanto, fica claro que o aumento da igualdade não pode implicar a diminuição da liberdade, pois todos têm direito a ter os mesmos direitos e liberdades, e nenhuma medida que aumente o bem-estar das pessoas é admissível se isso implicar violação das liberdades.

A prioridade da liberdade significa que, sempre que as liberdades fundamentais podem ser de fato instituídas, não é permitido trocar uma liberdade menor ou desigual por uma melhoria do bem-estar econômico. É só quando as circunstâncias sociais não permitem a instituição desses direitos fundamentais que se pode consentir em sua limitação. Le mesmo assim, essas restrições só podem ser admitidas na medida em que forem necessárias para preparar o caminho para o momento em que não mais se justifiquem (RAWLS, 2008, p. 185).

Por isso, os princípios estão dispostos em ordem lexical, ou seja, em ordem de prioridade. Na concepção de Rawls (2008, p. 302), maiores vantagens sociais e econômicas não justificam nem a violação nem a limitação das liberdades fundamentais (que devem ser iguais para todos). “A primazia da liberdade significa que a liberdade só pode ser limitada em nome da própria liberdade”.

Embora a liberdade seja um ideal político indispensável para uma sociedade democrática, é necessário reconhecer que ela não precisaria estar, em ordem de prioridade, à frente da igualdade (Brito Filho, 2014a, p. 42). A prioridade que Rawls deu à liberdade fez com que diversos autores criticassem a real importância da igualdade em sua concepção de justiça.

Gargarella (2008, p. 63 e ss.), por exemplo, dedica um capítulo de sua obra para expor algumas das objeções de autores como Dworkin (2011) e Sen (2011), os quais entendem que a teoria de Rawls seria insuficientemente igualitária<sup>28</sup>.

Rawls, desse modo, pode ser definido como um *liberal-igualitário*. O liberalismo defendido por Rawls e os autores que seguem seu pensamento, mais se assemelha aquilo que os autores latino-americanos e europeus definem como *social-democracia*<sup>29</sup>, não se confundindo, portanto, com o *liberalismo libertário* do Estado mínimo.

Conforme explica Carlos Henrique Cardim, na apresentação à edição brasileira do livro *O Liberalismo Político* (RAWLS, 2000, p. 5), o compromisso dos sociais-democratas é com a igualdade de resultados, enquanto o compromisso dos liberais americanos é com a igualdade de oportunidades:

---

<sup>28</sup> Por uma questão metodológica, vamos nos concentrar na exposição da teoria de Rawls, e no capítulo seguinte apresentaremos as ideias de Amartya Sen e suas considerações sobre a teoria de Rawls.

<sup>29</sup> Veja-se, nesse sentido, artigo de Calazans, Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-fev-19/paulo-calazans-dworkin-deixa-inestimavel-legado-teoria-direito>> Acesso em: 30 dez 2014.

O termo liberal não tem nos Estados Unidos a mesma acepção que lhe é atribuída entre nós e na Europa. Os conservadores norte-americanos entendem-no como sinônimo de socialista, o que tampouco faz sentido no Brasil [...]. A corrente forte (liberal, em grande medida identificada com o Partido Democrata) caracteriza-se pela adoção de mecanismos oficiais destinados a promover a elevação dos padrões de renda da minoria que não consegue fazê-lo através do mercado (New Deal de Roosevelt; Big Society de Lyndon Johnson etc.). Assim sendo, ela mais se assemelha à social-democracia europeia, ainda que esta só se tenha oficializado no Congresso de Godsberg (novembro de 1959), do Partido Social-Democrata Alemão, que rompe com o marxismo e renuncia à sociedade sem classes, se bem que sem abdicar de uma certa igualdade de resultados (o compromisso dos liberais é com a igualdade de oportunidades). O liberal americano pode, pois, ser qualificado de social-democrata.

Segundo Rawls (2008, p. 127), a interpretação democrática dos dois princípios está baseada nas ideias de liberdade, igualdade e fraternidade: “a liberdade corresponde ao primeiro princípio, a igualdade, à ideia de igualdade contida no primeiro princípio juntamente com a igualdade equitativa de oportunidades; e a fraternidade, ao princípio de diferença”.

Essa leitura possibilita caracterizar os bens primários sociais como sendo equivalentes aos direitos fundamentais. Esses direitos fundamentais gozam de essencialidade e substancialidade, o que permite caracterizá-los como um “conjunto mínimo de direitos necessário para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade, igualdade e na dignidade” (RAMOS, 2005, p. 19).

No mesmo sentido, Brito Filho (2014a, p. 245) demonstra que, usando a terminologia consagrada no Direito, os bens valiosos tratados pela filosofia política, são os bens fundamentais, e que cabe ao Estado a transferência do mínimo, nesse caso, os direitos fundamentais. Os bens primários são “todos os fundamentais, indicados a partir do artigo 5.º, Constitucional, em conjunto que inclui os direitos e garantias individuais e coletivos, os direitos sociais, os direitos de nacionalidade e os direitos políticos”.

Os estudos posteriores a Rawls, ou refutam suas ideias, ou tentam identificar, sob o aspecto da justiça distributiva, algum conjunto de meios políticos e materiais cujo respeito todas as pessoas concordem que necessitam, independentemente de quais sejam seus objetivos últimos<sup>30</sup>.

Pensadores a esquerda de Rawls argumentaram que somente uma igualdade estrita permite uma cidadania igual em uma democracia ou reflete de maneira apropriada o

---

<sup>30</sup> As questões mais atuais da filosofia política partem do pressuposto de que todos mereçam determinados bens ou recursos básicos, como por exemplo habitação, assistência à saúde, ou educação, independentemente de mérito. Ainda nesse sentido, discute-se sobre que bens devem ser distribuídos? Quanto desses bens todos devem ter? Qual é o conjunto de pessoas ao qual esses bens, quaisquer que sejam, devem ser distribuídos?

valor igual de cada ser humano, ao passo que pensadores à direita de Rawls argumentaram que o respeito igual por todos os seres humanos exige somente um mínimo garantido, e que as desigualdades que estão acima desse patamar têm várias vantagens sociais e morais a favor delas (FLEISCHACKER, 2006, p. 12).

Segundo Sen (2008), todos os trabalhos posteriores a Rawls discutem a igualdade em alguma medida. Nesse sentido, a igualdade sempre é levada em consideração. Os enfoques é que serão diferentes, sendo necessário ter em mente o espaço de avaliação para determinar de que tipo de igualdade estamos tratando<sup>31</sup>.

Para Brito Filho (2014a, p. 45), o marco da contribuição de Rawls está na defesa vigorosa da igualdade como ideal político, rompendo com a visão liberal clássica, que até aquele momento estava centrada na dicotomia da liberdade-propriedade privada<sup>32</sup>.

Desse modo, a justiça distributiva, em seu sentido moderno, parte do pressuposto de que alguns bens são devidos a todos os seres humanos apenas em virtude de serem seres humanos, adotando as seguintes premissas:

1. Cada indivíduo, e não somente sociedades ou a espécie humana como um todo, tem um bem que merece respeito, e aos indivíduos são devidos certos direitos e proteções com vistas à busca daquele bemL
2. Alguma parcela de bens materiais faz parte do que é devido a cada indivíduo, parte dos direitos e proteções que todos merecemL
3. O fato de que cada indivíduo mereça isso pode ser justificado racionalmente, em termos puramente seculares;
4. A distribuição dessa parcela de bens é praticável: tentar conscientemente realizar essa tarefa não é um projeto absurdo nem é algo que, como ocorreria caso se tentasse tornar a amizade algo compulsório, solaparia o próprio objetivo que se tenta alcançarLe
5. Compete ao Estado, e não somente a indivíduos ou organizações privadas, garantir que tal distribuição seja realizada (FLEISCHACKER, 2006, p. 12).

Tomando por base essas cinco premissas, nesse trabalho assume-se como referencial teórico a noção de que o Estado, nos tempos atuais, é conclamado a proteger os indivíduos, tanto uns dos outros, como de grupos maiores, garantindo às pessoas aquilo que lhes é devido simplesmente em virtude da sua existência e não apenas aquilo que lhes seria agradável possuir.

Brito Filho (2014a, p. 26) entende que as premissas adotadas por Fleischacker decorrem de uma perspectiva liberal igualitária, que contém dois elementos fundamentais: primeiro, a noção de que “cada indivíduo é merecedor de direitos básicos, sendo que uma certa parcela de bens materiais está compreendida

<sup>31</sup> Esses aspectos serão retomados mais à frente.

<sup>32</sup> Conforme será abordado mais à frente, a evolução do conceito de função social da propriedade sofreu forte oposição doutrinária por conta das teorias liberais que pregavam a noção de propriedade-liberdade, cuja exteriorização gerava para o titular do direito o poder absoluto e exclusivo sobre a coisa.

nesses direitos”, e em segundo lugar que compete principalmente ao Estado garantir que ocorrerá a distribuição desses bens.

Ou seja, as premissas acima orientam não somente a ideia de que o valor da igualdade humana implica igualdade de bens políticos, sociais e, em alguma medida, de bens econômicos, mas também que, a partir do fundamento da necessidade, as pessoas merecem certos bens independentemente de seus traços de caráter ou de qualquer coisa que tenham feito.

Entretanto, qualquer posição que leve em consideração as necessidades ou os interesses de determinada parcela da sociedade (como os pobres, por exemplo), não pode deixar de atentar para o impacto que isso possa ter em relação ao restante da sociedade, se deixar de fazer consideração antecipada do que é justo ou não<sup>33</sup>.

A crítica a Rawls seria desenvolvida tanto por aqueles que abraçaram seus argumentos, como por aqueles que discordaram completamente de sua formulação teórica.

Logo após “Uma teoria da justiça”, Nozick (1991)<sup>34</sup> defendeu que uma sociedade justa é aquela que não impõe qualquer limite legal aos níveis de desigualdade econômicas nela presentes.

Os libertários, como ficaram conhecidos, defendem a liberdade negativa, materializada pela não interferência externa e coerciva. No aspecto econômico, defendem o estado mínimo e a proteção do livre mercado. No aspecto ético, focam nos direitos individuais, no direito dos indivíduos de poderem dispor livremente do que ganharam e adquiriram (ROSAS, 2011, p. 55 e ss.).

No grupo daqueles que se opõem aos liberalismos em maior ou menor escala, devido à neutralidade, figuram os comunitaristas, que defendem que o “todo social” é real (o indivíduo é uma construção).

Os comunitaristas defendem a ideia de cooperação social, com destaque para o papel da cultura e dos valores comumente compartilhados, argumentando que os indivíduos não podem dar sentido à sua existência autônoma se não forem encarados no seio de suas relações e interações sociais.

---

<sup>33</sup> Como lembra Brito Filho (2014b), decisões (que também podemos ler como políticas públicas) que não levam em consideração de forma antecipada o que é justo ou não, embora possam conduzir a resultados justos, podem também justificar a concessão de privilégios a uma parcela da sociedade, em detrimento de outros, gerando, na verdade, injustiças.

<sup>34</sup> Veja-se nesse sentido Nozick (1991), que traduz a ideia de que a propriedade é uma recompensa daqueles que trabalham a terra, independentemente das consequências que o reconhecimento desse direito possa acarretar. O trabalho gera uma reivindicação moral em torno da terra trabalhada, que se tornou produtiva.

O que nos interessa, nesse ponto, além de mostrar a inexistência de consenso acerca das teorias contemporâneas de justiça, é analisar uma das contribuições que abraça a teoria de Rawls e tenta avançar no aspecto da diversidade humana para mostrar que renda e riqueza talvez não sejam os fatores mais importantes para determinar que os indivíduos possam exercer suas liberdades e se desenvolverem.

Esse autor é Amartya Sen.

### **2.3.2 Amartya Sen e a igualdade de capacidades para realizar funcionamentos**

Como já foi mencionado anteriormente, Amartya Sen parte da constatação de que todos os trabalhos posteriores a Rawls discutem a igualdade em alguma medida e que, na verdade, os enfoques é que são diferentes. Assim, mais importante do que discutir “por que a igualdade” é sabermos de que tipo de igualdade estamos tratando (SEN, 2008, p. 43).

Vita (2008, p. 91) explica que Sen (2008) não propôs uma teoria da justiça alternativa à de Rawls (2008), e sim uma concepção de justiça distributiva em sentido estrito, pois sua abordagem das *capacidades* é em vários aspectos dependente das estruturas normativa e ideológica da teoria de Rawls.

Para analisar a desigualdade é importante ter em mente o espaço de avaliação, que é determinado pelo foco de análise em que se dá a discussão. Esse foco pode estar baseado em muitas variáveis diferentes, como por exemplo, nas rendas, riquezas, utilidades, liberdades, direitos e ou qualidades de vida que as pessoas têm (SEN, 2008, p.51).

Essas diferenças de foco são importantes devido à diversidade humana, pois as pessoas, mesmo que igualadas em determinado espaço (como em relação à renda ou riqueza), não necessariamente serão iguais nos outros.

Isso quer dizer que a diversidade dos indivíduos impede que sejam igualados a partir dos meios - que Rawls (2008) denomina bens primários e Dworkin (2011) denomina recursos - pois, ainda que isso ocorresse, tais indivíduos não necessariamente teriam as mesmas condições de utilizá-los (ou seja, de converter isso em liberdades) por conta de suas próprias características intrínsecas, tais como idade, sexo, propensão a doenças, habilidades gerais etc<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Sen denomina essas variações de problemas de conversão ou variações na conversão (2008, p. 71).

Quando trata da liberdade de escolha, Sen (2008, p. 69) demonstra que a posição social de uma pessoa pode ser julgada sob duas perspectivas, que se traduzem em termos de desigualdade: 1) a realização de fato conseguida, que se liga ao que as pessoas conseguem fazer ou alcançar<sup>36</sup>; e 2) a liberdade para realizar, que se liga à oportunidade real que as pessoas têm para fazer ou alcançar aquilo que valorizam.

Sen (2008) parte de duas abordagens sobre análise da renda real<sup>37</sup> para avaliar a diferença entre a estratégia de comparar a natureza dos pacotes selecionados ou comparar o conjunto de todos os pacotes que a pessoa poderia ter comprado com aquela renda.

Na primeira estratégia, denominada de *visão da seleção*, “a avaliação da renda real pode ser vista como a avaliação do benefício que uma pessoa recebe de um pacote particular de mercadorias que adquire” (SEN, 2008, p 72). Essa estratégia está focalizada na comparação somente dos pacotes, pressupondo uma estrutura particular de preferências, cujos dados sobre preços são utilizados para estimar os pesos relativos atribuídos às respectivas quantidades de fato compradas. Considera diretamente a bondade dos pacotes de mercadorias, nada mais estando envolvido.

A segunda estratégia, denominada de *visão das opções*, tem como foco uma abordagem baseada na preferência revelada, que faz uma comparação particular da liberdade para escolher entre diferentes opções. Nesse aspecto, Sen (2008, p. 73) faz uma crítica em que mostra que nenhuma importância intrínseca tem sido atribuída à extensão da liberdade de escolha como tal, pois as oportunidades de escolha estariam sendo vistas somente como meios para adquirir os pacotes de mercadorias preferidos.

Quando trata da distinção entre liberdade e recursos, Sen (2008, p. 75) reconhece as contribuições de Rawls (2008) e Dworkin (2011), que demonstraram uma preocupação maior com a liberdade, mas afirma que a liberdade tem de ser distinguida não apenas da realização, mas também de recursos e meios para a liberdade.

---

<sup>36</sup> Existem diferentes modos de julgar a realização como, por exemplo, por meio da utilidade (prazeres obtidos ou satisfeitos), pela opulência (rendas ganhas ou consumos usufruídos) ou por meio da qualidade de vida (medidas de padrões de vida).

<sup>37</sup> A análise da renda real refere-se à avaliação do benefício que uma pessoa recebe de determinado pacote particular de mercadorias adquirido (SEN, 2008, p. 72).

A questão central é saber o que as pessoas podem fazer com esses meios. Sen (2008) mostra que os recursos (ou bens primários) que uma pessoa detém, podem ser indicadores bastante imperfeitos da liberdade que essa pessoa realmente desfruta para fazer algo, pois as características pessoais e sociais das pessoas são diferentes e assim também o serão quando consideramos a conversão dos recursos e bens primários em realizações.

A abordagem também traz uma crítica à métrica utilitarista<sup>38</sup> quanto a restringirmos as preocupações igualitárias somente à distribuição de terras, por exemplo, já que políticas igualitárias preocupadas apenas em tornar a distribuição de terras tão igual quanto possível implicariam em quinhões muito desiguais de benefício individual, pois dadas as variações de dotação natural, permaneceria desigual a capacidade de converter um quinhão equitativo de terras em realizações que cada um julga serem valiosas<sup>39</sup>.

O mesmo se dá quando analisamos a conversão desses recursos e bens em liberdade para realizar, pois devemos considerar as escolhas que uma pessoa de fato tem. Desse modo, Sen (2008, p. 79) faz seu recorte em torno da *capacidade* e correlaciona isso com o bem-estar. O bem-estar representa para ele a qualidade do *estado* da pessoa. A vida das pessoas está cercada por um conjunto de *funcionamentos* que compreendem estados e ações<sup>40</sup>.

A *capacidade para realizar funcionamentos* representa várias combinações de estados e ações que uma pessoa pode realizar, ou seja, que reflete a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro.

O *conjunto capacitário* reflete a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis, e a relevância da capacidade de uma pessoa para seu bem-estar está relacionada a duas considerações distintas e interrelacionadas: 1) a liberdade de bem-estar representa a capacidade para realizar funcionamentos, vistos enquanto oportunidades reais para ter bem-estar<sup>41</sup>; 2) o bem-estar realizado depende da capacidade para realizar funcionamentos. Por isso, a possibilidade de escolha do indivíduo é por si só algo que deve ser valorizado (SEN, 2008, p. 81).

---

<sup>38</sup> Verifica-se, por exemplo, que o utilitarismo trata apenas das realizações de fato conseguidas, e atribui importância apenas instrumental à liberdade para realizar.

<sup>39</sup> Este argumento foi adaptado em sua integralidade de Vita (2008, p. 97).

<sup>40</sup> Os funcionamentos são constitutivos do estado de uma pessoa.

<sup>41</sup> Nesse sentido, a liberdade pode ser vista como intrinsecamente importante para uma boa estrutura social. A Liberdade, nesse sentido, é um fim em si mesmo. (SEN, 2008, p. 81)

Desse modo, a ideia de capacidade é orientada para “a aptidão real das pessoas para escolher viver diferentes tipos de vida a seu alcance” (SEN, 2011, p. 271). Essa abordagem da capacidade difere da abordagem baseada em bens primários (Rawls) e recursos (Dworkin), pois a capacidade reflete a liberdade para buscar os funcionamentos (que são os elementos constitutivos do bem-estar), à medida que decidir e escolher também são partes do bem-estar.

A abordagem da capacidade de realizar funcionamentos não pode ser vista como exercício do tipo tudo ou nada quando estamos tratando de comparações interpessoais de bem-estar. Mesmo que não haja acordo completo sobre os pesos relativos a serem atribuídos a diferentes funcionamentos, ter mais de cada funcionamento ou capacidade relevante é uma clara melhora, e isto pode ser determinado sem que se espere chegar a um acordo sobre os pesos relativos a serem atribuídos a diferentes funcionamentos e capacidades.

Se a capacidade representa reflexo da liberdade para realizar funcionamentos valiosos, e se os funcionamentos são constitutivos do bem-estar, então a capacidade representa a liberdade para realizar bem-estar<sup>42</sup> (SEN, 2008, p. 89).

A capacidade é um conjunto das variáveis de funcionamentos, e representa as várias combinações possíveis de serem escolhidas por uma pessoa. Sen (2008, p. 91) argumenta que não há diferença entre focalizar funcionamentos ou capacidades, pois uma combinação de funcionamentos representa um ponto em determinado espaço, “enquanto a capacidade é um conjunto de tais pontos”.

O que está defendendo é a liberdade de escolha, pois mais liberdade torna disponível um número maior de alternativas. Desse modo, a liberdade de poder escolher assume importância direta para a qualidade de vida e bem-estar das pessoas.

Sen (2008, p. 96) também dirige sua crítica ao utilitarismo, por ser uma abordagem que leva em conta apenas uma utilidade individual definida em termos de alguma condição mental, como o prazer, a felicidade, ou os desejos. E complementa: “Embora estar feliz possa contar como um funcionamento importante, não pode ser considerado como tudo que há para guiar uma vida”.

---

<sup>42</sup> Argumenta que não há diferença entre focalizar funcionamentos ou capacidades. Uma combinação de funcionamentos representa um ponto em determinado espaço, enquanto a capacidade é um conjunto de tais pontos.

Estar feliz não é o único funcionamento valioso, pois “uma pessoa totalmente desprovida, levando uma vida bastante limitada, poderia não parecer pobre em termos de uma métrica mental do desejo e sua satisfação se a miséria for aceita com silenciosa resignação” (SEN, 2008, p. 97).

Além da liberdade para realizar funcionamentos relevantes para o bem-estar, uma pessoa pode ter também objetivos e valores outros que não o da busca do seu próprio bem-estar.

Sen (2008, p. 103), desse modo, distingue entre o *aspecto da condição de agente*, ligado à realização de objetivos e valores que as pessoas tenham razão para buscar, independentemente de estarem relacionados ao seu próprio bem-estar, e o *aspecto do bem-estar*, que é melhor refletido pelo conjunto capacitário, já que representa a liberdade que as pessoas desfrutam para realizar coisas constitutivas de seu bem-estar.

Desse modo, “a busca do bem-estar pode ser um dos objetivos importantes de um agente. Igualmente, o insucesso em realizar objetivos que não sejam de bem-estar pode levar à frustração e, portanto, a uma perda de bem-estar” (SEN, 2008, p. 104).

Desenvolve seu raciocínio para defender o papel da liberdade, que representa, de algum modo, o potencial dos indivíduos para conseguir aquilo que valorizam. Nesse sentido, exercer o controle sobre as possibilidades de escolha garante aos indivíduos mais poder e mais liberdade para levar a vida que escolherem.

Para Sen (2008, p. 118), a liberdade é uma das mais influentes ideias sociais, e sua relevância para a análise da igualdade e da justiça é forte e de grande alcance. Por isso, quando avalia as desigualdades que as pessoas de diversos países vivenciam, por conta da incapacidade de escapar da fome, por exemplo, o autor considera que não estão se examinando apenas diferenças no bem-estar, mas também diferenças nas liberdades básicas que são valorizadas e apreciadas pelas pessoas.

É claro que aspectos ligados ao bem-estar são importantes se forem considerados problemas como os de seguridade social, de alívio da pobreza, de remoção de desigualdade econômica acentuada e, em geral, da busca da justiça social, pois “problemas de injustiça e desigualdade sociais entre diferentes classes e

grupos relacionam-se fortemente com as disparidades do bem-estar”, incluindo a liberdade que as pessoas desfrutam para realizar o bem-estar (SEN, 2008, p. 121).

A crítica de Sen a Rawls é direcionada à atenção que o segundo concentra sobre os bens primários e sua preocupação com os meios que as pessoas dispõem para buscarem seus fins.

Essa completa prioridade atribuída ao princípio da liberdade em relação a outros princípios de justiça é insuficiente se considerarmos que “a igualdade de liberdade para buscar nossos fins não pode ser gerada pela igualdade na distribuição de bens primários”. É por isso que é preciso examinar as variações interpessoais que ocorrem da transformação de bens primários em respectivas capacidades para um indivíduo buscar seus fins e objetivos (SEN, 2008, p. 142).

Se a preocupação da justiça, como em Rawls (2008), é com a igualdade da liberdade, não é mais adequado exigir a igualdade de seus meios do que a igualdade de seus resultados. Para Sen, a liberdade se relacionada com ambos, mas não coincide com nenhum.

Desse modo, Sen entende que a teoria de Rawls pode ser interpretada para reorientar a análise da igualdade e justiça em direção às liberdades abrangentes realmente desfrutadas.

Restam reconhecidas, assim, a importância fundacional da liberdade humana e o aspecto fundamental da diversidade humana.

Com essas considerações, Sen (2008, p. 149) volta-se para os problemas da economia do bem-estar e das análises sobre desigualdade com enfoque na pobreza, pois entende que a avaliação da desigualdade deve levar em conta tanto a diversidade dos indivíduos como a pluralidade de espaços nos quais a desigualdade pode ser analisada.

A igualdade entre as pessoas pode ser definida em termos de *aproveitamentos* ou em termos de *insuficiências* com relação aos valores máximos que cada uma pode respectivamente realizar. Para a “igualdade de aproveitamento de realizações”, nós comparamos os níveis efetivos de realização. Para a “igualdade de insuficiências”, comparam-se as insuficiências das realizações efetivas com relação às respectivas realizações máximas<sup>43</sup> (grifos do autor).

O aspecto da diversidade deve ser considerado quando se verifica que a igualdade de aproveitamento pode ser difícil de realizar. É o que ocorre no caso de

---

<sup>43</sup> Nesse caso, a igualdade de insuficiência conduz ao uso igual dos respectivos potenciais, enquanto a igualdade de aproveitamento está ligada à igualdade nos níveis absolutos de realização.

incapacidades graves, como por exemplo a capacidade para se locomover ou a capacidade de se manter com boa saúde.

Entretanto, mesmo quando não se pode dar a uma pessoa incapacitada a liberdade para desfrutar o mesmo nível do funcionamento em questão, Sen entende que existem bons argumentos, baseados na equidade, para que se tente maximizar seu menor potencial para realizar funcionamentos.

É a isso que a lógica rawlsiana do *maximin* conduz: “melhorar tanto quanto possível a situação dos que estão na pior situação”. É nesse sentido que Sen (2008, p. 151) afirma que boa parte do raciocínio de Rawls pode ser aplicado inclusive além de sua própria estrutura restrita, quando se considera razões de equidade.

A conexão entre desigualdade e bem-estar social pode ser observada de diferentes maneiras, e por isso o mais adequado é avaliar as desigualdades a partir da limitação dos conjuntos capacitários. Nesse contexto, renda<sup>44</sup>, ou baixa renda, não pode ser visto como o melhor critério de aferição da pobreza<sup>45</sup>.

Sen (2008, p. 171) entende que isso é importante porque a indisponibilidade de recursos públicos para auxiliar na eliminação de severas privações não pode ensejar uma redefinição da própria pobreza<sup>46</sup>. Nesse caso, mostra-se mais eficaz identificar aqueles que estão verdadeiramente privados no conjunto capacitário, de modo que o diagnóstico preceda a escolha de políticas, em vez de simplesmente identificar a pobreza com a recomendação de alguma política.

Uma recomendação de política está condicionada à exequibilidade, mas o reconhecimento da pobreza tem de ir além disso. Pode-se argumentar que o primeiro passo consiste em *diagnosticar* a privação, e relacionado com ele, determinar o que *devemos* fazer se tivermos os meios. E então o próximo passo é fazer escolhas de políticas reais em conformidade com nossos meios. Neste sentido, a análise descritiva da pobreza tem de ser *anterior* à escolha de políticas. (grifos do autor).

Se entendermos que no contexto da sociedade brasileira<sup>47</sup> as desigualdades decorrentes da distribuição de terras rurais representam um fator constitutivo da

---

<sup>44</sup> Para Sen (2000, p. 28), assim como para Aristóteles (1999, p. 20, 1096a), a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer. No caso de Sen, a utilidade da riqueza está nas liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter.

<sup>45</sup> A utilização exclusiva do critério renda é insuficiente para analisar questões distributivas relativas à pobreza, considerando que existem outros aspectos que devem ser considerados, conforme será demonstrado adiante.

<sup>46</sup> Até porque, Sen argumenta, isso gera a tentação nos governos de concentrarem seus esforços sobre os mais ricos entre os pobres, pois esse seria o modo com que o número de pobres poderia mais facilmente ser reduzido. Isso, ao nosso ver, traduz-se exatamente numa perspectiva utilitarista de política pública.

<sup>47</sup> Sen (2008, p. 171) ressalta que o que é considerado uma terrível privação em determinada sociedade, pode não o ser em outra, de modo que “o exercício primário de diagnosticar a privação

pobreza que afeta o conjunto capacitário das pessoas que vivem com severa privação no campo, o problema decorrente dessa constatação será identificar quais políticas estão mais adequadas aos meios dos quais dispomos para enfrentar esse problema.

A pobreza representa uma deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis de funcionamentos, tais como estar bem nutrido, adequadamente vestido, abrigado, livre de doenças que podem ser prevenidas etc.

Uma ‘linha de pobreza’ que ignora completamente as características individuais não consegue fazer justiça às nossas verdadeiras preocupações sobre o básico na pobreza, a insuficiência de capacidade devida a meios econômicos inadequados (SEN, 2008, p. 175).

Desse modo, a pobreza se manifesta por uma incapacidade de buscar bem-estar, já que a adequação dos meios econômicos não pode ser julgada independentemente das possibilidades reais de conversão de rendas e recursos em capacidades para realizar funcionamentos. Nesse sentido, Sen (2000, p. 109-110,) defende que:

- (1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente).
- (2) Existem *outras* influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
- (3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é *variável* entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (grifo do autor).

Embora não seja uma teoria da justiça distributiva, a teoria social do enfoque das capacidades claramente tem implicações distributivas. É por isso, que no próximo item será discutida a relação existente entre as teorias de justiça e o direito de propriedade.

## 2.4 Relação entre as teorias de justiça e o direito de propriedade

Conforme foi ressaltado anteriormente, um dos aspectos das teorias de justiça é que elas têm implicações distributivas. O objetivo deste tópico é, considerando os interesses humanos relevantes, oferecer uma justificativa normativa para a consideração do direito de propriedade de um modo particular.

---

não pode deixar de ser sensível ao modo como vários tipos de penúrias são vistas na sociedade em questão”.

Para tanto, será feita uma análise crítica do direito de propriedade e suas justificativas (no âmbito do reconhecimento e proteção) a partir de diferentes concepções de justiça, a saber: o utilitarismo, o libertarismo e o liberalismo igualitário (nesse último caso, a partir do enfoque específico das capacidades).

#### **2.4.1 Direito de propriedade e a crítica ao utilitarismo**

A concepção utilitarista representa o modelo predominante de análise de bem-estar no âmbito das políticas públicas. O utilitarismo que adota uma filosofia moral consequencialista, de forma que o julgamento das ações, regras ou instituições, e a própria ideia do sentido de certo ou errado, resulta da consequência que acarretam.

Nesse aspecto, como o utilitarismo propõe a maximização da utilidade ou bem-estar, num sistema social e político de decisão, em que se submetem os interesses individuais aos interesses sociais, pode-se afirmar que a definição de bem precede à definição de justo.

O utilitarismo considera que o único princípio a ter em conta na moral e na legislação é o princípio utilidade. Autores contemporâneos, como Peter Singer, não pensam a igualdade em termos de justiça, mas antes em termos de “igualdade de bem-estar”, que é interpretada como “satisfação dos interesses individuais” (ROSAS, 2011, p. 19).

Nos estudos relativos ao direito de propriedade, a concepção utilitarista defende que as instituições deveriam ser moldadas para maximizar a rede de utilidades, ou rede de riqueza da sociedade, como se fosse uma contabilidade instrumental para alcançar o bem-estar (ALEXANDERLPEÑALVER, 2012).

O aspecto instrumental é característica inevitável de vários direitos, uma vez que, independentemente de determinado direito ser intrinsecamente valioso ou não, a sua aceitação, certamente, terá outras consequências.

Aplicando essa ideia à discussão sobre a função social da propriedade, é de se perguntar até que ponto a função social corresponde a uma concepção utilitarista de direito de propriedade?

Sen (2008) abordou esse aspecto da concepção utilitarista no contexto do direito de propriedade em um artigo que escreveu em 1988 para a revista *Economics and Philosophy*. Nesse escrito, argumentou que, segundo a concepção utilitarista, os

direitos podem ser considerados moralmente importantes por serem instrumentos valiosos para alcançar outros objetivos.

O direito de propriedade, nesse ponto de vista, não possui importância intrínseca, de modo que sua violação não seria em si uma coisa ruim, tampouco uma realização intrinsecamente boa. Mas sua aceitação (do direito de propriedade) promove as coisas que são, em última análise, importantes, a saber, a utilidade (SEN, 1988, p. 592).

Por óbvio, preocupações instrumentais também aparecem em Aristóteles, Tomás de Aquino e David Hume<sup>48</sup>, para quem essas discussões fazem parte de uma estrutura moral maior, que não é necessariamente utilitarista. O fato de um direito ser instrumentalmente valioso<sup>49</sup> não viola, por si só, a ideia de justiça.

O próprio Sen (2008, p. 81) reconhece que as oportunidades reais de uma pessoa (*liberdade de bem-estar*) precisam ser valoradas ao menos por razões instrumentais, conforme será desenvolvido a seguir.

Sobre Tomás de Aquino, em especial, Mota (2008, p. 21) afirma:

Aquino, seguindo Aristóteles, assegura, consoante a prudência, a legalidade e a necessidade da propriedade privada no âmbito da atual condição humana em termos de maior benefício para o bem comum e, ainda, na orientação dos bens para a ordem, eficiência, segurança e paz, não desconectada dos valores instrumentais da moderna liberdade. Assim, o estado de direito obriga à conclusão que o regime da propriedade privada provê, via de regra, o melhor meio para o florescimento da sociedade humana.

É interessante notar que a abordagem utilitarista trata a propriedade como instrumental, no sentido de que a noção de justo é informada a partir da ideia de bem. Ou seja, a perspectiva utilitarista leva em consideração o resultado, não admitindo que no final possa haver uma distribuição completamente desigual, que decorra dos planos de vida que cada sujeito deseje traçar.

O instrumentalismo da teoria utilitarista também contrasta com as teorias libertárias, que defendem que os indivíduos são livres para agir da forma que quiserem, pois consideram que o direito de propriedade é moralmente inviolável<sup>50</sup>.

Por ora, nosso foco é o utilitarismo. Então o que difere o caráter instrumental conferido à propriedade pelos utilitaristas das outras concepções? Na verdade, para

---

<sup>48</sup> Nesse sentido, ver Hume (2001).

<sup>49</sup> Bobbio et. al. (2007 p. 1034), por exemplo, chegam a afirmar que “a Propriedade de um bem, especialmente quando instrumental, só é legítima se cumprir uma função social”.

<sup>50</sup> Conforme será visto, a concepção libertária defende um Estado mínimo, a quem cabe apenas o papel de garantir o cumprimento dos contratos e a reprovação dos atos ilícitos.

os utilitaristas, o direito de propriedade é valioso por causa dos resultados que produz.

Por isso, como destaca Sen (1988, p. 593), na visão utilitarista não existe nenhuma obrigação moral, de fato, em ajudar os outros, a menos que o cumprimento do direito de propriedade também promova algum outro objetivo, tal como a utilidade.

No campo jurídico, assim como na economia, são desenvolvidos estudos baseados em modelos de comportamento, cuja teoria de fundo é utilitarista. Esses estudos se valem de análises econômicas para explicar como as leis operam e como elas podem ser melhoradas para atingir determinado resultado (ALEXANDER; PEÑALVER, 2012).

Não é possível considerar, por conta do utilitarismo consequencialista, que a utilização de ferramentas econômicas seja um instrumento negativo de análise para a teoria jurídica. Pelo contrário. Tome-se, por exemplo, análises que tentam explicar ou fazer previsões sobre as consequências de diferentes enfoques jurídicos, como ocorre com a teoria dos jogos.

Na teoria dos jogos são analisadas estrategicamente situações em que a escolha de um participante deve levar em consideração as possíveis escolhas dos demais participantes do jogo, na tentativa de melhorar seu retorno. A teoria dos jogos estuda as estratégias racionais dos participantes em situações em que o resultado depende não só da estratégia própria de um agente como também das condições, objetivos e estratégias dos outros agentes.

Desse modo, em seu contorno utilitarista, essa relação (direito e economia) reveste-se da ideia de que o direito busca eficiência, pelos menos em tese, e que uma escolha social é eficiente ou melhor do que as outras opções disponíveis, à medida que maximiza a utilidade ou o bem-estar geral.

Pelo enfoque da eficiência, as ações escolhidas devem levar às melhores consequências para a comunidade. Os meios, nesse caso, são determinantes para os resultados, e os resultados (as boas consequências) fazem parte da justiça.

Numa versão mais atual, a situação hipotética tratada pela tragédia dos comuns é considerada o ponto de partida do utilitarismo contemporâneo sobre o direito de propriedade (ALEXANDER; PEÑALVER, 2012). Tese atribuída a Hardin (1968), a tragédia dos comuns explica como o uso excessivo de um recurso comum valioso pode gerar desperdício e seu consequente esgotamento.

Pegurier (2006), contextualizando o assunto a partir das questões ambientais, atesta que o sentido clássico da palavra tragédia diz respeito à impossibilidade de, uma vez em movimento, alterar o curso dos acontecimentos, tal como ocorre nas tragédias gregas, em que o fim terrível é antevisto, mas nada pode ser feito para evitá-lo:

Hardin identificou uma classe de situações que está por trás de grande parte dos problemas ambientais que vivemos. Toda vez que um recurso natural é aberto, a competição pelo mesmo leva a um final sinistro: o seu esgotamento. A imagem que ele usa é a de um pasto público. Os donos dos animais que ali se alimentam têm o interesse comum de preservá-lo. Mas como a entrada é totalmente livre, individualmente, estão impedidos de barrar os outros. O benefício de cada animal a mais no pasto é do seu dono, mas o custo que ele gera é dividido por todos. De forma suicida, todos os usuários do pasto são levados a trazer o maior número de animais possível. E deixam que comam sem limite, até que o pasto acabe (PEGURIER, 2006).

O modelo de Hardin (1968) mostra como a busca de maximização dos ganhos individuais representa, em alguns casos, a diminuição do benefício coletivo nas situações em que os custos são suportados coletivamente e os benefícios são usufruídos individualmente. Ou seja, nesses casos, o consumo individual do bem gera mais custos do que benefícios.

De um modo geral, a noção de que existem consequências que não estão incluídas na escolha dos atores em termos de custo-benefício traduz-se pelo conceito de externalidade: isso quer dizer que algumas atividades econômicas desenvolvidas por atores privados produzem custos negativos decorrentes de ineficiências, os quais serão suportados pela sociedade<sup>51</sup>.

Segundo Hardin (1968), as únicas opções para realinhar um cálculo individual de ganho privado sobre custos coletivos e benefícios de um consumo comum são: a *privatização*, pela divisão daquilo que é comum em partes individualizadas; ou a *regulação*, pela edição de regras coercitivas proibindo uma superexploração<sup>52</sup>.

Na perspectiva utilitarista, ao escolher entre a privatização do recurso ou sua regulação, a sociedade deveria escolher a opção menos custosa. Em ambos os casos, considera-se o direito de propriedade a partir de sua instrumentalidade.

---

<sup>51</sup> Segundo Nobre e Amazonas (2002, p. 109), a correção desses desvios, no caso das questões ambientais, por exemplo, pode ocorrer pela introdução de mecanismos institucionais de comando e controle, como a taxação e a emissão de licenças de poluição, forçando uma internalização desses custos de forma a induzir um nível socialmente “ótimo” de poluição.

<sup>52</sup> Os custos de regulação incluem o custo de edição e aplicação das leis, assim como as ineficiências que seriam produzidas durante o processo. Os custos de privatização incluem o estabelecimento e cumprimento do direito de propriedade, bem como as ineficiências resultantes de incentivos que não acrescem nenhuma utilidade.

As discussões sobre a superexploração de recursos comuns só traduzem parte da discussão utilitarista em torno do direito de propriedade. A outra parte está ligada à ineficiência da utilização dos bens, uma espécie de subutilização.

Esse comportamento, denominado pelos economistas de *free rider* (ou carona), traduz a ideia segundo a qual a pessoa senta no banco do carona, deixa que o motorista faça o trabalho, e usufrui dos benefícios. Isso ocorre quando um ou mais agentes econômicos usufruem do benefício proveniente de determinado bem sem que tenham contribuído para a produção daquele benefício<sup>53</sup>.

Tome-se como base o seguinte exemplo:

Comumente, encontraremos exemplos de *free rider* entre agentes que se beneficiam de recursos naturais como se estes não tivessem dono. Um exemplo relacionado ao meio ambiente seria o de uma indústria que lança livremente de forma clandestina seus resíduos em um rio. Durante anos ela não se preocupa em instalar filtros ou reduzir a poluição emitida porque não tem custos com isso. Seu comportamento toma “carona” em custos e projetos desenvolvidos pelos órgãos públicos da região que lutam para despoluir o rio. Entretanto, quando detectado que a emissão dos resíduos industriais é danosa ao rio, os órgãos responsáveis propõem alguma alternativa de controle de poluição. Seja qual for a alternativa (taxas, quotas, etc.), a indústria poluidora passará a ter que considerar um custo que até então alocava para a sociedade. E isso gera uma redução no lucro que não lhe interessa. Sendo assim, a indústria permanece com seu comportamento *free rider*, de manter sua poluição na clandestinidade, durante o tempo em que isso seja possível (COSTA, 2005).

A partir do exemplo do *free rider*, a visão utilitarista sobre o direito de propriedade argumenta que, em regime de livre acesso, em vez da superexploração, tem-se uma subprodução decorrente da falha do sistema em proporcionar incentivos para que atores racionais se engajem em trabalhos desagradáveis, porém úteis (necessários).

É o que ocorre no caso da ocupação de terras devolutas: agentes que se beneficiam das terras públicas como se não tivessem dono. O agente explora livremente de forma clandestina a área, sem se preocupar em respeitar as normas ambientais e trabalhistas porque não tem custos com isso. Seu comportamento toma “carona” em custos e projetos desenvolvidos pelos órgãos públicos que lutam para reduzir o desmatamento da região<sup>54</sup>.

A consequência disso é um maior rigor no licenciamento e fiscalização das atividades produtivas. Desse modo, os produtores regularizados, passarão a ter de

---

<sup>53</sup> Isso pode ser verificado em alguns bens públicos, que apresentam características como a não-rivalidade e a não-exclusividade. A rivalidade pode ser expressa por uma situação em que o consumo de determinado bem por uma pessoa impede o consumo desse mesmo bem por outra pessoa.

<sup>54</sup> Outro motivo que tem relação com a ocupação de terras públicas, talvez o principal, é a expectativa do agente de ser regularizado e poder especular com a terra.

considerar um custo que até então se alocava para a sociedade, o que gera uma redução no lucro que não lhes interessa. Sendo assim, os agentes que se beneficiam de terras públicas permanecem com seu comportamento *free rider*, de manter sua atividade na clandestinidade, durante o tempo em que isso seja possível.

A teoria utilitarista é extremamente sensível ao contexto<sup>55</sup>. Do ponto de vista utilitarista, direitos ligados à propriedade devem ser atribuídos à pessoa que mais os valoriza. Assim, corre-se o risco de que sejam sacrificados os direitos de determinadas pessoas, pois o enfoque da decisão estará condicionado ao resultado, e isso não será considerado injusto porque o direito de propriedade não é considerado intrinsecamente valioso.

De maneira geral, Alexander e Peñalver (2012) apontam os seguintes problemas da abordagem utilitarista em torno do direito de propriedade: a) as teorias utilitaristas não atribuem o peso adequado aos interesses individuais (importância intrínseca do direito); b) partem do pressuposto de que os bens sempre podem ser substituídos (o desafio seria simplesmente identificar qual é o custo de troca adequado).

A análise utilitarista não deve ser rejeitada. A crítica é direcionada apenas às análises extremas, que colocam que o bem-estar (utilidade) é tudo que importa para a estruturação das instituições ligadas ao direito de propriedade, e na relação que o direito de propriedade tem com a justiça.

Conforme é defendido por Fleischacker (2006, p. 150 e ss.), o utilitarismo sempre demonstrou preocupação com questões sociais ligadas aos pobres. Seus defensores procuram resolver problemas morais para mudar a realidade social e aprimorar as políticas públicas.

Conforme será analisado em seguida, não existe problema de que a propriedade seja vista como bem instrumental, desde que se tenha igual consideração pelo bem-estar de todos os cidadãos e se encare o cumprimento do direito de propriedade como meta a ser promovida.

Afinal, como lembra Sen (2008, p. 79 e ss.) os meios (renda, bens etc.) são importantes para colocar as capacidades para realizar funcionamentos ao alcance

---

<sup>55</sup> A análise econômica tradicional do direito de propriedade explora as diferentes faces das instituições para determinar se alguma mudança particular no sistema teria utilidade, ou se geraria algum tipo de melhoria em termos de bem-estar. Essa abordagem tem sido associada a uma concepção que vê a propriedade como um conjunto flexível de direitos específicos em relação às coisas, cujo conteúdo é em grande parte indeterminado e sujeito à constante reavaliação.

das pessoas, para que possam escolher entre os diferentes modos de vida aquele que considerem mais valioso.

#### **2.4.2 *Direito de propriedade e a crítica ao libertarismo***

Conforme foi brevemente abordado no capítulo 2, a concepção libertária tem viés liberal, com foco no estado mínimo, na proteção do livre mercado, defendendo que uma sociedade justa é aquela que não impõe nenhum limite legal aos níveis de desigualdade econômica nela presentes.

O pensamento libertário faz uma defesa vigorosa da proteção de uma esfera individual, que entende inviolável, e que tem efeitos econômicos (mercado livre) e éticos (direitos individuais inalienáveis).

Essa visão é restritiva, pois assume que o direito de propriedade impõe limites sobre o que os outros podem ou não podem fazer. Para os libertários, o direito de propriedade é intrinsecamente importante, mas não impõe nenhum dever de ajudar os outros a atingir seus direitos.

Em Nozick (1991, p. 9), por exemplo, a defesa da propriedade privada é baseada nas liberdades negativas. A liberdade representa uma não interferência externa e coerciva.

Nossa principal conclusão sobre o Estado é que um Estado mínimo, limitado às funções restritas de proteção contra a força, o roubo, a fraude, de fiscalização do cumprimento dos contratos e assim por diante justifica-se; que o Estado mais amplo violará os direitos das pessoas de não serem forçadas a fazer certas coisas, e que não se justifica e que o Estado mínimo é tanto inspirador quanto certo. Duas implicações dignas de nota são que o Estado não pode usar sua máquina coercitiva para obrigar certos cidadãos a ajudarem a outros ou para proibir atividades a pessoas que desejem realizá-las para seu próprio bem ou proteção.

Resgata um liberalismo clássico, para defender, por exemplo, que a propriedade é uma recompensa daqueles que trabalham a terra, independentemente<sup>56</sup> das consequências que o reconhecimento desse direito possa acarretar. O trabalho gera uma reivindicação moral em torno da terra trabalhada, que se tornou produtiva.

Por que misturar nosso trabalho com alguma coisa nos torna proprietário dela? Talvez porque possuímos nosso próprio trabalho, de modo que passamos a possuir uma coisa antes sem dono que é saturada com aquilo que possuímos [...] Talvez a ideia, em vez disso, seja que trabalhar em alguma coisa melhora-a e a torna mais

<sup>56</sup> Aqui reside o problema. Essa noção da estrita observância dos deveres morais, nesse caso, decorrentes das liberdades negativas, se fragiliza quando os arranjos institucionais mínimos vigentes não asseguram a determinados agentes sequer o direito elementar de sobrevivência fisiológica. Nesse contexto, como se pode esperar que as pessoas cumpram os contratos e tenham respeito pela propriedade alheia?

valiosa e todos têm direito a possuir uma coisa cujo valor eles criaram (NOZICK, 1991, p. 194).

Sua interpretação da teoria de apropriação de Locke presume que qualquer teoria adequada de justiça conterà condições sobre as circunstâncias de justificação para que um bem que passe à propriedade de alguém legitimamente mude a situação de todas as outras pessoas que tinham a liberdade de usá-lo.

A intensão de Nozick (1991, p. 197 e ss.) é negar uma justificação utilitarista como fundamento da defesa da propriedade privada, a condição lockeana<sup>57</sup> de que tenha “sido deixado tanto e tão bom em comum para os outros”, para argumentar que o direito de propriedade não pode estar condicionado a um princípio de resultado final.

Desse modo, conforme entendem Alexander e Peñalver (2012, p. 55), no estado mínimo defendido por Nozick (1991), nenhuma forma de redistribuição seria permitida, e a regulação do direito de propriedade serviria para impedir que proprietários violassem o direito de outros proprietários.

Encontramos uma linha de argumentação libertária também em Hayek (1983), mais pelo aspecto econômico do que ético, quando defende que não há princípio que justifique qualquer poder coercitivo do Estado. Para ele, a importância que um liberal atribui a objetivos específicos, quaisquer que sejam eles, não serve de justificativa suficiente para obrigar outras pessoas<sup>58</sup> a se submeterem a esses objetivos.

É por esse motivo que para o liberal os ideais morais, bem como os ideais religiosos, não podem ser objeto de coerção, enquanto conservadores e socialistas não reconhecem esses limites. Às vezes, penso que o atributo mais marcante do liberalismo, que o distingue tanto do conservadorismo quanto do socialismo, é a idéia de que convicções morais quanto a questões de conduta que não interferem diretamente com a esfera individual protegida pela lei não justificam a coerção dos demais (HAYEK, 1983, p.472).

Há uma falsa promessa no discurso socialista<sup>59</sup>, que é a de liberdade econômica. Tal reivindicação, dessa nova liberdade, não passaria, segundo o autor,

---

<sup>57</sup> A condição de Locke fora pensada para garantir que a situação dos que fossem privados do acesso ao bem não ficasse pior.

<sup>58</sup> Aqui, ele está voltando suas críticas especialmente aos conservadores, a quem chama de oportunistas e desprovidos de princípios, por entender que seu discurso muda de acordo com os interesses envolvidos: “não consigo simpatizar com a corrente antidemocrática do conservadorismo. Não é quem governa, mas o grau de poder do governo, que me parece ser o problema essencial” (HAYEK, 1983, p.472).

<sup>59</sup> Vale a pena a transcrição da seguinte passagem, sobre a forma como Hayek emprega os conceitos que quer discutir: “Antes de prosseguir na análise de nosso tema principal, resta-nos um obstáculo a transpor: esclarecer um equívoco responsável em grande parte pelo modo como estamos sendo levados a situações não desejadas por ninguém. Esse equívoco, na realidade, diz respeito ao

“da velha reivindicação de uma distribuição equitativa da riqueza”, e constitui o *caminho da servidão*<sup>60</sup> (HAYECK, 2010, p. 49).

A tese central de Hayek (2010, p. 19) é que “a mais importante transformação que um controle governamental amplo produz é de ordem psicológica, é uma alteração no caráter do povo”. Esse controle externo faz com que a conduta dos indivíduos seja imposta por regras nebulosas, sem a possibilidade de que se possa julgar o mérito de sua elaboração, finalidade, acerto etc., fazendo, com isso, que a esfera de escolhas livres tenda a desaparecer.

Por isso, a defesa da verdadeira liberdade, afirma - aquele sentido político original em que “o indivíduo estaria livre da coerção e do poder arbitrário de outros homens, livre das restrições que não lhe deixavam outra alternativa senão obedecer às ordens do superior ao qual estava vinculado” - deve ser feita, a partir da não interferência externa e intencional na ação dos indivíduos. Isso constitui o caminho para a liberdade (Hayek, 2010, p. 49).

Visão mais próxima, seguindo a doutrina brasileira, pode ser encontrada em Rosenfield (2008). Para este autor, não é possível defender a liberdade sem necessariamente defender o direito de propriedade, sem defender o livre exercício desse direito.

Rosenfield (2008, p. 157) critica o Estado brasileiro por entender que este vive às expensas da sociedade, e define-o como um *Estado burocrático-distributivo*:

Burocrático, pois cresce sem cessar para atender às necessidades de uma máquina sempre mais forte. Distributivo, pois se apodera de uma bandeira social, moral, como se sua função fosse a mera distribuição de riquezas e não a criação de condições para que a riqueza seja produzida

Para Rosenfield (2008, p. 122), a propriedade privada é assegurada pelo texto constitucional, com relativizações, que são apresentadas como funções da propriedade privada, mas que na verdade só servem para criar clima de insegurança jurídica, que favorece o desrespeito aos contratos.

---

próprio conceito de socialismo. Tal conceito pode significar simplesmente os ideais de justiça social, maior igualdade e segurança que são os fins últimos do socialismo – e é muitas vezes usado nesse sentido. Mas significa também o método específico pelo qual a maior parte dos socialistas espera alcançar esses fins, e que para muitas pessoas inteligentes são os únicos métodos pelos quais esses fins podem ser plena e rapidamente alcançados. Nesse sentido, socialismo equivale à abolição da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios de produção, e à criação de um sistema de “economia planificada” no qual o empresário que trabalha visando ao lucro é substituído por um órgão central de planejamento” (HAYECK, 2010, p. 55).

<sup>60</sup> O livro de Hayek (2010, p. 15), cuja primeira edição em inglês foi publicada em 1944, se dirigia contra o planejamento econômico e o socialismo radical: “aquele movimento estruturado, que visava uma organização premeditada da vida econômica pelo estado transformado em principal proprietário dos meios de produção”.

Uma sociedade e um Estado modernos não podem operar convenientemente se os seus contratos são imperfeitamente reconhecidos, seja pela lentidão da Justiça, seja por uma máquina estatal que não exerce adequadamente a sua autoridade. Se a propriedade fica sob risco, a própria liberdade periclitada

Por isso, entende que se o próprio Estado “oferece justificativas para que propriedades sejam invadidas, abre ele uma brecha no estado de direito”, e que um Estado sem lei, onde as pessoas não obedecem a contratos e não são punidas, entra na anarquia (Rosenfield, 2008, p. 122).

Feitas estas considerações, não há dúvida que alguns direitos devem ser reconhecidos devido à importância intrínseca que representam para a liberdade. No entanto, a aceitação da importância intrínseca de qualquer direito não garante que a sua avaliação moral seja favorável. Essa avaliação não pode deixar de considerar as prováveis consequências decorrentes dos efeitos produzidos pela aceitação desse direito (SEN, 1988, p. 593).

O nexo de causalidade da fome, bem como sua prevenção, por exemplo, podem depender significativamente de como o direito de propriedade é estruturado. Se um conjunto de direitos (incluindo o de propriedade) leva, por exemplo, à fome, a aprovação moral desses direitos certamente seria severamente comprometida (SEN, 1988, p. 593).

É claro que as liberdades fundamentais devem ser garantidas, de modo que a ideia de justiça também proteja os indivíduos contra a violência de outros indivíduos e do próprio Estado, para que o direito de propriedade não seja sacrificado arbitrariamente.

Para Sen (1988), o direito de propriedade sobre o produto do trabalho (no caso, a terra trabalhada) pode ter alguma importância moral intrínseca, mas também se faz necessário tomar em consideração o desvalor moral que representa a miséria humana, tal como se dá com o sofrimento devido à fome e doenças relacionadas à nutrição.

Assim, o reconhecimento do direito aos frutos do próprio trabalho jamais poderá plausivelmente ser visto como tendo mais força moral do que o direito de não passar fome (SEN, 1988, p. 594).

Como também lembra Vita (2008, p. 27)

a noção de responsabilidade coletiva supõe que sejamos capazes de reconhecer a existência de um dever moral de não contribuir para perpetuar arranjos políticos e

socioeconômicos nos quais muitos, entre os que estão obrigados a viver sob esses arranjos, sejam sistematicamente perdedores na distribuição produzida de encargos e benefícios da cooperação social.

No contexto específico de economias de propriedade privada, os direitos são substancialmente analisáveis de acordo com as *dotações (endowments)* e as *possibilidades de troca (exchange entitlements)*<sup>61</sup>. A dotação de uma pessoa refere-se ao que ela, inicialmente, possui, estando incluída aí a sua própria força de trabalho. As possibilidades de troca dizem respeito ao que a pessoa pode obter trocando o que ela possui, quer pela produção, quer pelo comércio, ou uma mistura dos dois (SEN, 1988, p. 595).

Nesse contexto, muitas vezes, apesar de haver a disponibilidade de alimentos, as pessoas não são capazes de se verem livres da fome por não disporem das dotações e/ou das possibilidades de troca. Cita alguns exemplos, dentre os quais vale destacar o da grande fome ocorrida em 1943 na cidade de Bengala, na Índia. Nesse ano, o total de alimentos disponíveis foi consideravelmente maior do que nos dois anos anteriores, quando não havia fome, e ainda assim, três milhões de pessoas morreram, principalmente em áreas rurais, devido a mudanças no poder de compra de determinados grupos, que atingiu principalmente os trabalhadores rurais.

A causa da fome pode ser sensatamente vista em falhas decorrentes da ausência de direitos mínimos garantidos a determinados grupos, o que aponta para possíveis políticas públicas de prevenção que teriam de pensar numa forma de garantir esses direitos.

Isso poderia, no longo prazo, ser feito de várias maneiras, envolvendo tanto o crescimento econômico (incluindo o crescimento da produção de alimentos), como alguns ajustes de distribuição. Ocorre que algumas dessas políticas podem, no entanto, exigir que o direito de propriedade seja violado. O problema, na verdade, é particularmente forte no curto prazo, uma vez que pode não ser possível projetar um crescimento econômico rápido instantaneamente (SEN, 1988, p. 595).

Para Favareto<sup>62</sup> (2006, p. 65), o que Sen (1988) está tentando demonstrar é que o problema de fomes epidêmicas, nesse caso, não encontra solução simples no aumento da oferta de alimentos, ou em mecanismos de mercado, pois a participação

---

<sup>61</sup> O termo *entitlement* parece indicar o sentido de que a pessoa se habilita para realizar algo, como estando investida das condições necessárias para realizar determinada ação.

<sup>62</sup> Favareto (2006) analisou outro texto (*Poverty and famines*) em que Sen discute a relação entre desigualdades, privações e liberdades e a ocorrência de fomes coletivas.

na distribuição da renda estaria diretamente ligada ao direito de acesso sobre as terras ou a uma inserção qualificada no sistema produtivo.

Desse modo, e no contexto acima delineado, populações sem acesso à terra possuem dotações reduzidas (ou até mesmo inexistentes) o que acaba por bloquear suas possibilidades de troca.

Se o direito de propriedade é tido como moralmente inviolável, independentemente de suas consequências (como ocorre na concepção libertária), então podemos chegar à conclusão de que determinadas políticas podem não ser moralmente aceitáveis, mesmo que possam salvar milhares de vidas.

Para Sen (1988), um direito pode ser intrinsecamente valioso e ainda assim ser justificadamente violado se levarmos em consideração as consequências positivas que essa violação acarretará. O absurdo, aqui, não diz respeito à fixação de valor intrínseco ao direito de propriedade, mas à consideração de que esse direito seja simplesmente aceito, independentemente das suas consequências.

Um sistema moral que valoriza tanto o direito de propriedade quanto outros objetivos, tais como o direito de se ver livre da fome, pode, ao mesmo tempo em que dá ao direito de propriedade importância intrínseca, recomendar sua violação quando acarrete melhores consequências em termos globais (SEN, 1988, p. 596).

Ou seja, mesmo quando o direito em questão é reconhecido como tendo valor moral intrínseco, valorizar esse direito não é a mesma coisa que aceitá-lo, ainda mais quando as consequências demonstram que essa defesa é insustentável.

A concepção libertária, portanto, não é compatível com as premissas constitucionais do direito brasileiro, as quais dão eficácia à garantia dos direitos fundamentais. Concorde-se, desse modo, com Brito Filho (2014a, p. 228), para quem essa corrente não é “capaz de reconhecer direitos humanos para além da 1.<sup>a</sup> dimensão, nem no caso dos direitos fundamentais, no Brasil, os direitos sociais”.

#### ***2.4.3 Uma abordagem da propriedade a partir do desenvolvimento das capacidades***

Para Sen (2008, p. 185 e ss.), a diversidade humana decorrente dessa diferença dos indivíduos, relacionada com habilidades e inabilidades físicas e mentais, diferenças de classe, sexo, grupo ocupacional, *status* do emprego etc. tornam recomendável, no campo prático, que nos concentremos em algumas dessas categorias particulares.

Dessa constatação, verifica-se a necessidade de que, para proceder com análises gerais da desigualdade, devemos trabalhar em termos de grupos em vez de indivíduos específicos. O foco de Sen (1988) está na desigualdade de grupos devido ao que isso representa para a desigualdade entre indivíduos situados em diferentes grupos, e não apenas a desigualdade entre diferentes grupos propriamente dita.

Sen explica (2008, p. 186):

A importância de classificações baseadas em classes é suficientemente óbvia na maioria dos contextos. Elas também indicam por que é verdade que a igualdade no espaço, digamos, dos direitos libertários não produz nada parecido com a igualdade de bem-estar ou com a igualdade de liberdades abrangentes para levar as vidas a que as pessoas podem respectivamente atribuir valor.

Por isso, a abordagem da igualdade relacionada com a satisfação de necessidades e garantia de liberdades deve ir além da análise baseada puramente em classes. A igualdade de rendas, por exemplo, pode falhar em produzir uma satisfação de necessidades, por conta da diversidade humana. Desse modo, fica claro que existem outras diversidades que influenciam a vida que as pessoas podem levar e as liberdades de que podem desfrutar.

No caso das questões ligadas a terra, por exemplo, “mesmo se as desigualdades baseadas na posse de propriedade são completamente eliminadas, pode haver sérias desigualdades que surgem de diversidades nos potenciais (*abilities*) produtivos, necessidades e outras variações pessoais” (SEN, 2008, p. 188).

Dentro da categoria “produtores rurais”, existem diferentes formas de classificar as pessoas: classe econômica (grupos de renda), homens e mulheres (grupos de sexo), tamanhos das famílias, nível de escolarização, idade etc. Assim, um acesso mais equitativo a terra não é necessariamente suficiente para garantir um pleno desenvolvimento humano.

O importante é que Sen consegue demonstrar que o principal *fim e meio* do desenvolvimento é a expansão da liberdade. O enfoque na *qualidade de vida* e nas *liberdades substantivas*<sup>63</sup> engloba renda e riqueza. Essa conexão existe desde Aristóteles, pois *florescimento* e *capacidade* relacionam-se diretamente com *qualidade de vida e liberdades substantivas*.

---

<sup>63</sup> São as liberdades efetivas.

O próprio Sen (2011, p. 265) reconhece expressamente no livro *A ideia de justiça* a contribuição de Martha Nussbaum para a interligação entre a sua abordagem das capacidades e as ideias de Aristóteles.

Aristóteles (1999, p. 19, 1095a) defendeu que o fim último de uma vida boa é o florescimento humano<sup>64</sup> (*eudaimonia*), que também pode ser entendido como prosperidade, apesar de reconhecer que não havia consenso sobre o que constituiria uma vida boa.

Parece que a felicidade, mais que qualquer outro bem, é tida como este bem supremo, pois a escolhemos sempre por si mesma, e nunca por causa de algo mais; mas as honrarias, o prazer, a inteligência e todas as outras formas de excelência, embora as escolhamos por si mesmas (escolhê-las-íamos ainda que nada resultasse delas), escolhemo-las por causa da felicidade, pensando que através delas seremos felizes. Ao contrário, ninguém escolhe a felicidade por causa das várias formas de excelência, nem, de um modo geral, por qualquer outra coisa além dela mesma (ARISTÓTELES, 1999, p. 23, 1097a).

Parte importante da vida humana deriva da nossa capacidade de pensar (razão prática). A razão, nesse sentido, representa a capacidade humana de deliberar sobre ações, refletir sobre emoções, examinar os fatos e desenvolver raciocínios (ARISTÓTELES, 1999, p. 24, 1098a).

Uma vida bem vivida é, nesse sentido, entre outras coisas, uma vida virtuosa. A virtude se desenvolve no curso da nossa vida, é adquirida gradativamente (é diferente, portanto, das nossas aptidões/talentos naturais), e resulta de certas formas de comportamento que conduzem ao florescimento humano.

O florescimento humano tem uma dimensão de desenvolvimento, que está ligada ao ciclo de vida das pessoas. A concepção aristotélica de florescimento e capacidade fornecem as bases para uma formulação que tenha preocupação com as consequências do direito de propriedade para o bem-estar (entendido de forma mais ampla), sem resultar com isso numa visão utilitarista<sup>65</sup> (ALEXANDER; PEÑALVER, 2012).

O desenvolvimento se traduz inevitavelmente por um esforço cooperativo. A capacidade humana de cada indivíduo, para se desenvolver, exige certos bens materiais básicos e uma infraestrutura comum que depende das contribuições de todos os membros da sociedade em questão.

---

<sup>64</sup> Segundo Alexander e Peñalver (2012), o florescimento, esse fim último, seria um complexo conceito constituído por inúmeros e imensuráveis bens.

<sup>65</sup> Retomaremos essa discussão sobre se a teoria de Sen é, de fato, uma concepção de igualdade de bem-estar, mais à frente.

Por mais que a pessoas valorizem sua independência pessoal, é improvável que consigam desenvolver-se sem os outros. Para florescer, as pessoas devem viver sob as circunstâncias corretas, ou pelo menos em certas circunstâncias aceitáveis: “não podemos viver uma vida plena se estivermos em condições de extrema privação das necessidades humanas básicas”<sup>66</sup> (ALEXANDER; PEÑALVER, 2012, tradução nossa).

Esse desenvolvimento humano deve incluir pelo menos a capacidade de fazer escolhas significativas entre horizontes de vida alternativos, de discernir entre as diferenças marcantes de cada possibilidade, e para deliberar profundamente sobre o que é valioso dentro dessas escolhas alternativas disponíveis.

O desenvolvimento humano, da forma como é abordado por Sen (2000), não é constituído apenas pela posse de bens materiais específicos, pela satisfação de determinadas preferências subjetivas, ou até mesmo, por liberdades negativas.

O desenvolvimento é marcado pelo atingimento de certos estágios pessoais objetivos, e pelo desempenho de certas atividades. Essas condições podem variar desde um nível básico, como ter alimentação adequada, até um nível mais complexo, tal como participar da vida política da comunidade, e o desenvolvimento não exige que as pessoas necessariamente experimentem todos esses estágios (SEN, 2011, p. 267).

As pessoas podem discordar sobre quais são os recursos essenciais que possibilitam desfrutar de uma vida bem vivida. No entanto, algumas capacidades parecem incontroversas. Esse é o entendimento de Nussbaum (2011), quando associa as capacidades a determinadas áreas da liberdade, consideradas tão centrais, que sua remoção também implica na remoção da própria dignidade humana.

Desse modo, capacidades ligadas às condições mínimas para uma vida digna expressam os próprios direitos humanos. E é em função dessas capacidades que a justiça social deve ser definida. Uma constituição justa protege essas capacidades centrais. Essas capacidades constituem os direitos fundamentais dos cidadãos<sup>67</sup> (NUSSBAUM, 2013, p. 204).

---

<sup>66</sup> “We cannot live the lives that are the best possible lives for us if we live in conditions of extreme deprivation and in want of basic human needs”.

<sup>67</sup> O propósito de Nussbaum (2013, p. 84) é fornecer a “base filosófica para uma explicação das garantias humanas centrais que devem ser respeitadas e implementadas pelos governos de todas as nações, como um mínimo do que o respeito pela dignidade humana requer”.

A autora trabalha com uma lista aberta de dez capacidades centrais<sup>68</sup> para uma vida com dignidade, e com a ideia de que uma sociedade que não garante essas capacidades básicas para todos os seus cidadãos em algum nível mínimo apropriado, não chega a ser uma sociedade plenamente justa (2013, p. 91).

Da lista de capacidades humanas centrais a que interessa a este trabalho é a capacidade humana de ter controle sobre o próprio ambiente material. A capacidade humana de ter o controle sobre o próprio ambiente material, significa, entre outros aspectos, “ser capaz de ter propriedade (terra e bens móveis), e ter direitos de propriedade em base igual a dos outros” (tradução nossa)<sup>69</sup>.

A lista é aberta porque ela entende que as capacidades devem ser especificadas de forma um tanto geral e abstrata, de modo que possam sofrer modificações ao longo do tempo, e à luz das críticas a que forem submetidas por cada sociedade.

O nível de proteção proposto aqui não diz respeito apenas à defesa das liberdades básicas em seu sentido formal. Essas liberdades de escolha implicam em pré-condições materiais. Um Estado que efetivamente se propõe a garantir direitos deve reconhecer normas para além dos aspectos formais, e terá de enfrentar questões relativas, por exemplo, à distribuição e redistribuição do direito de propriedade, incluindo o direito de acesso a terra (NUSSBAUM, 2000, p. 227).

E o fato é que algumas liberdades limitam outras. “A liberdade dos proprietários fundiários de manterem suas terras, algumas vezes limita a atuação do Estado em projetos que poderiam ser centrais para proporcionar muitas liberdades para os pobres”<sup>70</sup> (NUSSBAUM, 2003, p. 44, tradução nossa).

É necessário enfatizar que o direito (a lei) pode promover o desenvolvimento humano em vários aspectos importantes, se estiver vinculado a implicações morais específicas (ALEXANDERL PEÑALVER, 2012). Esse raciocínio parece apropriado

---

<sup>68</sup> A lista de capacidades é a seguinte: 1) vida 2) Saúde física 3) Integridade física 4) Sentidos, imaginação e pensamento 5) Emoções 6) Razão prática 7) Afiliação 8) Outras espécies 9) Lazer 10) Controle sobre o próprio ambiente.

<sup>69</sup> “Control over one’s environment [...], being able to hold property (both land and movable goods), and having property rights on an equal basis with others” (NUSSBAUM, 2011, pos. 386).

<sup>70</sup> “The freedom of landowners to keep their land limits projects of land reform that might be argued to be central to many freedoms for the poor”.

quando o cumprimento da lei é pensado de maneira instrumental, para proteger aqueles cujas oportunidades para prosperar poderiam ser prejudicadas<sup>71</sup>.

Esse aspecto das oportunidades é sério se pensarmos o problema na perspectiva do bem-estar. Crespo e Gurovitz (2002), por exemplo, citam as pesquisas realizadas por Deepa Narayan<sup>72</sup> em estudos encomendados pelo Banco Mundial, que apontam que o pouco acesso a terra é um fator limitante de oportunidades:

Quanto ao bem-estar material, os pobres sempre mencionam a falta de comida, abrigo e vestimenta, moradia precária e fontes de subsistência incertas. Também a disponibilidade de alimentos ao longo do ano foi mencionada, assim como a posse de ativos. *Nas áreas rurais, essas demandas tomam a forma de terras, juntamente com a posse de ativos que permitam o cultivo e uma boa colheita* (CRESPO e GUROVITZ, 2002, grifo nosso).

No contexto da propriedade, leis contra o roubo e fraude são exemplos óbvios, mas existem outros, tais como a implementação de impostos redistributivos, a inclusão de proibições contra o uso nocivo da propriedade e limitações de caráter ambiental<sup>73</sup>. As intervenções legais também podem definir obrigações sociais e coordenar ações coletivas necessárias para o desenvolvimento humano em situações nas quais os proprietários relutariam em fazê-lo por conta própria (ALEXANDERLPEÑALVER, 2012).

Um Estado mais atuante não necessita abraçar um papel inexoravelmente interventivo, que seria incompatível com o compromisso básico de algumas liberdades, pois em certos contextos, o resultado poderia gerar o efeito inverso ao necessário para que as pessoas possam fazer outras escolhas boas e valiosas.

Deve-se ter em mente que a concepção de Rawls, abraçada por Sen, defende a igualdade das liberdades fundamentais, a igualdade de oportunidades, e a distribuição equitativa em termos econômicos. É uma concepção individualista na sua base (igualdade das liberdades) e solidarista (igualização do ponto de partida

---

<sup>71</sup> É lógico que o uso de mecanismos coercitivos de apoio a oportunidades para o desenvolvimento devem ser reservados para situações em que a intervenção jurídica seja suscetível de produzir consequências melhores do que ocorreria de outra forma.

<sup>72</sup> Deepa Narayan tem estudos complementares aos de Sen, que privilegiam a visão dos próprios pobres sobre "o que é ser pobre". A metodologia adota Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APP's) como forma de incorporar às suas análises uma dimensão humana e social, entrevistando populações desprovidas, em vários países do mundo, sobre suas opiniões acerca do que é ser pobre (CRESPO e GUROVITZ, 2002).

<sup>73</sup> No aspecto ambiental, por exemplo, as normas podem influenciar melhores práticas por meio de incentivos econômicos ou restrições administrativas, quando os proprietários não possuem informações suficientes sobre as consequências negativas de determinadas atividades.

dos indivíduos e divisão da riqueza de acordo com as regras institucionais) (ROSAS, 2011).

Desse modo, o papel do Estado deve ser o de ajudar as pessoas a adquirir capacidades, em vez de diretamente empurrá-las ao desenvolvimento, pois numa sociedade justa, cada um deve receber igual parte dos benefícios que a sociedade proporciona e dos encargos que ela exige. A escolha crucial e valiosa sobre o exercício das capacidades permanece com o indivíduo e essa liberdade é em si parte do que significa florescer.

A obrigação de apoiar e criar as estruturas sociais necessárias para o desenvolvimento das capacidades humanas e, portanto, a possibilidade de florescimento humano, adquire significado especial em relação à propriedade.

Sabemos que o direito de propriedade é inerentemente relacional e que, por causa dessa característica, os proprietários devem necessariamente obrigações para com os outros. Mas uma compreensão atual de justiça distributiva requer o reconhecimento de que, por vezes, essas obrigações são mais espessas do que um simples dever de não prejudicar os outros.

Esse reconhecimento torna necessário garantir que a sociedade contribua para criar oportunidades de desenvolvimento das capacidades necessárias para a prosperidade humana dos seus cidadãos.

Se todos precisam ter acesso a recursos para viabilizar sua sobrevivência física, o Estado deve garantir oportunidades adequadas para os indivíduos obterem as coisas de que precisam para funcionar como seres sociais, sem ao mesmo tempo minar os incentivos necessários para que as atividades produtivas se desenvolvam.

Quando se reconhece o papel das liberdades substantivas, fica claro que a propriedade (nesse caso estamos tratando expressamente da propriedade da terra) não deve ser vista como condição da justiça. A condição da justiça é a liberdade. A propriedade rural apenas possibilita que o indivíduo tenha capacidade para realizar funcionamentos, ou seja, a propriedade favorece a realização de duas formas específicas de liberdade: liberdade de subsistência e liberdade econômica<sup>74</sup>.

A propriedade faz parte da teoria da justiça porque a estrutura básica da sociedade, que constitui o objeto da justiça, e que condiciona nossas vidas, é

---

<sup>74</sup> Como lembra Sen (2000), as liberdades econômicas podem ter o propósito de consumo, e podem viabilizar a participação no comércio (liberdade de troca) e na produção (liberdade de participar do mercado de trabalho).

formada por instituições sociais. Os arranjos no domínio da propriedade constituem uma dessas instituições que garante o exercício das liberdades substantivas do indivíduo.

A propriedade deve ser valorizada porque constitui um meio para expansão das liberdades do indivíduo, ou seja, por que constitui um meio para que o indivíduo possa alcançar o desenvolvimento. Vista sob esse aspecto, a propriedade representa uma liberdade instrumental<sup>75</sup>.

Se vincularmos a propriedade à noção de liberdades instrumentais, podemos trabalhar com a concepção de Aristóteles sobre *florescimento e capacidade* (ou na aceção de Sen (2011), *qualidade de vida e liberdades substantivas*), ainda que a concepção de justiça de Aristóteles seja teleológica.

O direito de propriedade pode e deve ser visto como um direito intrinsecamente importante e ao mesmo tempo instrumentalmente valioso para promover outros objetivos.

A terra é um meio, constitui elemento importante na vida agrária, à medida que contribui para que os indivíduos possam desenvolver-se, criando condições para que realizem seus planos de vida.

O direito de propriedade é inerentemente valioso, mas não podemos admitir que, por esse fundamento, referido direito possa ser julgado moralmente aceitável, ainda que produza consequências desastrosas, pois nenhuma avaliação moral de determinado direito pode ser independente de suas prováveis consequências (SEN, 1988).

Pode-se concluir que essa postura representa, na verdade, uma visão utilitarista, ou seja, uma concepção de igualdade de bem-estar? Quem nos ajuda a começar a responder a essa indagação é justamente um dos autores por quem Sen expressou divergência teórica a respeito do que deveria ser igualado: Ronald Dworkin.

Em *A virtude soberana*, Dworkin (2011, p. 424) explica que se Sen está defendendo que as “pessoas sejam igualadas ao máximo em sua capacidade de concretizar realizações ‘complexas’ da felicidade [florescimento], do auto respeito e

---

<sup>75</sup> Sen (200) inclui as liberdades instrumentais em cinco tipos: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência, e segurança. As facilidades econômicas dizem respeito à oportunidade de participação no comércio (liberdade de troca) e na produção (liberdade de participar do mercado de trabalho), conforme foi apresentado no item 3.1.

um papel significativo na vida da comunidade”, então ele está apenas defendendo uma forma de igualdade de bem-estar.

Mas Dworkin (2011, p. 426) acredita que a intenção de Sen é a de se afastar mais da igualdade de bem-estar do que de se aproximar, e entende que o que ele está a defender é que

o governo deve esforçar-se por garantir que quaisquer diferenças no grau em que as pessoas não sejam igualmente capazes de alcançar a felicidade [o florescimento] e as outras realizações complexas devem ser atribuíveis às diferenças em suas escolhas e personalidade e as escolhas e a personalidade das outras pessoas, e não a diferenças nos recursos pessoais e impessoais que possuem.

Nesse sentido, diz que isso significa que o que as pessoas querem é ter recursos<sup>76</sup> para aumentar seu poder de fazer o que quiserem, ou na terminologia de Sen, aperfeiçoar suas capacidades para realizar os funcionamentos, e não o bem-estar ou o florescimento.

Para rebater as críticas de Dworkin, Sen (2011, p. 299), em *A ideia de Justiça*, começa explicando que não defende nem a igualdade de bem-estar, nem a igualdade de capacidades para realizar o bem-estar. E complementa:

se a igualdade de recursos não fosse diferente da igualdade de capacidades e liberdades substantivas, por que seria mais interessante, do ponto de vista normativo, pensar na primeira do que na segunda, se os recursos são apenas instrumentalmente importantes como meios para outros fins? Já que os recursos são ‘meramente úteis e em proveito de alguma outra coisa’ (como Aristóteles dizia) e já que o argumento a favor da igualdade de recursos repousa, em última instância, nessa ‘outra coisa’, por que não colocar a igualdade de recursos em seu lugar como forma de conseguir a igualdade de capacidades para realizar, se a congruência entre as duas de fato se dá?

O que importa não é que todos tenham os mesmos recursos (realização instrumental), mas que tenham as mesmas liberdades substantivas.

Desse modo, o direito de propriedade deve ser encarado como um objetivo a ser perseguido com vistas à ampliação das liberdades substantivas. Essa premissa permite garantir importância intrínseca aos direitos de propriedade, mas não impede a sua violação quando esse direito seja confrontado com outros direitos inalienáveis, como o direito de não passar fome.

A premissa adotada incorpora a teoria social do enfoque das capacidades, por entender ser o âmbito mais adequado para discussão dos direitos fundamentais no Brasil. A concepção das capacidades permite que o Estado tenha como objetivo

---

<sup>76</sup> A teoria de Dworkin (2011, p. 4-5) é denominada de teoria de igualdade de recursos, pois esse autor entende que a formulação adequada da justiça distributiva é aquela que trata as pessoas como iguais “quando distribui ou transfere de modo que nenhuma transferência adicional possa deixar mais iguais suas parcelas do total de recursos”.

sempre proteger as liberdades humanas, criando condições para que as pessoas sejam capazes de ampliar suas possibilidades de escolha.

Esse é, em última análise, para citar alguns exemplos, o fundamento das políticas de acesso a terras públicas, da desapropriação para fins de reforma agrária, e das limitações legais existentes nos contratos agrários (como restrições impostas à liberdade contratual).

Nesse primeiro capítulo do trabalho foi apresentado o referencial teórico vinculado à discussão sobre justiça distributiva. A concepção de justiça proposta por John Rawls, e que é aceita e desenvolvida por Amartya Sen, afigura-se em nossa visão como a teoria que oferece a melhor justificativa normativa para uma consideração do direito de propriedade com reais implicações distributivas.

O capítulo também delimitou a relação existente entre as teorias de justiça e o direito de propriedade, apresentando nossas críticas às visões utilitarista e libertária, e as vantagens da abordagem do direito de propriedade a partir da visão liberal-igualitária.

Desse modo, tomando em consideração:

- a) Os argumentos de Amartya Sen;
- b) A lista geral e abstrata de capacidades humanas centrais proposta por Nussbaum, que deixa espaço para atividades de especificação e de deliberação dos cidadãos, governos e tribunais de cada país;
- c) Aceitando a premissa de que essa abordagem pode ser vista como uma abordagem dos direitos humanos, à medida que as capacidades constituem os direitos fundamentais;
- d) Pretende-se analisar no capítulo seguinte, como o enfoque das capacidades pode ser vislumbrado no Estado de Direito brasileiro, a partir da CF/88, especialmente a capacidade de ter propriedade.

### 3 A PROPRIEDADE RURAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na constituição federal de 1988 foi consagrado o princípio de que o direito à propriedade privada é um direito fundamental (art.5º, XXII), que está condicionado ao cumprimento de uma função social (art. 5º, XXIII). O art. 5º garante, ainda, no caput, a inviolabilidade desse direito à propriedade.

Segundo Bobbio *et al.* (2007, p. 1034), a propriedade privada contemporânea perde a condição de privilégio excepcional e de especial proteção que gozava no século XIX, e passa a ser vista em alguns casos como um bem instrumental, que só é legitimado quando cumprir uma função social.

O ordenamento constitucional brasileiro de 1988 manteve, de certo modo, o que já havia sido estabelecido desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que dispôs expressamente no artigo XVII que: “1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”, e “2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade” (ONU, 1948).

Acrescente-se que a Convenção Americana de Direitos Humanos, aprovada em 22 de novembro de 1969, na Conferência de São José da Costa Rica<sup>1</sup>, estabelece que a lei pode subordinar o uso e o gozo dos bens da propriedade privada ao direito fundamental (Art. 22, § 1º).

Se parece razoável, a partir da noção moderna de justiça distributiva, defender que todos devem ter um quinhão igual de alguns bens, como por exemplo os direitos políticos e civis, de igual modo, não parece razoável almejar uma distribuição igual de outros bens. Será esse o caso da propriedade, especificamente a propriedade rural constitucionalmente definida?

É a partir dessa indagação que se insere a propriedade privada rural (o objeto de estudo do presente trabalho) e a seguinte pergunta norteadora: a propriedade rural, a partir da noção definida na Constituição Federal de 1988, pode ser incluída nessa parcela de bens materiais mínimos devidos a cada indivíduo, como parte dos direitos e proteções que todos merecem?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O Brasil depositou a carta de adesão em 25 de setembro de 1992, e promulgou a Convenção por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

<sup>2</sup> Mais uma vez convém lembrar que o referencial aqui adotado parte da premissa de que alguns bens são devidos a todos os seres humanos apenas em virtude de serem seres humanos, a partir dos pressupostos acima enunciados. A discussão pode ser formulada a partir da noção de igualdade material, cujo núcleo seria composto por um conjunto de bens e utilidades básicas imprescindíveis para uma vida com dignidade. Tal efetivação demandaria do Estado prestações positivas para reduzir as desigualdades sociais (BARROSO, 2001).

A doutrina pátria já dedicou muitas obras ao tema da função social da propriedade rural, principalmente a partir da consolidação desse instituto no texto constitucional de 1988. Nesse contexto, é de se reconhecer que pouca relevância teria o presente trabalho acadêmico, se pretendesse revisitar o tema sem que houvesse enfoque diferente para enfrentar questões mais contemporâneas<sup>3</sup>.

Diversas reflexões motivaram os escritos desse capítulo. Inicialmente, fomos levados a questionar se seria possível defender um direito de propriedade delimitado por uma função social, sem deixar de atentar que a finalidade da função social, como objetivo constitucional, poderia nos afastar de uma concepção mais adequada de justiça.

Não estávamos convencidos de que o conceito constitucional da função social da propriedade rural representa a adoção de uma concepção utilitarista de propriedade, em que o legislador constituinte tenha buscado com tal instituto a maximização do bem-estar geral baseado nas funções/utilidades que a propriedade agrária pode desempenhar, admitindo sacrificar o direito de um ou alguns indivíduos em detrimento da maioria.

Ainda que assim o fosse, a questão a ser enfrentada diz respeito em saber se pode o resultado pretendido atribuir a condição da justeza de determinada política, independente do impacto que isso possa ter no conjunto da sociedade, pois embora possa conduzir a resultados justos, também parece justificável, a partir dessa perspectiva, que se concedam privilégios a determinados grupos<sup>4</sup>, em sacrifício de uma minoria para que a maioria possa ser beneficiada.

Ao mesmo tempo, essa reflexão também retoma a discussão no campo do direito agrário e ambiental sobre o papel do Estado na regulação e (re)distribuição de direitos relativos a terra e sua utilização. A propriedade rural integra o conjunto de bens imprescindíveis para uma vida com dignidade no campo, de modo a demandar do Estado prestações positivas? O que isso tem a ver com desigualdades sociais e com a concepção moderna de justiça distributiva?

O que tentaremos demonstrar ao longo desse capítulo é que o conceito de função social da propriedade rural é compatível com o ideal de justiça, mas que esse

---

<sup>3</sup> As questões mais contemporâneas a que nos referimos dizem respeito à segurança no campo e à proteção dos direitos humanos, à segurança alimentar, à defesa do meio ambiente e à gestão dos recursos naturais.

<sup>4</sup> Os exemplos poderiam ser pensados de diversas formas, mas ilustraremos melhor esse ponto de vista logo a seguir.

conceito não abrange a justiça social em sua totalidade. Para que isso ocorra, o Estado é conclamado a garantir acesso mais igualitário a terra, em sentido material, e não puramente formal, e isso justifica o uso de todas as estratégias que forem necessárias, desde que isso seja compatível com a própria ideia de justiça.

Concomitantemente, tem-se como desafio afastar também a ideia de que condutas valorativas, em termos de políticas públicas, produzam como consequência a restrição da liberdade individual dos cidadãos em função da defesa de uma concepção de bem que tenha o resultado como condição para definição do que é justo.

Para contextualizar o debate serão analisados os textos constitucionais anteriores a 1988 frente à proteção do direito de propriedade.

### **3.1 Textos constitucionais anteriores a 1988**

O processo histórico, que culminará com o condicionamento da propriedade ao cumprimento de uma função social, como está expressamente consagrado no texto de 1988, tem seu início no Brasil, em 1934, quando o exercício do direito de propriedade passa expressamente a ser limitado pelo interesse social ou coletivo, caracterizando gradativa mudança de enfoque na preponderância do interesse público sobre o particular<sup>5</sup>.

Nesse período, prevalecia a ideia de que o Código Civil representava o centro da organização do direito privado, cujo sistema estava assentado na garantia da propriedade e da liberdade contratual. Os direitos fundamentais, nesse momento, constituíam limites ao poder do Estado (SARMENTO, 2004).

Barroso (2006, p. 20) destaca que a Constituição de 1934 marcou o início da era da intervenção estatal no país, incorporando no objeto do constitucionalismo os direitos econômicos e sociais, e ressalta a influência sofrida pela Constituição de Weimar, de 1919.

Exemplo disso, em matéria agrária, como medida de salvaguarda do interesse público, foi a limitação de área, para efeito de alienação de terras públicas,

---

<sup>5</sup> O art. 113, item 17, assim dispunha: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)> Acesso em: 04 out 2014.

sem prévia autorização do Legislativo. O art. 130 da Constituição de 1934 estipulou o limite de 10.000 (dez mil) hectares<sup>6</sup> para alienação de terras públicas sem prévia autorização.

Treccani (2001, p. 116) explica que tal mecanismo deveria evitar que influências pessoais ou de grupos econômicos pudessem pressionar os governantes estaduais, à época, responsáveis pela destinação das terras públicas

Apesar das novas diretrizes traçadas pela Constituição, os tribunais, como destaca Benatti (2003), continuaram a interpretar os mandamentos constitucionais à luz do Código Civil, principalmente quando se trata de direito de propriedade.

Em aparente retrocesso, a Constituição de 1937 relegou à lei ordinária a definição do conteúdo e limites do direito de propriedade<sup>7</sup>. Porém, o contexto histórico<sup>8</sup> demonstra que já havia sido reconhecido um papel social à propriedade privada<sup>9</sup>.

Essa mudança de hegemonia, que paulatinamente retirará a preponderância das relações privadas sobre os direitos fundamentais, pôde ser novamente verificada na Constituição de 1946, que, quando trata do uso da propriedade, refere-se a termos como “bem-estar social”, “justa distribuição” e “igual oportunidade para todos”<sup>10</sup>.

A Constituição de 1946 é contemporânea de diversos estatutos elaborados por outros países, em decorrência do período pós Segunda Guerra. Segundo

---

<sup>6</sup> É necessário ressaltar que a Constituição de 1937, no art. 155, conservou tal limite, da mesma forma que a Constituição de 1946, no § 2º do art. 156, se fez clara em determinar que sem prévia autorização do Senado Federal, não se faria alienação de terras públicas com área superior a dez mil hectares. A limitação em si foi mantida nas Constituições posteriores, mas a área de terra que, para ser alienada não dependia de prévia autorização do Senado, foi reduzida para até 3.000 (três mil) hectares a partir da EC nº 10/1964 (art. 156, § 2º), e depois, para 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares na Constituição de 1988 (art. 49, inc. XVII), sob a qual o controle político passou do Senado para o Congresso Nacional.

<sup>7</sup> Veja-se o art. 122, item 14: “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm)> Acesso em: 04 out 2014.

<sup>8</sup> O Estado Novo, como ficou conhecido o período, decorreu da articulação política para a permanência de Getúlio Vargas no poder. Como a Constituição de 1934 vedava a reeleição do Presidente no quadriênio imediatamente posterior, o golpe foi forjado no pretexto do perigo comunista. O Estado Novo, apesar da violência institucional, não eliminou as realizações no campo econômico e social (BARROSO, 2006, p. 22).

<sup>9</sup> Benatti (2003, p. 136) explica que esse papel social tornará a propriedade um dever, constituindo-se, assim, paulatinamente um limite ao direito de propriedade.

<sup>10</sup> O art. 147 dispôs que: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm)> Acesso em: 04 out 2014.

Barroso (2006, p. 26), essa nova ordem estava pautada no liberalismo, mas buscava um “pacto social apto a conciliar, numa fórmula de compromisso, os interesses dominantes do capital e da propriedade com as aspirações emergentes de um proletariado que se organizava”.

Entretanto, Treccani (2001, p. 116) destaca que a oligarquia agrária nacional conseguiu impedir que alguns desses direitos sociais, tais como a legislação trabalhista e o direito à sindicalização, que já haviam sido conquistados desde a década de trinta pelos operários, fossem estendidos aos trabalhadores rurais, assim como, também impediu que ocorressem profundas revisões na legislação agrária vigente nesse período.

Em seus comentários sobre a Constituição de 1946, Pontes de Miranda (1953, p. 6) classificava os direitos de contrato, de comércio e indústria, e o direito de propriedade, como direitos fundamentais relativos, cuja validade dependeria de regulamentação legal, diferindo-os da liberdade pessoal, da inviolabilidade do domicílio e da inviolabilidade da correspondência, que eram classificados como direitos fundamentais absolutos, e somente teriam suas exceções reguladas por lei:

A liberdade pessoal, a inviolabilidade do domicílio e a inviolabilidade da correspondência (correios, telégrafos, telefones) são tidas como direitos fundamentais, absolutos. Relativos são os direitos de contrato, de comércio e indústria, e o direito de propriedade. Existem esses, mas valem *conforme a lei* à diferença daqueles, que se formulam de modo absoluto, apenas cabendo à lei regular as exceções.

A Constituição de 1967 reproduziu praticamente todo o formato de 1946, mas expressamente incluiu no texto constitucional a função social da propriedade<sup>11</sup>, quando tratou da ordem econômica:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a *justiça social*, com base nos seguintes princípios:  
I - liberdade de iniciativa;  
II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;  
III - *função social da propriedade*;  
IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;  
V - desenvolvimento econômico;  
VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros<sup>12</sup> (grifo nosso).

Cabe ressaltar ainda, que esse processo de mudança nos contornos do direito de propriedade, antes do golpe militar, fora decorrente de um complexo

<sup>11</sup> A Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969 deu nova numeração aos artigos e passou a tratar da função social no título reservado à ordem econômica e social, art. 160.

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)> Acesso em: 04 out 2014.

quadro político de instabilidade, marcado por greves sucessivas e generalizadas e a subversão da hierarquia militar. Segundo Treccani (2001, p. 188, nota 184), entre 1947 e 1964 tramitaram no Congresso mais de 20 projetos de lei disciplinando temas ligados à mudança da estrutura agrária nacional.

Antecedem esse processo, ainda, naquilo que interessa ao presente trabalho, os seguintes fatos históricos: a Carta de Punta Del Este, de 1960, que propunha mudança das estruturas agrárias dos diferentes países da América Latina e a promoção da reforma agrária; a consolidação das Ligas Camponesas<sup>13</sup>; a criação da Superintendência Regional de Política Agrária<sup>14</sup> (SUPRA), em 1962; a constituição da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) em 1963; após o golpe: a edição da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra); a criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), e em 1966, a aprovação do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária.

O § 2º do art. 2º do Estatuto da Terra coloca a garantia do acesso à propriedade da terra como uma *obrigação* do Poder Público, a ser realizada de preferência nas regiões onde o trabalhador rural habita:

§ 2º É dever do Poder Público:

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei<sup>15</sup>;

Além dos fatos citados, as reformas de base anunciadas pelo governo João Goulart (1961-1964), indicando a possibilidade de reforma agrária, o fortalecimento das ligas camponesas e do próprio movimento de sindicalização dos trabalhadores rurais<sup>16</sup> talvez tenham tido papel fundamental no apoio decisivo conferido pelos latifundiários para a realização do golpe militar.

O fato é que, em 1964, temas como a função social da propriedade, a luta por direitos trabalhistas, previdência social, sindicalização, e principalmente a reforma

---

<sup>13</sup> Sobre a história das ligas camponesas, ver Welch (2006).

<sup>14</sup> Criada pela lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962.

<sup>15</sup> É interessante notar essa contradição das políticas públicas com a norma, quando se analisa os projetos de colonização da Transamazônica ou de Rondônia, implementados no período militar. Nesse sentido, vale a pena recuperar a memória de Santos (1978, p. 67): “O Governo Federal, com a incapacidade crônica de resolver os problemas da estrutura agrária no Nordeste do Brasil, viu-se naquele ano [1970] perante uma situação particularmente aguda naquela região: uma nova e dizimadora seca. E engendrou o projeto de reduzir as tensões do Nordeste por meio da transferência de mão-de-obra nordestina à Amazônia”.

<sup>16</sup> Welch (2006) afirma que a reivindicação para um movimento sindical dos trabalhadores rurais existiu desde os anos 20, mas ainda pendem estudos que ajudem a entender melhor sua influência.

agrária já faziam parte da agenda nacional dos trabalhadores rurais, de modo que em 1988, apesar da opressão conferida pelo regime militar, essas ideias estavam presentes nas bandeiras de luta de parte da sociedade brasileira que buscava mudar a realidade de então.

Apesar das discussões levantadas na jurisprudência brasileira durante o período de vigência da Constituição de 1967 (e ainda, com as alterações da Emenda Constitucional nº 01/1969), a legislação agrária editada no período já possibilitava a desapropriação de áreas devido a sua extensão<sup>17</sup>. Veja-se o art. 1º do Decreto-Lei nº 528/69, que fixava requisitos básicos para a identificação das áreas prioritárias para realização de projetos de Reforma Agrária.

No que tange à prévia indenização, a redação do § 1º do art. 157 da CF de 1967 previa o seguinte:

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de *prévia* e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas (grifo nosso).

Para garantir maior agilidade aos processos desapropriatórios, o Governo Militar editou o Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, dando nova redação ao § 1º para suprimir a palavra “prévia”, de modo que o novo texto constitucional, já com a renumeração da Emenda nº 01/1969 (art. 161), passou a possibilitar a desapropriação da propriedade rural mediante pagamento de justa indenização, mas sem a exigência de que fosse prévia.

Essa alteração também possibilitou que, uma vez ajuizada a ação de desapropriação, ocorresse a imediata transferência de domínio dos imóveis ao poder público, pois as indenizações não precisariam ser prévias. Desse modo, a imediata transferência do domínio dos imóveis, por tornar a imissão na posse definitiva, também afastava a incidência de juros compensatórios.

É possível notar que as normas constitucionais editadas a partir de 1934 passam gradativamente a disciplinar as relações econômicas e privadas, possibilitando uma intervenção estatal maior em aspectos que antes estavam relegados apenas à esfera das relações entre particulares.

---

<sup>17</sup> O art. 4º, V, do Estatuto da Terra classificava os latifúndios de duas formas: 1) por dimensão, configurado pelos imóveis com área superior a 600 vezes o módulo rural Imóvel e 2) por exploração, configurado pelos imóveis que, independente de seus tamanhos, permanecessem inadequada ou totalmente inexplorados.

Para analisar a repercussão desse processo de constitucionalização do direito privado no aspecto da propriedade rural, Benatti (2003, p. 147) demonstra, por exemplo, que as discussões do STF sobre as desapropriações por interesse social para reforma agrária, estavam, divididas entre:

- 1) Saber se deveria prevalecer a noção de propriedade-liberdade (que gera o poder absoluto e exclusivo sobre a coisa) ou a noção de propriedade-dever (propriedade como fonte de deveres, que tem de atender a sua determinação constitucional, incorporando uma função social).
- 2) Saber se deveria ser mantida uma concepção monista de propriedade, prevalecendo aquela contida no Código Civil de 1916, ou se deveria ser adotada uma concepção pluralista de dominialidade, a partir da interpretação do texto Constitucional de 1967.

Segundo Benatti (2003), apesar da inclusão expressa da função social da propriedade no texto constitucional, e apesar do texto constitucional ter nitidamente incorporado uma concepção pluralista, o entendimento majoritário do STF nas questões ligadas às desapropriações acabou favorecendo o fortalecimento na jurisprudência brasileira da concepção da propriedade-liberdade, de qual se extraía o entendimento de que o domínio criava poder absoluto e exclusivo sobre a coisa.

Explicamos: o Decreto-Lei nº 554/69<sup>18</sup>, que dispunha sobre desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, estabelecia o seguinte:

Art. 3º Na desapropriação a que se refere o artigo 1º, considera-se justa indenização da propriedade:

I - O valor fixado por acôrdo entre o expropriante e o expropriadoL

II - Na falta de acôrdo, o valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do impôsto territorial rural, se aceito pelo exproprianteLou

III - O valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante, quando êste não aceitar o valor declarado pelo proprietário, na forma do inciso anterior, ou quando inexistir essa declaração.

[...]

Art. 11. Na revisão do valor da indenização, deverá ser respeitada, em qualquer caso, como limite máximo, o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do impôsto territorial rural, e eventualmente reajustado nos termos do § 3º do artigo 3º.

O que ocorreu foi que os valores das indenizações por desapropriação, na falta de acordo, passaram a ser limitados ao valor declarado pelo proprietário para fins de pagamento do ITR.

A consequência disso foi que a interpretação da Suprema Corte sobre os critérios das indenizações possibilitou que se desassociasse a discussão jurídica de

---

<sup>18</sup> Revogado pela Lei complementar nº 76, de 1993.

suas consequências sociais e econômicas, de modo que, ainda que a propriedade rural não cumprisse sua função social e estivesse sujeita à desapropriação por interesse social, o seu proprietário não seria indenizado de acordo com o valor declarado ao fisco para efeito de imposto territorial rural (IRT) e sim pelo valor real (ou de mercado), mesmo que disso decorresse clara constatação de sonegação fiscal (BENATTI, 2003, p. 148).

De certo modo, referida discussão já antecipa alguns dos aspectos que serão tratados adiante, quando se analisará o problema sob o enfoque das injustiças decorrentes das desigualdades de renda e riqueza<sup>19</sup> e à discussão sobre em que circunstâncias essas desigualdades são moralmente aceitáveis.

Devemos lembrar que a tributação<sup>20</sup> é uma das formas pelas quais as instituições básicas mais importantes atribuem direitos e deveres fundamentais e definem a divisão apropriada dos benefícios e encargos provenientes da cooperação social. (RAWLS, 2008, p. 5).

### **3.2 Propriedade nos debates da Assembleia Nacional Constituinte**

Ao nos propormos a fazer uma análise a partir dos debates da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), nosso objetivo foi tentar entender o contexto em que foram promulgados os artigos que tratam da função social da propriedade rural, tendo como pressuposto o fato de que a norma reproduz a ideologia e as contradições das visões de mundo dos diferentes grupos daquela época.

O desenho de uma Constituinte foi sendo construído a partir do fim da ditadura militar, que se estendeu até 1985, encerrando seu ciclo com a eleição indireta de Tancredo Neves, sucedido após sua morte pelo vice-presidente José Sarney.

Para formular uma nova constituição para o país, cumprindo uma das promessas de campanha da Aliança Democrática, o então presidente José Sarney deu início aos debates sobre a convocação da ANC, que apesar das divergências<sup>21</sup>,

---

<sup>19</sup> Convém lembrar que, incorporando a crítica de Sen (2008) sobre renda e riqueza, no contexto do desenvolvimento o foco deve ser concentrado em aspectos ligados à qualidade de vida e às liberdades substantivas.

<sup>20</sup> Em *Uma teoria da justiça*, Rawls (2008, p. 346 e ss.) propôs que, do ponto de vista da justiça distributiva, uma tributação sobre o consumo seria melhor do que a tributação sobre a renda.

<sup>21</sup> Alguns setores defendiam a convocação de uma Constituinte exclusiva, desvinculada do Congresso Nacional, argumentando que os responsáveis pela elaboração da nova Carta Magna teriam mais legitimidade e independência para realizar seus trabalhos se fossem escolhidos estritamente para essa função.

acabou se estabelecendo a partir da transformação do Congresso Nacional a ser eleito em 1986 em Assembleia Constituinte.

Como assevera Rattes (2009, p. 25), “após o movimento ‘Diretas Já’, com a solução Tancredo-Sarney, surgiu o compromisso de convocação de uma Constituinte, que, mesmo Congressual, trouxesse no Ato Convocatório, a afirmação do seu poder livre e soberano”.

Assim, em 15 de novembro de 1986, foram realizadas eleições diretas para deputados e senadores que formariam a ANC, que foi instalada oficialmente em 01 de fevereiro de 1987. O Deputado Ulysses Guimarães, do PMDB de São Paulo, foi eleito no dia 02 de fevereiro de 1987, para a presidência da ANC.

No período que antecedeu a ANC os cidadãos foram convidados a apresentar sugestões à futura Carta perante a Comissão de Estudos Constitucionais, e perante o Senado Federal, por meio de um programa específico.

O Regimento Interno da ANC foi promulgado em 24 de março de 1987, e previu a criação de 8 Comissões Temáticas, compostas por 63 membros titulares e igual número de suplentes, sendo cada uma dividida em 3 Subcomissões, num total de 24. Além das Comissões Temáticas, foi criada uma Comissão de Sistematização<sup>22</sup>.

Instalada a Assembléia Nacional Constituinte, seu regimento interno possibilitou a apresentação de ‘sugestões’ de legislativos, tribunais e entidades associativas. A Presidência não foi rígida e aceitou idéias oriundas de qualquer cidadão, governador ou prefeito, categorias não incluídas expressamente no dispositivo de permissão. Eram oito Comissões Temáticas e vinte e quatro Subcomissões, onde havia a possibilidade de apresentação oral das proposições perante o plenário. Foram 11.989 sugestões canalizadas para as Subcomissões, enviadas pelos constituintes e pela sociedade civil (RATTES, 2009, p. 26).

A Comissão de Sistematização foi presidida por Afonso Arinos e teve, como relator Bernardo Cabral (que posteriormente também assumiu a função de relator geral da ANC), sendo responsável pela consolidação dos 7 anteprojetos apresentados pelas Comissões Temáticas.

O primeiro anteprojeto de Constituição apresentado por Bernardo Cabral continha 501 artigos distribuídos em 10 títulos, e sofreu 5.624 emendas dos constituintes e dos cidadãos.

O tema relativo à propriedade rural ganhou destaque na ANC em razão dos debates acerca da estrutura fundiária do país e da demanda por uma melhor

---

<sup>22</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/\\_constituicao-cidada/assembleia-nacional-constituente/fundo-assembleia-nacional-constituente/saiba-mais...-2.2-historia-administrativa](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/_constituicao-cidada/assembleia-nacional-constituente/fundo-assembleia-nacional-constituente/saiba-mais...-2.2-historia-administrativa)> Acesso em: 11 dez 2014.

distribuição e destinação das terras. Também se discutia acerca da especulação sobre terras improdutivas, da necessidade de estruturação de uma política agrícola, da proteção da pequena propriedade e principalmente sobre a reforma agrária. Nesse aspecto, o foco principal dos debates tratava de questões ligadas ao conceito de propriedade produtiva, à possibilidade de imediata imissão de posse, e à fixação do preço e do prévio pagamento dos imóveis que seriam desapropriados por interesse social.

O tema, considerado de grande relevância, provocou inclusive uma maior articulação entre diversos grupos mobilizados em torno da Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA). A CNRA havia sido criada em abril de 1983 por 6 entidades, a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e posteriormente foi apoiada por outros grupos ligados aos movimentos sociais<sup>23</sup>.

Segundo Silva (1989, p. 171), duas questões fundamentais sobre o direito de propriedade decorriam do texto da própria Constituição de 1969: a primeira versava sobre a garantia expressa do direito de propriedade, e a segunda referia-se à possibilidade de desapropriação por interesse social ou necessidade/utilidade pública.

O Projeto de Sistematização da Comissão havia explicitado os mesmos aspectos já definidos pela Constituição anterior. Desse modo, em vez da garantia do direito de propriedade, era a própria propriedade que vinha a ser protegida pelo Estado.

Com a apresentação do Anteprojeto, o Regimento Interno possibilitava que os eleitores (desde que atingido o número de trinta mil assinaturas) pudessem subscrever propostas organizadas sob a responsabilidade de, pelo menos, três entidades associativas.

Percebe-se que a questão da propriedade rural foi tema importante para o processo da ANC, pois recebeu imensa participação popular, tendo sido objeto de 6

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/premierdph/fiche-premierdph-278.html> Acesso em: 19 nov 2014.

das 122 emendas populares<sup>24</sup> apresentadas, somando-se quase um milhão e quinhentas mil assinaturas<sup>25</sup> (BRASIL, 1988).

Como se verifica, as discussões acerca do tema da propriedade e da reforma agrária no processo Constituinte, tanto antecedem como marcam toda a fase de promulgação da nova Constituição brasileira.

Em uma publicação de maio de 1986, o Centro Ecumênico de Documentação e Informação trouxe uma separata com o tema “A questão agrária e a constituinte”, propondo, no final do texto, questões como: Que normas constitucionais deveriam reger a propriedade e a utilização das terras agrícolas no Brasil? Em que casos o poder público deveria promover desapropriações, e como deveriam ser efetuadas as indenizações? Deveriam existir casos de expropriação de terras sem indenização aos proprietários? Deveriam ser fixados limites máximos de propriedade rurais privadas? (CALDEIRA, 1986).

Ampliando o debate, Comparato (1986) também chegou a propor um anteprojeto de Constituição em que defendia que a propriedade representava uma das garantias de proteção da dignidade humana. Afirmava que:

- 1) a propriedade, enquanto garantia de proteção à pessoa humana, não pode ser suprimida ou sacrificada aos interesses sociais, porque a dignidade da pessoa humana é o primeiro e mais fundamental valor social
- 2) nas hipóteses em que ela não é condição da dignidade da pessoa humana, a propriedade privada deve ceder o passo à realização dos interesses sociais, com indenização limitada ou mesmo sem indenização alguma no caso de concentração abusiva.

O fato é que o amplo debate democrático instalado com o processo Constituinte provocou uma reação da ala mais conservadora<sup>26</sup> dos Congressistas eleitos em 1986, decorrendo disso uma articulação com os parlamentares

<sup>24</sup> É interessante olhar, especificamente, para a Emenda Popular nº PE00052-1, da CONTAG, ABRA e CPT, que, em resumo: possibilitava a perda sumária dos imóveis inexplorados (art. 1º, § 1º) previa a imissão automática na posse dos imóveis rurais desapropriados por interesse social para fins de reforma agrária (art. 2º, § 2º) substituiu o termo função social do Estatuto da Terra pelo princípio da obrigação social (art. 1º, *caput*) incluía outros parâmetros para caracterização da obrigação social (Art. 1º, § 2º) instituiu a área máxima para propriedade de imóveis rurais (art. 4º) fixava o pagamento das indenizações com base no valor declarado para fins tributários (art. 3º) (BRASIL, 1988, p. 48).

<sup>25</sup> A abertura para apresentação de emendas pela população ao anteprojeto da Constituição representou uma novidade na dinâmica de funcionamento do processo constituinte. Segundo Rattes (2009, p. 27), as 122 emendas populares totalizaram 12.277.423 assinaturas, sendo que cada eleitor só podia subscrever, no máximo, três propostas.

<sup>26</sup> Nos aspectos ligados à propriedade e à reforma agrária, a principal frente conservadora era constituída pela União Democrática Ruralista (UDR), grupo formado por proprietários de terras rurais. A UDR, como consta no seu site próprio, é uma “entidade de classe que se destina a reunir ruralistas e tem como princípio fundamental a preservação do direito de propriedade e a manutenção da ordem e respeito às leis do País”. Disponível em: <<http://www.udr.org.br/historico.htm>> Acesso em: 11 dez 2014.

considerados de centro (ou seja, aqueles que não tinham uma posição política definida nem como de direita, nem como de esquerda) para possibilitar a modificação do Regimento Interno.

Esse movimento ficou conhecido como “Centrão”, que, com o apoio do governo, também participante da organização do grupo, conseguiu obter mais de 280 votos para modificar o Regimento Interno<sup>27</sup>. Cabe lembrar que é nesse contexto que surge também a expressão “buraco negro”, que se refere à inclusão, pelo Centrão, no Regimento Interno da ANC, do dispositivo que possibilitava a não aprovação de um capítulo por insuficiência de votos por qualquer das partes, caso o impasse não fosse resolvido com a mediação de nova proposta do Relator<sup>28</sup>.

Silva (1989, p. 170) sintetiza a movimentação política da ANC da seguinte forma: “enquanto a Comissão de Sistematização, com forte influência de progressistas, procurava explicar o que seria a nova nação brasileira, o Centrão, conservador, procurava ser o mais genérico possível”.

E assim, após a crise instalada pelo Centrão, a Comissão de Sistematização desaparece, sendo substituída pela figura individual do Relator, com as votações do texto ocorrendo em primeiro e segundo turnos, com importantes modificações

Nesse aspecto, vale a pena destacar algumas delas:

Segundo Silva (1989, p. 168) foi o apoio pessoal do senador Nelson Carneiro, do PMDB/RJ que garantiu a aprovação e permanência, no texto constitucional, da *impenhorabilidade das pequenas propriedades rurais*<sup>29</sup> (atual inciso XXVI do art. 5º). O instituto foi inserido durante as discussões da Comissão de Sistematização, por emenda, na mesma sessão que aprovou o acordo sobre o direito de propriedade.

Em outro ponto, relativo à *desapropriação de propriedades produtivas*, é interessante notar como, utilizando-se do Regimento Interno, os Constituintes do chamado “Centrão” conseguiram que a proposta do Relator, que havia sido aprovada com apenas quatro votos contrários, passasse a uma segunda votação, na qual acabou sendo aprovada uma emenda supressiva excluindo a “propriedade

---

<sup>27</sup> Segundo Rattes (2009, p. 2), deve ser creditado ao Centrão o retrocesso da modificação do Sistema de governo de parlamentarismo para presidencialismo e o mandato ampliado de cinco anos em vez de quatro para o governo de transição.

<sup>28</sup> Essa mudança aconteceu em 3 de dezembro de 1987, quando foi aprovada em Plenário. O Regimento Interno da ANC havia sido aprovado em 10 de março de 1987.

<sup>29</sup> Nesse contexto, em São Paulo e no Rio Grande do Sul já haviam sido registrados casos de gerentes de bancos articulados com compradores de terras para forçar a penhora de mutuários e em decorrência de dívidas de crédito agrícola por conta da frustração de safras ou atualização financeira em decorrência dos planos econômicos (SILVA, 1989, p. 168).

produtiva” da possibilidade de desapropriação para fins de Reforma Agrária. Vejamos:

A Emenda Coletiva nº 2.043, submetida pelo Centrão para modificar a redação de alguns artigos do Capítulo III do Título VII, Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, foi votada pelo Plenário em 4 de maio de 1988, na 262ª sessão, durante o 1º turno, sendo derrotada por não alcançar os 280 votos necessários.

Vale destacar que referida Emenda Coletiva trazia em sua redação o seguinte teor:

Art. 217 [...]

§ 5º São insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos da lei:

I – os pequenos e médios imóveis rurais, desde que seu proprietário não possua outro;

*II – a propriedade produtiva;*

*III – a parte produtiva da propriedade, limitada, neste caso, a desapropriação, ao máximo de setenta e cinco por cento da área total, se assim desejar o proprietário.* (BRASIL, 1988b, p. 10261, grifo nosso).

Como não se atingiu a maioria regimental, nem para aprovação, nem para a rejeição da emenda, foi realizada nova votação em 05 de maio, a qual também não atingiu a maioria regimental.

Diante do impasse, foi celebrado um acordo entre o líder do PMDB, Mário Covas, em nome dos progressistas, e o Centrão, prevendo a rejeição conjunta da Emenda Coletiva n. 2.043 e do Projeto da Comissão de Sistematização, que seria votado em seguida (SILVA, 1989, p. 185).

No Projeto da Comissão, a exceção para desapropriação havia sido prevista no § 2º do art. 220: “São insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária os pequenos e médios imóveis rurais, definidos em lei, desde que seus proprietários não possuam outro imóvel rural” (BRASIL, 1988b, p. 10266).

Após a terceira votação, e com a rejeição de ambas as propostas, o procedimento regimental permitia a realização de nova sessão para discutir o Capítulo III do Título VII. O Relator da Comissão apresentou novo texto ao Plenário, para evitar o “buraco negro” no capítulo da reforma agrária, o qual foi aprovado pelos parlamentares na quarta votação, realizada em 10 de maio de 1988.

Antes, porém, nessa mesma manhã, por conta da omissão do Regimento Interno, o Presidente da ANC, Ulysses Guimarães, decidiu sobre a possibilidade de

Destaque de Votação em Separado<sup>30</sup> (DVS) para os casos em que houvesse emenda supressiva a algum artigo da Proposta do Relator.

Assim, o Deputado Allysson Paulinelli, ex-ministro da agricultura do governo Geisel (1974-79), que era ligado à UDR, subscreveu o Requerimento de DVS nº 2.279 para a seguinte expressão: “cuja inobservância permitirá sua desapropriação nos termos do Art. 218”, que encerrava a redação do Parágrafo Único do Art. 219 do novo texto do Relator, abaixo transcrito:

Art. 219. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:  
 I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;  
 II – a propriedade produtiva.  
 Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, *cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do artigo 218.*(grifo nosso)

Sob protesto de alguns congressistas, a possibilidade do destaque foi colocada em votação e aprovada, e logo em seguida, dentro da sistemática imposta pela interpretação do Regimento, foi votada a DVS nº 2.279.

O resultado (268 votos a favor da manutenção do texto contra 253 pela sua supressão), apesar de favorável, não foi suficiente para garantir a permanência do Parágrafo Único do art. 219 em sua integralidade, já que na sistemática adotada, como exposto acima, o quórum mínimo necessário para a rejeição de um DVS era de 280 votos.

Com isso, permitiu-se que a chamada “propriedade produtiva” se tornasse insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Na visão dos conservadores ruralistas, o que aconteceu foi que

Os proprietários rurais sentiram a necessidade de se mobilizarem para conscientizar o Congresso Nacional a criar uma Legislação que assegurasse os direitos de propriedade. Na época, uma ala política de esquerda radical queria acabar com esse direito com objetivo explícito de se implantar um sistema comunista no Brasil. A reação dos ruralistas foi imediata, decidiram então fundar a União Democrática Ruralista – UDR. Foi a maior mobilização do setor já visto neste país. Com isso, conseguiu-se colocar na Constituição de 1988 a Lei que preserva os direitos de propriedade rural em terras produtivas. (UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA, [s.d.]).

Outros aspectos dessa discussão acerca da possibilidade de desapropriação de propriedades produtivas também mereceram destaque. Silva (1989, p. 198) recuperou as discussões travadas em plenário no dia da votação do Capítulo III do Título VII (29 de agosto de 1988), quando o senador Mário Covas (PMDB/SP), a partir do exemplo do trabalho escravo, explicava que nem sempre a propriedade produtiva cumpria a sua função social.

<sup>30</sup> Sobre a DVS, ver arts. 8º e 10 do Regimento.

Na mesma linha seguia Nelson Jobim (PMDB/RS), que pugnava pela supressão do inciso relativo à impossibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, pois esta já estaria isenta de desapropriação caso cumprisse sua função social. Isto, em virtude do que estava consignado no parágrafo único do art. 190 que dizia que “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

Sobre o estabelecimento de áreas mínimas para efeito de desapropriação não ocorreram maiores discussões. Silva destaca apenas um trecho do pronunciamento do deputado Luiz Freire, do PMDB/PE, em sessão extraordinária sobre o tema, justificando as áreas mínimas da seguinte forma:

“A legislação ordinária não pode deixar de estabelecer áreas mínimas para efeito de desapropriação para fins de Reforma Agrária. Afastar-se-ia, assim, a insegurança e desconfiança dos pequenos e médios proprietários referentes ao propósito da Reforma Agrária” (SILVA, 1989, p. 117).

Por sua vez, o art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu prazo para a promulgação de uma lei que dispusesse sobre objetivos e instrumentos de política agrícola. Silva (1989, p. 193) ressalta que esse dispositivo é de inspiração patronal, e oculta uma antiga reivindicação do setor, de que a política de reforma agrária fosse substituída por uma política de crédito fundiário:

Art. 50. Lei agrícola a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de *crédito fundiário* (grifo nosso).

Cabe ainda mencionar que durante os trabalhos da ANC, o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD), do qual à época era ministro Jáder Barbalho, chegou a editar em 21 de outubro de 1987 o Decreto Lei nº 2.363, tentando implementar duas exceções às desapropriações por interesse social defendidas pelo Centrão: a da Função Social e a da Propriedade Produtiva.

Referido Decreto, que foi publicado poucos dias antes da votação do Capítulo relativo à Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária da Constituição, extinguiu o INCRA, transferindo suas atribuições para o MIRAD, com exceção das inerentes à Procuradoria Geral, que foram transferidas para o Instituto Jurídico de Terras (INTER).

Monte (2013, p. 31) explica que a

extinção do INCRA, naquela oportunidade, estivera ligada a uma pretensa 'ampla reforma administrativa', anunciada pelo governo Sarney. O que se tem como verdade é que a decisão buscava livrar-se de uma autarquia incômoda, cujas ações demandadas por sua alta direção, comprometidas com a realização da reforma agrária e o atendimento dos anseios dos trabalhadores rurais, poderiam desencadear um processo irreversível de redistribuição de terras gerando inquietações nas elites rurais e impasses políticos no núcleo do governo.

Outro aspecto importante diz respeito ao limite constitucional para alienação de terras públicas sem prévia autorização do Congresso Nacional. O projeto da Comissão de Sistematização previa a necessidade de autorização prévia para a concessão ou alienação de terras públicas com área superior a 500 hectares.

Em dissonância com a Constituição de 1969, que havia fixado esse limite em 3.000 hectares, depois da Emenda Coletiva 2P2040, o limite foi fixado em 2.500 hectares, a partir do novo texto apresentado pelo Relator da Comissão (Bernardo Cabral), para evitar o "buraco negro", conforme já destacado anteriormente.

Silva (1989) entende que a Constituição de 1988 acabou sendo mais retrógrada que o próprio Estatuto da Terra, editado durante o regime militar. Essa crítica também pode ser observada em Santos (*apud* TRECCANI, 2001, p. 148), ainda na primeira fase de votação da ANC:

A impressão que fica da leitura das normas aprovadas nessa primeira votação, é a de que o Estado tende a inviabilizar definitivamente uma reforma agrária legal de caráter massivo, rápido e generalizado, como vinham insistentemente pedindo os trabalhadores rurais. O Projeto institui, por outro lado, grandes entraves de ordem burocrática e procedimental à consumação dos atos de expropriação. Entrementes esvazia o conceito de "função social da propriedade", que outrora representava o conjunto de deveres e condições que legitimavam a continuação da propriedade privada, na medida em que basta a "produtividade" das terras que o respectivo proprietário fique isento da desapropriação, mesmo que possua vários latifúndios em distintas regiões.

Segundo Silva (1989, p. 200 e ss.), a CF/88, quando comparada com os dispositivos constitucionais outorgados pelos governos militares do período de 1964/69, bem como a Emenda Constitucional nº 10/64 e o Estatuto da Terra, apenas elevou à proteção constitucional diversos artigos da legislação ordinária, porém recuou quando estabeleceu a necessidade do prévio pagamento de indenizações devidas por desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, e introduziu o bloqueio da impenhorabilidade da propriedade produtiva.

Marés (1999, p. 514) observou que

quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado. Como não podiam desaprovar claramente o texto cidadão, ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos juízes, tribunais e do próprio poder executivo, fariam do texto

letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre conta contra.

É interessante notar que alguns temas ligados à política agrária, tais como a justiça agrária e o imposto territorial rural (ITR), foram tratados fora dos Capítulos I (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica) e III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária) do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira).

Na Constituição Federal de 1969, não havia nenhum dispositivo referente ao ITR. O dispositivo que trata do ITR foi inserido e aprovado antes da votação do Capítulo III do Título VII, e manteve o imposto como de competência da União. Também ficou definido que a fixação de suas alíquotas objetivaria desestimular a manutenção das propriedades improdutivas e não incidiria sobre os pequenos imóveis rurais familiares para os proprietários que não possuíssem outro imóvel.

As conclusões de Cunha Filho (2007, p. 170) sobre os rumos da política fundiária brasileira são precisas:

A partir da Constituição de 1988, apesar de ter sido conferido status constitucional à função social da propriedade e ter sido fixado (sic) os critérios para o seu cumprimento no art. 186, o texto constitucional acabou com a possibilidade de desapropriação dos latifúndios unicamente em razão de sua extensão, tornou insuscetível de desapropriação a propriedade produtiva e fez retornar a exigência de que a indenização seja prévia.

A lei nº 8.629/93 e a lei complementar nº 76/93 aprofundaram ainda mais o retrocesso iniciado pela Constituição de 1988, uma vez que: 1) aumentaram sobremaneira as possibilidades do (sic) Poder Judiciário impedir ou interromper as desapropriações e o conseqüente processo de assentamentos dos beneficiários da reforma agrária; 2) o valor da indenização passou a ser vinculado ao valor de mercado do imóvel rural; 3) a transferência do domínio passou a se dar somente após o pagamento integral da indenização, sendo o INCRA apenas admitido provisoriamente na posse do imóvel, fato que permite a condenação do INCRA ao pagamento de juros compensatórios, o que aumenta de forma considerável os custos das desapropriações.

Parece que a sociedade perdeu duas vezes. Primeiro porque os defensores das políticas distributivas de acesso a terra concentraram seus esforços em torno da bandeira da reforma agrária, deixando de lado outras ações que poderiam gerar efeito semelhante. Em segundo lugar, porque esse direcionamento criou um embate feroz com parte do setor ruralista, cuja mobilização e atuação estratégica acabou inviabilizando a utilização dos instrumentos postos à disposição para realização da reforma agrária na amplitude desejada.

Como se viu ao longo dos dois últimos itens (3.1 e 3.2), o direito de propriedade, na matriz constitucional brasileira, originariamente tem seu

reconhecimento fundamentado no pensamento liberal do século XVIII<sup>31</sup>, afirmando-se como um direito do indivíduo frente ao Estado, sendo por isso apresentado como um direito de cunho negativo, que impõe deveres de abstenção.

Também se verificou, conforme apresentado nos debates da ANC, que na visão mais atual, os direitos fundamentais não implicam exclusão total da ingerência do Estado, e sim formalização e limitação de sua intervenção a determinadas condições e pressupostos de natureza material e procedimental.

No próximo item será analisada a proteção constitucional conferida ao direito fundamental de propriedade (com enfoque na propriedade rural), bem como as manifestações desse direito em suas dimensões objetiva e subjetiva. Também será analisada a função social frente à imunidade objetiva introduzida pelo requisito da produtividade (art. 185, II da CF/88), o posicionamento que vem sendo adotado pela jurisprudência brasileira, e a proteção constitucional da liberdade do contrato de trabalho frente à Emenda Constitucional nº 81/2014.

### **3.3 Direitos fundamentais e a proteção da propriedade-liberdade na CF/88**

Apesar de Rawls (2008) não incluir o direito de propriedade no âmbito das liberdades fundamentais, sua teoria pode ser ampliada para considerar os bens primários sociais como sendo equivalentes aos direitos fundamentais. Tal raciocínio se mostra razoável, *a priori*, se se considerar que o direito de propriedade é protegido pela Constituição brasileira como direito fundamental.

Tal ressalva é desnecessária quanto à teoria social do enfoque das capacidades (SEN, 2008; NUSSBAUM, 2011), levando em consideração que essa abordagem pode ser vista como uma abordagem dos direitos humanos, e que deixa espaço para atividades de especificação e de deliberação em cada país.

O direito à propriedade integra o elenco dos direitos e garantias fundamentais do título II da CF/88. Quando o legislador constituinte de 1988 concretizou o princípio de que o direito à propriedade é um direito fundamental, deixou, no entanto, de especificar seu alcance<sup>32</sup>, apesar de condicionar esse direito ao cumprimento de uma função social.

---

<sup>31</sup> Aliás, o núcleo material das primeiras Constituições de matriz liberal-burguesa é composto pela noção de limitação jurídica do poder estatal, pelo princípio da separação dos poderes e pela garantia de alguns direitos fundamentais (SARLET, 2015).

<sup>32</sup> Conforme será abordado, considera-se que a amplitude desse alcance depende da análise dos outros dispositivos constitucionais específicos ao tema da propriedade.

Uma primeira análise acerca do sentido constitucional conferido à propriedade dá a dimensão de que a propriedade é garantida aos brasileiros e estrangeiros residentes no país nos termos do caput e inciso XXII do art. 5º, e que está condicionada ao cumprimento de uma função social, nos termos do art. 5º, XXIII.

Conforme foi discutido em diversas obras sobre o assunto, o direito de propriedade caracterizado no art. 5º da CF/88 é tratado de forma genérica, de modo que sua interpretação depende da análise em conjunto com os outros dispositivos constitucionais específicos ao tema da propriedade (GRAU, 2008; COMPARATO (1995); BENATTI, 2003; TRECCANI, 2001; BARROSO, 2014).

Os direitos fundamentais, do ponto de vista do constitucionalismo brasileiro, devem tomar como referencial o princípio da dignidade da pessoa humana. Sarlet (2015) afirma que é a partir da ideia de autonomia, de concepção Kantiana, que é o fundamento da dignidade<sup>33</sup>, é que se concentra o núcleo do valor liberdade, caracterizado como o direito de autodeterminação que deve ser assegurado em face do Estado e de outras pessoas<sup>34</sup>.

Nesse aspecto, o direito de propriedade será considerado um direito intrinsecamente importante e instrumentalmente valioso, para usar a terminologia de Amartya Sen.

A CF/88 não disciplina a possibilidade de restrições e regulamentações a direitos fundamentais<sup>35</sup>, mas pode-se afirmar que os direitos fundamentais apresentam um *conteúdo essencial*.

Isso não significa a aceitação da tese de que esse conteúdo deve ser definido a partir do seu significado para a vida social como um todo (enfoque objetivo, que se assemelha a noção de cláusulas pétreas), ou que a garantia desse conteúdo deve

---

<sup>33</sup> A relação que Sarlet (2015, p. 77) estabelece entre propriedade e dignidade, numa dimensão patrimonial, é de conteúdo existencial, como se verifica da seguinte passagem: “A despeito de uma possível dimensão exclusivamente patrimonial (que mesmo assim poderia ser tida como fundamental) a propriedade encerra muitas vezes, notadamente em cumprindo a sua função social, um conteúdo existencial e vinculado diretamente à própria dignidade da pessoa, como ocorre, por exemplo, com o imóvel que serve de moradia ao titular do domínio”.

<sup>34</sup> Tomando-se o direito comparado, a mesma relação pode ser vista na Constituição Portuguesa. Ao comentá-la, Brito (2010, p. 80) afirma que “uma vez que se reconheça a novidade histórica dos esquemas de proteção social, impõe-se também o reconhecimento de que o fundamento jurídico-constitucional adequado para sua tutela não é a garantia constitucional da propriedade, mas sim a dignidade da pessoa humana e uma participação socialmente justa nos recursos da comunidade”.

<sup>35</sup> De forma diferente, a constituição alemã contém dispositivo nesse sentido: Art. 19, (2): Em nenhum caso, um direito fundamental poderá ser violado em sua essência.

ser definida a partir da análise de cada situação individual em concreto (enfoque subjetivo)<sup>36</sup>. Esse debate foge aos objetivos do presente trabalho<sup>37</sup>.

Ainda assim, é possível afirmar que o conteúdo essencial tem a ver: a) com aquilo que é protegido pelas normas de direitos fundamentais; b) com a relação daquilo que é protegido e suas possíveis restrições e c) com a fundamentação tanto do que é protegido como de suas restrições (SILVA, 2014, p. 28).

Na concepção aqui adotada, os direitos fundamentais constituem os direitos humanos universais protegidos (âmbito de proteção) contra os eventuais abusos<sup>38</sup> cometidos pelo Estado ou particulares (possíveis restrições).

A posição e o significado dos direitos fundamentais na Constituição de um Estado Democrático de Direito compreendem, desse modo, os limites normativos ao poder estatal, e constituem a condição de existência das liberdades de cada cidadão, que não podem ser violadas por leis e instituições injustas, mesmo que visem o bem-estar da coletividade.

É nesse contexto que assume relevo a concepção, consensualmente reconhecida na doutrina, de que os direitos fundamentais constituem, para além de sua função limitativa do poder (que, ademais, não é comum a todos os direitos), critérios de legitimação do poder estatal e, em decorrência, da própria ordem constitucional, na medida em que 'o poder se justifica por ela e pela realização dos direitos do homem e que a ideia de justiça é hoje indissociável de tais direitos (SARLET, 2015, p. 60).

A justiça representa no ordenamento jurídico brasileiro um objetivo constitucional. Na ordem econômica, ela se materializa a partir da justiça social, estando vinculada à propriedade privada e sua função social. Na ordem social, seu objetivo é o bem-estar da comunidade.

A justiça, atrelada à noção de dignidade, vincula os direitos fundamentais simultaneamente como pressupostos de um espaço de liberdade real, mediante o reconhecimento da igualdade perante a lei e da igualdade de oportunidades, bem como por meio da outorga do direito à participação na conformação da comunidade e do processo político (SARLET, 2015, p. 62).

---

<sup>36</sup> Essa discussão também pode ser feita a partir das *teorias absolutas*, que defendem que cada direito fundamental tem um conteúdo essencial absoluto (um núcleo), cujos limites formariam uma barreira intransponível (independendo da situação e dos interesses envolvidos), e das *teorias relativas*, que defendem que o conteúdo essencial de um direito não será sempre o mesmo e irá variar de situação para situação, dependendo das circunstâncias e dos direitos em jogo em cada caso (SILVA, 2014, p. 38).

<sup>37</sup> Apenas como registro, merece ser lembrado que no âmbito da propriedade, discute-se até que ponto esse direito pode ser limitado sem ser caracterizado como uma violação, podendo constituir limitações administrativas (onde não cabe indenização) ou restrições (onde cabe indenização).

<sup>38</sup> No caso de direitos sociais fundamentais (por exemplo, o direito à saúde), o que se protege, muitas vezes, não é o abuso, mas a falta de realização (a omissão) desses direitos pelo Estado.

A partir da relação dos direitos fundamentais com a ideia de democracia, tem-se que a justiça deve levar em conta os interesses e as preocupações de todos (liberdade de participação política, direito ao voto, igual acesso aos cargos públicos etc.), pois trata seus membros como iguais.

Por isso, o ordenamento constitucional impõe que o primeiro papel da justiça é a preservação da liberdade do indivíduo em relação à vontade da maioria. Desse modo, como regra geral<sup>39</sup>, quando uma intervenção indevida ocorrer, há uma prevalência dos direitos e garantias fundamentais contra os próprios interesses do Estado e de outros particulares.

Ao mesmo tempo, como afirma Rawls (2008), algumas desigualdades não são moralmente aceitáveis, de forma que nenhum indivíduo pode ter menos do que o mínimo necessário para sua sobrevivência, o que se expressa pelo conjunto mínimo de direitos necessários à preservação da dignidade da pessoa humana.

Essa compreensão pode ser percebida em Barroso (2001), quando trabalha com a noção de igualdade material, cujo núcleo é composto por um conjunto de bens e utilidades básicas imprescindíveis para uma vida com dignidade, cuja efetivação demanda do Estado prestações positivas para reduzir as desigualdades sociais.

### ***3.3.1 O viés liberal clássico do direito fundamental de propriedade rural: a propriedade-liberdade***

Em grande medida, o STF continua a interpretar os mandamentos constitucionais relativos ao direito de propriedade vinculando-o à noção de propriedade-liberdade<sup>40</sup>.

A noção de propriedade-liberdade não expressa apenas o poder absoluto e exclusivo do titular sobre a coisa, expressa também os limites da ação do Estado. Ou para usar a expressão de Araújo (2002), o liberalismo clássico expressa uma teoria mais preocupada sobre o que os governos não podem fazer, do que uma teoria sobre o que devem fazer.

---

<sup>39</sup> Essa compreensão é relativa (por isso a ressalva de que se trata de regra geral), pois os direitos fundamentais são restringíveis (não a priori – isso quer dizer que são passíveis de restrição). Compreensão relativa não quer dizer relativização dos direitos fundamentais. Como afirma Sarlet (2014, p. 341), “todo direito fundamental possui um âmbito de proteção [...] e todo direito fundamental, ao menos em princípio, está sujeito a intervenções neste âmbito de proteção”. Retomaremos esses aspectos mais adiante.

<sup>40</sup> Verifica-se também, que no pós-88, em alguns momentos, se dará ênfase também à função social da propriedade, na perspectiva do direito-dever. Esses aspectos serão abordados no próximo item.

Essa noção de direitos fundamentais assume que o direito de propriedade impõe limites sobre o que os outros podem ou não podem fazer. Nesse caso, o direito de propriedade é intrinsecamente importante, mas não impõe nenhum dever de ajudar os outros a atingirem seus direitos.

Esse parece ser o fio condutor de algumas decisões do STF. Vejamos como se dá essa discussão.

Inicialmente, quanto ao tema da propriedade rural, pode-se afirmar que no aspecto fundamental estão protegidas a pequena ou média propriedade daquele que não possui outra, sendo ambas insuscetíveis de expropriação para fins de reforma agrária, conforme previsão contida no art. 185, I, da CF/88.

A respeito do assunto, a jurisprudência do STF tem o entendimento de que “para efeito de reforma agrária, a média propriedade rural, ainda que improdutiva, constitui bem objetivamente imune a ação expropriatória da União federal, desde que o seu titular não possua outro imóvel rural”. Veja-se nesse sentido o MS 22022/ES (BRASIL, 1994).

Essa *ratio* está correta, pois, à medida em que o direito de propriedade é intrinsecamente valioso para o pequeno e o médio proprietário que não possuem outro imóvel, não faz sentido pensar em melhor distribuição da terra partindo da desapropriação dessas áreas.

E também não faz sentido pensar na produtividade como o critério condutor de importância instrumental da propriedade, pois a propriedade não pode ser analisada apenas em função do seu benefício coletivo. Nesse caso, ela é instrumentalmente valiosa para o próprio titular que não possui outro imóvel rural.

O direito fundamental à propriedade privada, conforme foi abordado anteriormente, é concebido como um direito de defesa do indivíduo em face do Estado, que pode ser visto como garantia de permanência e como garantia de valor.

A garantia constitucional desse direito protege a propriedade como espaço de liberdade do indivíduo, isto é, protege a sua permanência nas mãos do proprietário, sem perder de vista a liberdade do não-proprietário. E, quando não for possível assegurar a permanência da propriedade nas mãos do proprietário, a garantia constitucional da propriedade visa impedir que a propriedade seja tomada pelo poder público sem indenização.

Veja-se, nesse caso, o art. 5º, XXIV, da CF/88: “lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por

interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”; e o art. 184:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Há uma precedência de proteção: visa-se assegurar a permanência de um direito nas mãos do seu titular, e quando isso não for possível, visa-se compensá-lo pela perda ou diminuição desse direito. Nesse caso, a proibição de confisco, pode-se dizer, exemplificativamente<sup>41</sup> também, representa a preservação do conteúdo essencial do direito de propriedade<sup>42</sup>.

Sobre a compensação em caso de perda da propriedade, o STF tem se manifestado, seja em relação ao cálculo da indenização de benfeitorias (RE 527.665<sup>43</sup>), seja sobre a necessidade de que a indenização seja justa (RE 348.769<sup>44</sup>). Quanto à exigência constitucional da justa indenização, veja-se ainda o MS 21.348, a seguir:

A desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, constitui modalidade especial de intervenção do poder público na esfera dominial privada. Dispõe de perfil jurídico-constitucional próprio e traduz, na concreção do seu alcance, uma reação do Estado à descaracterização da função social que inere à propriedade privada. A expropriação-sanção foi mantida pela Constituição de 1988, que a previu para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (art. 184,

<sup>41</sup> Por essa mesma lógica, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (art. 186, II, da CF/88) também integram o conteúdo essencial do direito de propriedade (propriedade rural).

<sup>42</sup> De maneira inversa, pode-se concluir também que a não realização do direito fundamental de propriedade seria configurada por meio da desapropriação em que não ocorre o pagamento de indenização prévia e justa.

<sup>43</sup> “Administrativo. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Laudo do INCRA que ao interpretar o art. 12 § 1º da lei nº 8.629/93 utiliza critério de cálculo do valor do imóvel que não inclui o valor das benfeitorias do referido imóvel (pois chega ao valor do imóvel pela média de pesquisas realizadas de imóveis na região que obviamente possui benfeitorias diversas do imóvel desapropriado). Critério que pode levar a resultados afrontosos ao texto constitucional, quando o valor das benfeitorias pode igualar ou superar o valor do imóvel e dessa forma o valor da terra nua pode não ser indenizado. Mecanismo de cálculo realizado pelo INCRA que não se apresenta justo. Laudo do perito oficial que se apresenta em conformidade às regras técnicas aplicáveis à espécie. Imóvel que possui diversas benfeitorias, no entanto, a avaliação do INCRA resultou em, evidente, subavaliação [...] a constituição federal determina que a indenização deve ser justa [...]. O bom senso, no caso, seria suficiente para constatar que o valor encontrado pelo INCRA discrepa do entendimento de justa indenização, prevista no texto constitucional. Demais benfeitorias que são também subavaliadas uma vez que aplicado fator de comercialização que não encontra suporte na legislação em vigor. Critério do laudo oficial que se apresenta mais compatível com o postulado constitucional da justa indenização”. (BRASIL, 2008).

<sup>44</sup> “Desapropriação: princípio constitucional da justa indenização. Determinar a incidência automática de um percentual qualquer – no caso, de 60% – para reduzir o valor do imóvel regularmente definido por perito judicial, sem que seja demonstrada a sua efetiva depreciação em razão da presença de posseiros no local, ofende o princípio constitucional da justa indenização” (BRASIL, 2006).

caput), hipótese em que o valor da justa indenização – embora prévia – será pago em títulos da dívida pública. *A exigência constitucional da justa indenização representa consequência imediatamente derivada da garantia de conservação que foi instituída pelo legislador constituinte em favor do direito de propriedade.* A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3º e art. 185, n. I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184). (BRASIL, 1993, grifo nosso).

A compensação pela perda, nesse caso, configura o reconhecimento de que um direito intrinsecamente importante pode ser violado, quando a propriedade não estiver desempenhando importância instrumental coletiva. A ideia de que o direito é intrinsecamente importante e ainda assim pode ser violado fica clara à medida que a indenização representa a compensação pela violação.

Também na ótica dos direitos fundamentais, o STF tem analisado questões relativas ao direito de propriedade sob o enfoque do devido processo legal. A discussão ganha relevo quando se confronta a atuação da União frente ao inciso LIV do art. 5º do dispositivo constitucional.

O citado dispositivo estabelece que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal, de modo que a proteção constitucional conferida ao cidadão tem por objetivo impedir o injusto sacrifício do seu direito de propriedade.

Em reiteradas decisões<sup>45</sup>, o Ministro Celso de Mello tem entendido que a execução e implementação dos programas de reforma agrária pelo governo não estão dispensadas da obrigação de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os princípios constitucionais que protegem a propriedade e as pessoas contra a eventual expansão arbitrária do poder estatal.

No julgamento do MS 25793/DF (BRASIL, 2010), em decisão monocrática, ao analisar mandado de segurança impetrado com a finalidade de invalidar declaração expropriatória<sup>46</sup>, o Ministro Celso de Mello ponderou que o “direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto [...] mas impõe, ao Estado, para que possa afetá-

---

<sup>45</sup> Veja-se nesse sentido o MS 22.164 (BRASIL, 1995), o MS 23.032 (BRASIL, 2007) e o MS 24.307 (BRASIL, 2007).

<sup>46</sup> No caso em questão, a Impetrante alegou que não havia sido atendido o requisito da notificação/comunicação prévia à proprietária do imóvel vistoriado, situação que constituiria afronta ao disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629/93. O Ministro reconheceu o fato, e na apreciação do pedido, enfatizou que a exigência da comunicação do proprietário e da vistoria prévias, são ditadas pela necessidade de garantir ao proprietário “a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, sob pena de configuração de vício radical, apto a projetar-se sobre todas as fases subsequentes do procedimento de expropriação, contaminando-as, por efeito de repercussão causal, em ordem a gerar, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória”.

lo de modo tão radical, o dever de respeitar os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição”.

Conforme foi discutido no capítulo 2, na concepção moderna de justiça distributiva, o liberalismo implica também agora uma reflexão sobre o que os governos devem fazer (e não apenas sobre o que não devem fazer), e, em alguma medida, uma avaliação sobre se suas decisões são justas ou injustas.

A aceitação da importância intrínseca de qualquer direito não garante que a sua avaliação moral seja favorável, pois essa avaliação não pode deixar de considerar as prováveis consequências decorrentes dos efeitos produzidos pela aceitação desse mesmo direito.

Essa discussão será retomada no item 3.5.

### **3.4 Direitos fundamentais e a proteção da propriedade-dever na CF/88**

As origens acerca do conceito de função social remontam à Duguit (1859-1928), que escreveu sobre as concepções jurídicas da propriedade<sup>47</sup>.

Para Duguit<sup>48</sup>, o homem era um ser social, e por isso deveria desenvolver suas atividades (divisão do trabalho) tendo em vista a cooperação baseada na solidariedade social, de modo que o indivíduo teria o direito de praticar todos os atos que não impedissem a realização do papel social que lhe cabia (ao próprio indivíduo).

Por isso, da forma como abordara o tema, Duguit (2006, p. 28 e 29) entendeu que a imposição de uma função social à propriedade decorria das próprias limitações intrínsecas ao instituto. Ou seja, travava-se de limitações internas:

O próprio direito de propriedade só deve ser atribuído a certos indivíduos que se encontrem numa característica situação econômica, como poder de desempenhar livremente a missão social que lhes cabe em virtude da sua situação especial. [...] A propriedade deve ser compreendida como uma contingência, resultante da evolução social e o direito do proprietário, como justo e concomitantemente limitado pela missão social que se lhe incumbe em virtude da situação particular em que se encontra.

---

<sup>47</sup> Araújo (1999, p. 157) citando Ballarín Marcial, aponta que, na verdade, a noção de função social da propriedade já havia sido lançada desde Comte, na obra *Sistema de Filosofia Positivista* (1854). Barroso (2009), apoiado em Solari (1950) e Ripert (1937), afirma também que desde o século XVIII existiram movimentos contra o individualismo no direito privado, e que aos poucos foram consolidando a ideia de que as instituições e relações jurídicas particulares deveriam se pautar na cooperação social, que se manifesta a partir dos interesses da coletividade.

<sup>48</sup> A produção intelectual de Duguit (2006, p. 19 e ss.) tem seu principal foco no direito público e nos fundamentos do Estado, de modo que o mesmo considerava que os direitos das pessoas (direitos subjetivos) derivavam das obrigações sociais devidas por cada indivíduo para com a sociedade, por laços de solidariedade.

Rodrigues (2009, p. 89) explica que para Duguit (2006), a propriedade não poderia ser entendida como um direito subjetivo do proprietário, mas como uma função social do detentor da riqueza, pelo que este deveria “gerir a coisa tendo em vista não só seu melhor rendimento, como também o interesse da coletividade”.

Esse também é o entendimento de Meirelles (2013, p. 673), que, apoiando-se em Duguit, coloca a propriedade como projeção da personalidade humana e seu complemento necessário. Um direito que admite restrições ao seu conteúdo em benefício da comunidade, ou seja, um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade.

No entanto, segundo a doutrina<sup>49</sup>, a incorporação da função social da propriedade pelo sistema jurídico brasileiro foi inicialmente entendida como uma prerrogativa do legislativo para impor limites externos ao exercício do direito de propriedade.

Segundo Benatti (2003, p. 184), o conceito de função social foi concebido por um Estado liberal, em que a expressão da propriedade resultava na possibilidade de fazer do objeto tudo aquilo que não fosse vedado pela lei, decorrendo daí o entendimento de que qualquer limitação ao conteúdo próprio desse direito configuraria restrições externas.

poderes dominiais estavam configurados para garantir a liberdade e a riqueza individual, acreditando-se que as leis de mercado seriam suficientes para assegurar o acesso social à riqueza produzida pelos indivíduos. Daí a função social ter sido entendida somente como uma restrição externa, de previsão legal, mas de conteúdo vazio e sem efeito prático.

No campo teórico, a Igreja Católica teve papel fundamental na evolução do conceito de função social, defendendo tratar-se de limitação decorrente do próprio direito. Veja-se, nesse sentido, a Encíclica *Mater et Magister*, de 1961, formulada pelo Papa João XXIII, sobre a propriedade e a questão social à luz da doutrina cristã: “A propriedade privada, mesmo dos bens produtivos, é um direito natural que o Estado não pode suprimir. Consigo, *intrinsecamente, comporta uma função social*, mas é igualmente um direito, que se exerce em proveito próprio e para bem dos outros” (grifo nosso)<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Veja-se nesse sentido, Cunha (2011).

<sup>50</sup> Disponível em [http://www.vatican.va/holy\\_father/john\\_xxiii/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_po.html) Acesso em: 14 dez 2014.

De fato, esta posição da Igreja começa a ser delineada a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, formulada pelo Papa Leão XIII em 1891, conforme pode ser percebido na seguinte passagem:

As necessidades do homem repetem-se perpetuamente: satisfeitas hoje, renascem amanhã com novas exigências. Foi preciso, portanto, para que ele pudesse realizar o seu direito em todo o tempo, que a natureza pusesse à sua disposição um elemento estável e permanente, capaz de lhe fornecer perpetuamente os meios. Ora, esse elemento só podia ser a terra, com os seus recursos sempre fecundos. E não se apele para a providência do Estado, porque o Estado é posterior ao homem, e antes que ele pudesse formar-se, já o homem tinha recebido da natureza o direito de viver e proteger a sua existência. Não se oponha também à legitimidade da propriedade particular o facto de que Deus concedeu a terra a todo o género humano para a gozar, porque Deus não a concedeu aos homens para que a dominassem confusamente todos juntos. Tal não é o sentido dessa verdade. Ela significa, unicamente, que *Deus não assinou uma parte a nenhum homem em particular, mas quis deixar a limitação das propriedades à indústria humana e às instituições dos povos. Aliás, posto que dividida em propriedades particulares, a terra não deixa de servir à utilidade comum de todos, atendendo a que não há ninguém entre os mortais que não se alimente do produto dos campos* (grifo nosso)<sup>51</sup>.

Essa noção de direitos naturais pode ser vista, inclusive, como uma das primeiras justificativas para a existência do Estado nos tempos modernos. Pipes (2001, p. 49) recorre a passagens dos textos de Jean Bodin para examinar o uso da teoria de Lei Natural para justificar a propriedade:

o soberano, por mais poderoso que seja, não pode se apropriar dos pertences de seus súditos. Ele não pode confiscar os bens de seus súditos nem taxá-los sem o consentimento deles (a taxação arbitrária equivalendo a confisco), porque a lei divina diz que 'ninguém pode espoliar o que é propriedade de outro'. Ele tampouco pode alienar qualquer parte do domínio real, que lhe foi dado somente para uso, não como propriedade.

Para Brito (2010, p. 60), a concepção de propriedade privada é sempre individualista ou não chega a ser propriedade. A suposta existência de uma oposição entre uma concepção individualista de propriedade privada, assente na liberdade, e uma concepção social, apoiada no dever para com a comunidade, na verdade, representa uma tensão que se dá no âmbito das liberdades, ou seja, da liberdade do proprietário, contraposta pelas liberdades dos não proprietários.

De acordo com Benatti (2003, p. 184), a doutrina e a jurisprudência europeias contemporâneas têm defendido que o direito de propriedade privada constitui um direito previamente limitado na sua origem pela função social, que configura um elemento estrutural da propriedade.

Desde a incorporação da função social no sistema jurídico brasileiro até a inclusão expressa do termo no texto constitucional de 1988, existiu o debate acerca

<sup>51</sup> Disponível em: <[https://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](https://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)> Acesso em: 18 Abr 2015.

do conteúdo próprio do direito de propriedade. A incorporação expressa desse conteúdo no texto constitucional fez com que aumentasse o número de posições doutrinárias favoráveis à tese de que a função social configura um elemento estrutural da propriedade.

Treccani (2001, p. 399), por exemplo, afirma que “a propriedade é um feixe de deveres mais do que de direitos”, e que à luz da Constituição Federal de 1988 a função social não constitui simples limitação externa ao direito de propriedade, mas sim elemento constitutivo, essencial, tanto que “uma propriedade que não cumpra sua função social deve ser considerada como uma ‘impropriedade’”.

No mesmo sentido, veja-se o posicionamento de Benatti (2003, p.184).<sup>52</sup>:

No modelo teórico liberal, o modo de utilização do bem era somente limitável o exterior, e a função social era vista como um limite exterior ao direito de propriedade. Ao contrário, com a propriedade constitucional, o modo de utilização é definido ou funcionalizado o seu próprio interior, ou seja, a função social é um elemento interno e intrínseco à propriedade.

Marés (2003, p. 113) afirma que quem tem função social é a terra e não a propriedade, pois quando “se diz que a função social é da terra (objeto do direito) e não da propriedade (o próprio direito) ou do proprietário (titular do direito), se está afirmando que a terra tem uma função a cumprir independentemente do título de propriedade que possam lhe outorgar os seres humanos em sociedade”

Apoiado em Karl Renner, Silva (2012, p. 282) defende que toda vez que ocorrem mudanças na relação de produção, a função social da propriedade se modifica e a estrutura interna do conceito de propriedade se transforma.

Por isso, quando esse princípio foi reputado como um princípio informador da ordem econômica, a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada. Desse modo, o autor defende que a função social

tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado. (SILVA, 2012, p. 282).

Dessa forma, o princípio da função social, apesar de não autorizar a supressão por via legislativa da instituição da propriedade privada, pode

---

<sup>52</sup> Benatti (2003) estava preocupado em demonstrar que a delimitação do conteúdo da propriedade em virtude da função social não gera direito à indenização, pois as compensações econômicas pela intervenção pública na propriedade privada ocorreriam somente quando o conteúdo essencial da propriedade fosse atingido, acarretando a privação econômica de sua utilização pelo titular desse direito.

fundamentar sua socialização, especialmente quando se tratar do direito de propriedade sobre os meios de produção.

Segundo Almeida Neto (2003), a função social da propriedade também não constitui um limite para o direito de propriedade, e sim, parte integrante da própria estrutura interna desse direito. A função social, nesse aspecto, difere das limitações aos caracteres clássicos da propriedade, compostos pelas restrições, servidões, desapropriações e usucapião.

Silva (2008, p. 257) afirma que:

objetiva-se atualmente redefinir e controlar algumas das funções perniciosas da propriedade, que não são bem direcionadas ao bem comum, como na hipótese da concentração da propriedade imobiliária em poder de uma minoria e sem que se verifique o cumprimento de sua função social.

Apesar de no campo doutrinário ter havido relativa mudança de entendimento para considerar que a incorporação da função social no âmbito constitucional consolidou a ideia de que a função social é uma limitação intrínseca do instituto da propriedade, verifica-se que a jurisprudência brasileira, a partir da análise de suas mais recentes decisões, tem entendimento diferente.

Antes de passar à análise de algumas decisões judiciais, é importante ressaltar que, como lembramos anteriormente, desde os debates na Assembleia Nacional Constituinte, diversos autores e parlamentares tentaram demonstrar que o direito de propriedade sobre a terra, por estar sedimentado sobre um bem de produção, deveria ser garantido individualmente, desde que proporcionasse benefício à coletividade.

Por isso, a proteção constitucional da função social seria um elemento que estruturaria e modificaria o conteúdo mesmo do direito de propriedade, acarretando sobre o uso da terra a necessidade de se levar em consideração também outros aspectos, tais como:

- a) a conservação do solo e a proteção da natureza. Nesse caso, o desrespeito das normas relativas à proteção ambiental em terras privadas e seus elementos constituintes, tais como a diversidade biológica, as florestas, a qualidade do solo e da água etc., configuraria, além do ilícito (civil, penal e administrativo), o descumprimento da própria função social.
- b) O respeito às normas que regulam as relações de trabalho. Do mesmo modo, a submissão de trabalhadores rurais a condições insalubres de

trabalho, tais como alojamentos sem rede de esgoto ou iluminação, jornadas que ultrapassam 12 horas por dia, sem alimentação ou água potável, a ausência de equipamentos de proteção, também configuraria um descumprimento da função social<sup>53</sup>.

Uma vez caracterizado o descumprimento da função social pelo desrespeito às normas que regulam as relações de trabalho e/ou das normas relativas à proteção ambiental, o natural seria que essas terras pudessem ser incluídas na categoria de imóveis passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Porém, a CF/88 deu preferência à questão da produtividade, de forma que a propriedade produtiva, ainda que descumprisse sua função social, não seria passível de desapropriação, conforme foi discutido no capítulo que trata da propriedade nos debates da Assembleia Nacional Constituinte.

A questão que ora se apresenta é: entender que a função social constitui limite interno do próprio direito significa que a ausência dela (função social), inviabiliza a própria existência da propriedade?

O art. 186, I a IV, da CF/88 estabelece os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Esses requisitos estão submetidos aos critérios e graus de exigência estabelecidos na Lei nº 8.629/93, conforme arts. 6º, 9º e 11, completando a definição constitucional do que seja a função social da propriedade rural.

O art. 6º da Lei nº 8.629/93 define o que caracteriza uma propriedade produtiva, conforme transcrição *in verbis*:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

<sup>53</sup> Além das condições de trabalho, existem outros fatores tais como trabalhos forçados, ameaças de morte, imposição de castigos físicos, dívidas que impedem o livre exercício do ir e vir dos trabalhadores.

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião HomogêneaL

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião HomogêneaL

Referido conceito leva em consideração a exploração econômica que atinge simultaneamente graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo os índices fixados pelo INCRA.

A propósito do assunto, no MS 22.478/PR (BRASIL, 1997) suscitou-se perante o STF a inconstitucionalidade do art. 6º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.629/1993, ao definir o imóvel produtivo, frente ao art. 186 da CF/88.

O impetrante alegara que a Lei nº 8.629/93, ao regulamentar os artigos relativos ao cumprimento da função social, deveria ter estabelecido os índices de produção agrícola e de lotação de animais nas pastagens em suas várias espécies, em vez de delegar a órgão do poder executivo a competência para seu disciplinamento.

Segundo entendimento da Corte, o art. 6º goza de constitucionalidade, e não extrapola os critérios estabelecidos na CF/88, estando a elaboração dos índices fixados nesta lei sujeita às características variáveis no tempo e no espaço e vinculadas a valores censitários periódicos, não condizentes com o grau de abstração e permanência que se espera de providência legislativa, mantendo-se, assim, essa atribuição, ao Poder Executivo<sup>54</sup>.

No entender de Harada (2014, p. 10) tal caracterização torna *flexível* a definição constitucional da função social da propriedade rural, à medida que o conceito de propriedade produtiva passa a depender do progresso científico e tecnológico da agricultura e do desenvolvimento regional.

Considerando que a função social incorpora vários aspectos, entre os quais cabe mencionar especificamente o aproveitamento racional e a utilização adequada dos recursos naturais, faz sentido aceitar que o direito de propriedade comporta a exploração predatória do imóvel rural? Benatti (2003, p 189) entende que não:

de acordo com os preceitos constitucionais anteriormente descritos, para que o conteúdo da propriedade agrária seja a expressão de uma exploração socialmente útil da terra e dos recursos naturais, precisa ser efetivado de tal forma que garanta a utilização ecologicamente equilibrada.

---

<sup>54</sup> Veja-se nesse sentido também o MS 22302 (BRASIL, 2000).

Seguindo essa orientação, a Lei nº 8.629/93 definiu no art. 9º que a adequada utilização dos recursos naturais ocorre quando “a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade” (§ 2º), e que a preservação ambiental representa “a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas” (§ 3º).

A respeito da observância das disposições que regulam as relações de trabalho (art. 186, III e IV, da CF/88), a Lei nº 8.629/93 definiu como requisito, no § 4º do art. 9º, tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. Em complemento ao § 4º, o § 5º acrescentou a necessidade da observância das normas de segurança do trabalho.

No MS 221640/SP (BRASIL, 1995), o STF abordou timidamente o tema da reforma agrária e das desapropriações em face do art. 186, II, da CF/88. O impetrante alegara que o imóvel desapropriado estava localizado no Pantanal Mato-Grossense, definido no art. 225, § 4º, da CF/88 como patrimônio nacional, não podendo, por esse motivo, serem permitidas práticas que colocassem em risco a sua função ecológica (art. 225, § 1º, VII).

O Tribunal entendeu que a norma inscrita no art. 225 não constituiria impedimento jurídico à efetivação de atividades expropriatórias pela União, e que um dos requisitos do cumprimento da função social seria a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, como pode ser visto na própria ementa do Acórdão, parcialmente transcrita a seguir:

A própria Constituição da República, ao impor ao poder público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, *especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental (BRASIL, 1995, grifo nosso).*

Apesar do reconhecimento de que os requisitos presentes no art. 186, II, constituiriam um dos instrumentos de realização da função social, cujo descumprimento poderia ensejar a desapropriação, a Suprema Corte não enfrentou a questão quanto aos imóveis que, apesar de cumprirem o requisito da

produtividade, não proporcionam a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente<sup>55</sup>.

É possível entender que toda propriedade produtiva cumpre sua função social? Como já fora mencionado, o art. 185, II, da CF/88 definiu que as propriedades produtivas são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Conforme pode ser verificado no MS 21919 (BRASIL, 1997) e no MS 28445 (BRASIL, 2010), o STF entende que basta que qualquer dos requisitos previstos no art. 185 (dimensão territorial do imóvel ou grau adequado de produtividade) se verifique para que uma imunidade objetiva atue plenamente, em ordem a pré-excluir a possibilidade jurídica de a União Federal valer-se da desapropriação para fins de reforma agrária.

Assim, em que pesem as disposições que regulam as relações do trabalho e as normas relativas à proteção do meio ambiente constituírem requisitos para o cumprimento da função social da propriedade, a jurisprudência brasileira consolidou o entendimento de que a produtividade (nos termos do art. 185 da CF/88), independentemente dos demais requisitos previstos no art. 186, exclui a propriedade rural da incidência de desapropriação, criando uma imunidade objetiva<sup>56</sup>.

O legislador Constituinte, ao introduzir a impossibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, inviabilizou, de fato, os demais critérios próprios que condicionavam o cumprimento da função social da propriedade. Isso, como se verifica nos debates da ANC, foi justamente o que se tentou evitar, para que o critério da função social não ficasse restrito apenas à produtividade.

Em dissertação sobre o tema, Cunha Filho (2007, p. 165) desenvolveu crítica interessante, constatando basicamente que a diminuição da utilização da desapropriação como instrumento de política fundiária pode ser explicada: a) pela limitação da atuação estatal devido à produtividade ser o único fator condicionante do cumprimento da função social; b) em razão da não atualização dos índices de produtividade, c) pelo aumento do valor de mercado dos imóveis rurais, e d) em razão das diversas dificuldades decorrentes da regulamentação legal atual,

---

<sup>55</sup> No entanto, esse posicionamento é adotado pela Corte quando enfrenta o tema da pequena e média propriedades rurais improdutivas, conforme será visto adiante.

<sup>56</sup> Muito embora a tese da imunidade criada pelo art. 185 tenha prevalecido na jurisprudência, alguns autores defendem que a redação contida no caput do art. 186 da CF/88 permite, por conta do termo “simultaneamente”, que a desapropriação ocorra quando qualquer um dos incisos houver sido descumprido. Veja-se Treccani (2001, p. 150), por todos.

responsáveis por gerar a lentidão do rito processual, um alto custo das indenizações, e a maior possibilidade de interrupção e anulação de procedimentos do INCRA pelo Judiciário.

Esses dois polos, caracterizados de um lado pela proteção do interesse coletivo (função social) e do outro pelo interesse do particular (utilização privada), só podem harmonizar-se se o conteúdo do direito de propriedade for expressão de uma exploração do bem (terra) que seja socialmente útil.

Marés (1999, p. 515) enfatiza que ideologicamente aprovou-se um texto sem eficácia, voltado para a propriedade que visa o lucro e que produza riquezas, independentemente da função social que não exerce: “o Estado e seus poderes são ao mesmo tempo guardiões e servos da propriedade, o capitalismo selvagem não está preocupado com a fome ou a distribuição de riqueza, mas com sua acumulação cada vez mais concentrada”.

Percebe-se que a incorporação da função social à propriedade rural, como lembra Benatti (2003), remete à noção de propriedade-dever: propriedade vista como fonte de deveres, que tem de atender a sua determinação constitucional.

No próximo ponto será analisado como essa visão, a partir da vinculação da função social à produtividade, incorpora uma concepção utilitarista.

#### **3.4.1 O viés utilitarista da função social da propriedade rural: a produtividade**

A necessidade do benefício coletivo (função social) é um critério utilitarista? Considerando todos os aspectos da função social, pensamos que não. É possível uma exploração da terra que não seja socialmente útil? Para responder as duas indagações é preciso raciocinar o seguinte: existem dois direitos de propriedade sendo protegidos.

No aspecto fundamental, a propriedade continua vinculada à concepção liberal individual. No aspecto social, essa propriedade só merece proteção se for socialmente útil. Desse modo, podemos dizer que essa matriz fundamental é liberal-igualitária. E é essa aparente contradição inerente ao instituto da propriedade constitucional que deveria garantir parte da efetividade da justiça distributiva, com a realização da igualdade de oportunidades para que as pessoas, de fato, desenvolvam suas capacidades (liberdades substantivas).

A inviolabilidade da propriedade na matriz liberal-igualitária deve garantir o mínimo, o fundamental, independente do resultado, independente do plano de vida

das pessoas que vivem no campo. Isso impede que o Estado interfira no resultado de maneira negativa, por deixar, em algum momento, de garantir que todas as pessoas possam suprir-se com certo nível de recursos materiais, entre eles, o direito de ter terras para promover sua sobrevivência material, e a oportunidade de que, se assim o desejarem, possam participar no comércio e na produção.

É por isso que a legislação agrária classifica os imóveis rurais a partir do sujeito e não necessariamente a partir do tamanho apenas, pois, caso esse raciocínio fosse aplicado indistintamente, serviria para justificar o grande imóvel rural improdutivo<sup>57</sup>.

A inviolabilidade do direito de propriedade a partir dos dois critérios definidos no art. 186 da CF/88 (do tamanho e da produtividade) é utilitarista? E se o for, isso contraria os princípios de justiça distributiva?

Convém lembrar que utilitarismo adota o princípio segundo o qual aqueles que não integram a maioria podem ser sacrificados em benefício do todo. Uma concepção utilitarista de propriedade justifica a propriedade pelo seu fim, seus serviços, sua função. Prioriza-se o princípio da utilidade, que visa à maximização do bem-estar social agregado.

No caso da propriedade, a proteção da pequena e média propriedades daqueles que não possuem outra, retira a possibilidade de que alguém seja deixado para trás, no aspecto formal<sup>58</sup>. Isso afasta o utilitarismo que seria inerente ao conceito de função social em decorrência de sua instrumentalidade.

Porém, a inclusão da vedação constitucional quanto à possibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, sem levar em conta os outros aspectos da função social, manifesta-se eminentemente utilitarista, só que em sentido inverso. Nesse caso, protegeu-se uma minoria, em sacrifício da coletividade, sob o pretexto

---

<sup>57</sup> Veja-se, por exemplo, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), quando equipara o conceito de módulo rural (art. 4º, III) ao de propriedade familiar (art. 4º, II) para representar o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor, com a finalidade principal de subsistência e progresso social e econômico da família. Já a Lei nº 8.629/93 adota como classificação dos imóveis o critério do módulo fiscal (art. 4º), que é uma unidade de medida com finalidade tributária, que leva em conta diversos fatores, tais como o tipo de exploração predominante no município, a renda obtida com a exploração predominante e o próprio conceito de propriedade familiar, dentre outros.

<sup>58</sup> A rigor, conforme foi abordado acima, a lógica da legislação agrária demanda que a proteção constitucional não deveria ser conferida a partir do tamanho em si, mas do sujeito que se quer proteger, o proprietário familiar. Isso, de algum modo, acabaria afastando a imunidade constitucional conferida à média propriedade rural, que na classificação legal, não é tida como familiar, ainda que, de fato, o possa ser.

de maximizar o bem-estar social a partir da geração de alimentos e matéria-prima, mesmo que ao custo do meio ambiente e da exploração do trabalhador rural.

Sem tratar do assunto sob o mesmo enfoque, Benatti (2003, p. 188) já havia alertado para o problema:

a compreensão restrita de que a propriedade cumpre a sua função social quando produz alimentos, sem colimar outros interesses, parece não ser suficiente para abranger as novas necessidades sociais e ambientais surgidas na contemporaneidade.

O marco teórico da concepção moderna de justiça distributiva toma uma distribuição mais equitativa de terras rurais como algo que se justifica a partir da percepção de que a terra constitui elemento fundamental na vida agrária, pois permite aos indivíduos que busquem o seu bem-estar, criando condições para que realizem seus planos de vida.

Assim, a liberdade também representa aspecto fundamental na discussão em torno da justiça distributiva, e é importante porque não faz sentido pensá-la, se as pessoas não têm autonomia para buscar seu bem-estar.

Discutir políticas fundiárias (de acesso a terra) na perspectiva de uma justiça distributiva só faz sentido, se considerarmos que o sistema econômico possibilita o uso privado dos meios de produção, e que esses meios são vistos como recursos escassos. As políticas fundiárias decorrem, assim, da necessidade de executar programas que busquem, por meio de condições diferenciadas de acesso a terra, compensar desequilíbrios causados pela exclusão.

E é exatamente por isso, que podemos afirmar que o Estado não pode ser omissivo, pois embora o direito de propriedade se apresente teoricamente como um direito igualitário (acessível a todos), conforme constataram Bobbio *et al.* (2007, p. 1041), os mecanismos de aquisição desse direito impõem, na realidade, limitações à possibilidade de que todos possam ser titulares em igual medida.

### **3.5 Direitos fundamentais e a propriedade-capacidade**

O art. 5º da Constituição Federal de 1988 garante, no *caput*, a inviolabilidade do direito à propriedade e, no inciso XXII, o direito de propriedade. Conforme já destacado anteriormente, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, dispôs que: “todo ser humano tem direito à propriedade” e que “ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”.

Benatti (2003, p. 164) esclarece que na sua *dimensão objetiva*, o direito à propriedade está assegurado como instituição jurídica, expresso pela garantia constitucional de que as pessoas podem adquirir um bem, por exemplo, um imóvel rural, e ter assegurado esse direito.

Todo indivíduo tem amparada constitucionalmente a sua pretensão de possuir um bem na qualidade de proprietário, sem que uma lei ordinária possa estabelecer um princípio em contrário. Logo, é a garantia contra a supressão da propriedade privada.

Já o direito de propriedade, que configura a *dimensão subjetiva*, deve ser assegurado a partir do conjunto de normas socialmente aceitáveis, que definem os direitos e deveres do proprietário no uso particular do bem, e até a relação do proprietário com os não-proprietários<sup>59</sup>. Assim, em sua dimensão subjetiva, o direito de propriedade é relativo e não absoluto, pois as possibilidades de uso, gozo e disposição da propriedade são reguladas pelo poder público.

O direito à propriedade seria o direito primário, originário, que assegura a todos os cidadãos o direito de possuir o bem, de maneira especial e produtiva, de modo a exigir a existência do direito de propriedade, a fim de que sejam estabelecidas as regras de seu exercício. É dessa dupla natureza de instituto jurídico e direito subjetivo que assume a propriedade constitucional (Benatti, 2003, p. 165).

A partir dessa compreensão, constata-se um direito de propriedade privada em que todos podem ser titulares, desde que cumpridos os requisitos legais previstos para sua aquisição e exercício.

Optiz *et.al.* (2007) reforçam essa noção, quando afirmam que o sistema jurídico brasileiro mantém o direito subjetivo, embora em caráter relativo, quando condiciona o exercício do direito de propriedade a uma função social.

Esse entendimento pode ser identificado até em Bobbio (BOBBIO *et al.*, 2007, p. 1022), que é um autor de orientação positivista:

O “direito” de Propriedade privada apresenta-se assim formalmente como um direito *igualitário*, no sentido de que, salvas as limitações explicitamente previstas, todos podem dele ser titulares (os indivíduos como também os grupos que preenchem os requisitos requeridos), desde que sejam rigorosamente aplicados os mecanismos legais previstos no sistema para a aquisição de tal direito. (grifo dos autores).

Ocorre que essa configuração “igualitária” não autoriza a interpretação de que o respeito igual por todos os seres humanos exige que o Estado assegure na forma de prestações positivas, no caso da propriedade rural, que esse bem seja condição

---

<sup>59</sup> Segundo Brito (2010), a propriedade sempre carrega consigo a tensão entre a liberdade do indivíduo, como ponto de partida, e a obrigação para com a comunidade. Mas essa tensão se dá no âmbito das liberdades. Assim, a propriedade, como expressão da liberdade do proprietário, é contraposta pelo princípio social como expressão da liberdade do não proprietário.

universal para alcançarmos uma igualdade material apta a possibilitar que as pessoas vivam com dignidade no campo<sup>60</sup>.

Desse modo, o contorno formal de que se reveste o direito à propriedade e o direito de propriedade, vistos sob a perspectiva dos direitos fundamentais, demonstra que estão enquadrados na categoria de bens que merecem proteção igual para todos.

Entretanto, o que se protege, do ponto de vista da fundamentalidade, é a *oportunidade de acesso*, é o *direito de adquirir*, e de *assegurar a permanência da propriedade nas mãos do seu titular*, e quando isso não for possível, que seja compensado<sup>61</sup> pela perda ou diminuição desse direito, bem como se assegura o direito subjetivo de utilização do bem, que torna obrigatória uma conduta individual condizente com a função social.

Segundo Castilho (2009, p. 52),

a ingerência estatal na Ordem Econômica não é direta, no sentido de planejamento de toda a economia. Por opção política, as relações privadas são estruturadas, na Constituição Federal brasileira, sobre a ideia de livre mercado, e, por isso, *não cabe ao Estado determinar quem deve e quem não deve, e de qualquer forma, participar da economia*. (grifo nosso).

Discordamos. Se não cabe ao Estado determinar quem deve e quem não deve, de qualquer forma, participar da economia, disso não se pode concluir que as pessoas possam ser privadas da liberdade de escolher como querem realizar seus planos de vida, se essa privação decorre da desigualdade de liberdades substantivas (ou capacidades para realizar funcionamentos)<sup>62</sup> geradas pela origem familiar, diferenças de sexo ou posição social que ocupam<sup>63</sup>.

Desse modo, as normas que regulam a propriedade no aspecto formal não satisfazem suficientemente os critérios de justiça distributiva e a noção de responsabilidade coletiva, quando analisadas sob o aspecto material.

---

<sup>60</sup> É interessante notar que o Estatuto da Terra dispõe no art. 2º que “é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei”.

<sup>61</sup> Nesse aspecto da compensação, trataremos do tema mais à frente, quando analisarmos a jurisprudência do STF a respeito do pagamento de indenização nos processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

<sup>62</sup> Trabalharemos em uma perspectiva mais ampliada do que a desigualdade de renda e riqueza, conforme foi abordado no capítulo 3.

<sup>63</sup> Para não deixar sem registro, apesar de não ser objeto do trabalho, incluir-se-ia aqui também a questão étnica, pois o acesso a terra para índios, quilombolas e populações tradicionais ocorre de maneiras distintas. Esse aspecto tem levantado acirrados debates no Congresso Nacional, sobre a necessidade ou não de mudança da legislação que protege o direito de propriedade desses grupos tradicionais.

É necessário reforçar o questionamento: a orientação acima ultrapassa o limite das obrigações devidas pelo Estado, se resultar no pleito de um reconhecimento institucional (em seu sentido material e não apenas formal) do direito de ter acesso a terra? Respondendo ao questionamento, é de se concluir que não.

O aspecto formal não impede que se deva demandar do Estado prestações positivas para garantir um acesso mais igualitário a terra. A terra é um meio de produção e de subsistência, importante à medida que contribui para que os indivíduos possam desenvolver-se, além de criar condições materiais para que os mesmos realizem seus planos de vida.

A desigualdade de acesso a terra é um dos fatores determinantes da pobreza rural, à medida que impede que as pessoas façam algo valioso de suas próprias vidas por não disporem de suporte material apto a garantir uma liberdade de escolhas efetiva.

Ocorre que, do ponto de vista da justiça distributiva, o problema que também se afigura é saber se, ao aceitarmos o fato de que o Estado pode e deve implementar políticas públicas baseadas em critérios de utilidade social, isso representa, no campo da propriedade rural e da definição de uma função social, o risco de que sejam violados os direitos e garantias fundamentais anteriormente definidos?

Como tratamos no início desse trabalho, mesmo que se aceite que o Estado deve garantir um acesso mais igualitário a terra, é justo que o Estado interfira na liberdade individual dos cidadãos que não dão à propriedade uma função social? Vamos além: é justo que o Estado interfira na liberdade individual dos cidadãos que dão à propriedade uma função social, como forma de garantir uma distribuição mais igualitária? Isso representa a inversão afastada inicialmente, do ponto de vista do referencial teórico aqui adotado, de que o resultado não pode ser condição para definição do que é justo?

A justiça distributiva, se aceitarmos esses pressupostos, vinculará a atuação do Estado não só nos seus aspectos formais, enquanto garantidor da propriedade tanto em sua dimensão objetiva como em sua dimensão subjetiva, mas também no aspecto da igualdade material.

Conforme foi abordado anteriormente, a máxima "todos os bens necessários para todos", interpretada a partir da tradição aristotélico-tomista, resulta da

adaptação do conceito de justiça legal, mas agora incorpora o pressuposto liberal da igualdade formal (igualdade universal perante a lei), e substitui a noção de honra pela de dignidade.

O conceito de justiça social materializado na ordem econômica da Constituição de 1988 representa a afirmação da relação de dever do indivíduo para com a comunidade, tomada no conjunto de seus membros, para atuarem de forma cooperativa com o fim de alcançar o bem comum. A partir dessa concepção, pode-se afirmar que a função social é um princípio de justiça social, uma vez que demanda dos cidadãos proprietários o direcionamento de seus esforços, tanto no campo do trabalho como na livre iniciativa, para assegurar a todos uma existência digna.

Como essa visão de justiça social se identifica apenas com as relações de um indivíduo para com os outros, conforme discutido no capítulo 2, não é possível extrair desse princípio que o Poder Público pode ir além do que simplesmente garantir a liberdade de iniciativa e a liberdade de concorrência. Aqui reside o núcleo do direito liberal clássico.

A liberdade de iniciativa e a liberdade de concorrência, máximas do liberalismo clássico, compreendem apenas uma parcela das liberdades substantivas, à medida que criam os incentivos necessários para que as atividades produtivas se realizem.

Se a propriedade constitui um meio para expansão das liberdades do indivíduo, então a concentração fundiária é uma injustiça, e compete ao Estado garantir um acesso mais igualitário a terra, a partir da adoção de todas as estratégias (políticas públicas) adequadas aos meios dos quais a sociedade dispõe para enfrentar esse problema, pois isso é compatível com a própria ideia de justiça.

Assim, a justiça social deve ser vista a partir de uma perspectiva deontológica, demandando que os indivíduos sejam igualados em suas capacidades, e demandando que o princípio da função social da propriedade seja compatível com igualdade equitativa de oportunidades, que se expressa a partir da distribuição das liberdades substantivas.

Por isso, é dever do Estado garantir oportunidades reais para que os indivíduos obtenham os meios necessários para desenvolver suas capacidades, sem, ao mesmo tempo, minar os incentivos necessários ao desenvolvimento das

atividades produtivas, caracterizados pelas liberdades negativas (não omissão do Estado em determinados aspectos).

A noção de *propriedade-liberdade* (que gera o poder absoluto e exclusivo sobre a coisa) e a *noção de propriedade-dever* (propriedade como fonte de deveres), desse modo, convergem para a noção de propriedade-capacidade (cujo foco está nas liberdades substantivas).

Na perspectiva da propriedade-capacidade, a função social não deve ser encarada como pressuposto para uma justa distribuição de terras pelo Estado, pois o princípio (da função social) funciona como critério para determinar se o particular cumpre suas obrigações com o todo.

Desse modo, a função social é requisito inerente ao próprio direito de propriedade, mas expressa compreensão parcial do que constitui a justiça social, e deve ser vista como critério que condiciona a própria existência da propriedade daqueles que possuem mais de um bem de produção.

À medida que a CF/88 protege a pequena e a média propriedade daquele que não possui outra para fins de desapropriação, como expressão própria dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, ficam configurados os limites de ação do Estado (o que o governo não pode fazer).

A crítica ao sistema jurídico-constitucional brasileiro fica por conta da lógica utilitarista de que o que caracteriza o cumprimento da função social da propriedade rural é unicamente a sua produtividade, conferindo a esse requisito *status* de proteção constitucional, no mesmo nível dos direitos fundamentais.

No mais, essa redefinição da propriedade-liberdade e da propriedade-dever, que implicam na propriedade-capacidade, está alinhada com o que vem sendo denominado como liberalismo igualitário (ou *liberalismo de princípios*).

Esse liberalismo, como aqui referendado, parte de uma concepção de justiça segundo a qual o resultado pretendido não pode atribuir a condição da justiça à política que vise acesso mais equitativo a terra. Por essa compreensão é possível enxergar que não há sacrifício de uma minoria que justifique o benefício da maioria, como condição de realização da própria justiça.

Essa condição é atendida pela CF/88, pois, ao mesmo tempo em que se protege da desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade do pequeno e do médio proprietário que não possuem outra, tem-se a garantia de que ninguém

será arbitrariamente privado de sua propriedade sem justa indenização, a não ser pelas hipóteses legitimamente previstas para o confisco<sup>64</sup>.

### 3.5.1 *Democracia e justiça*

Nossas reflexões apoiam-se novamente em Rawls (2008, p. 104), quando afirma que a justiça política (justiça da constituição) é um caso de *justiça procedimental imperfeita*, o que significa que “embora exista um critério independente para definir o resultado correto, não há um procedimento exequível que leve a ele infalivelmente”. Esse fato pode ser expresso por dois aspectos:

Em primeiro lugar, a constituição deve ser um procedimento justo que satisfaça as exigências da liberdade igual. E em segundo lugar, deve ser estruturada de modo que, dentre todos os arranjos justos viáveis, seja aquele que tem maiores probabilidades de resultar num sistema de legislação justo e efetivo. A justiça da constituição deve ser avaliada de ambos os pontos de vista, à luz do que permitem as circunstâncias e as avaliações devem ser feitas do ponto de vista da convenção constituinte.

Esse ponto também é levantado por Vita (2000) quando discute sob que condições é de se esperar que procedimentos decisórios democráticos produzam resultados políticos justos. A reflexão caminha para analisar em que medida os critérios de justiça condicionam a avaliação moral dos resultados políticos.

Segundo Vita (2000, p. 14) esses critérios podem ser formulados da seguinte forma:

são moralmente justificadas as decisões políticas que ninguém poderia razoavelmente rejeitar se os deliberantes estivessem situados em uma posição de igualdade e motivados a chegar a termos de acordo aceitáveis para todos.

Rawls (2008, p. 241) enfrenta a questão sobre o que constitui uma legislação justa na seção nº 31 de *Uma teoria da justiça*: as pessoas participantes da convenção constituinte “devem escolher a constituição justa mais eficaz, a constituição que atenda aos princípios de justiça e seja a mais bem projetada para produzir uma legislação eficaz e justa”.

Mas o problema é realmente discutido quando o autor escreve um artigo em resposta às críticas de Habermas à primeira edição do livro *Liberalismo Político*, de 1993, em que reformula sua teoria e passa a compreendê-la como uma concepção política da justiça.

---

<sup>64</sup> Apesar de já terem sido expostos os argumentos principais em relação à proteção constitucional da propriedade, na sequência será feito breve comentário a respeito da Emenda Constitucional nº 81/2014.

Nessa resposta, tomando em consideração os conceitos acima apresentados, Rawls (1995, p. 166) argumenta que nenhuma instituição humana pode garantir que leis legítimas (ou justas) sejam sempre promulgadas, e que direitos justos sempre sejam respeitados<sup>65</sup>.

Então trata da diferença entre legitimidade e justiça, para mostrar que a primeira carrega peso menor do que a segunda, para argumentar que algumas vezes o processo constitucional democrático produz decisões legítimas porém injustas: “decisões e leis democráticas são legítimas, não por serem justas, mas porque foram legitimamente promulgadas, em conformidade com um aceitável e legítimo procedimento democrático” (1995, p.175)<sup>66</sup>.

Esse é o nosso entendimento em relação ao critério utilitarista da função social. O condicionamento da função social ao critério da produtividade é uma norma legítima, por ter sido o resultado do processo constituinte, mas isso não impede que ainda assim ele seja considerado um critério injusto.

Como lembra Araújo (2002, p. 85), depois de Rawls (1995), os Estados democráticos podem “ser considerados mais ou menos justos, pouco ou excessivamente igualitários, dependendo do modo como as questões morais de fundo são articuladas e justificadas”.

### **3.5.2 Emenda Constitucional nº 81/2014: a defesa das liberdades fundamentais vs. trabalho forçado**

Antes de passar para a análise da relação existente entre o direito de propriedade e o desenvolvimento para discutir o problema da pobreza rural, vale a pena comentar, ainda que brevemente, a recente edição da Emenda Constitucional

---

<sup>65</sup> Segue o argumento em sua integralidade: “*the dilemma liberalism supposedly faces is a true dilemma, since, as I have said, the two propositions are correct. One said: no moral law can be externally imposed on a sovereign democratic people; and the other said: the sovereign people may not justly (but it may legitimately) enact any law violating those rights. These statements simply express the risk for political justice of all government, democratic or otherwise; for there is no human institution—political or social, judicial or ecclesiastical—that can guarantee that legitimate (or just) laws are always enacted and just rights always respected. To this add: certainly, and never to be questioned, a single person may stand alone and be right in saying that law and government are wrong and unjust. No special doctrine of the co-originality and equal weight of the two forms of autonomy is needed to explain this fact. It is hard to believe that all major liberal and civic republican writers did not understand this. It bears on the age-old question of how best to unite power with law to achieve justice*” (RAWLS, 1995, p. 166).

<sup>66</sup> “*democratic decisions and laws are legitimate, not because they are just but because they are legitimately enacted in accordance with an accepted legitimate democratic procedure*” (RAWLS, 1995, p. 175).

nº 81/2014, pois serve como exemplo para reforçar a noção de propriedade-capacidade defendida nesse trabalho, cujo foco está nas liberdades substantivas.

Uma perspectiva de desenvolvimento rural baseada nas liberdades é incompatível com a existência de trabalho forçado num sistema de livre mercado. Esse argumento é levantado por Sen (2000) quando confronta o exercício da liberdade com a utilidade, ou seja, com o resultado.

Chama atenção para essa ausência da *liberdade do contrato de trabalho* no meio rural como uma das diversas formas de coação que impedem o processo de desenvolvimento dos indivíduos que se encontram nesse tipo de condição.

Uma das maiores mudanças no processo de desenvolvimento de muitas economias envolve a substituição do trabalho adstrício e do trabalho forçado, que caracterizam partes de muitas agriculturas tradicionais, por um sistema de contratação de mão-de-obra livre e movimentação física irrestrita dos trabalhadores. Uma perspectiva de desenvolvimento baseada na liberdade capta imediatamente essa questão, de um modo que um sistema avaliatório concentrado apenas em resultados de culminância não consegue captar (SEN, 2000, p. 43).

A importância da liberdade de emprego é crucial para a compreensão dos valores da liberdade de escolha. Veja-se, por exemplo, o caso do trabalho escravo nos Estados Unidos antes da abolição<sup>67</sup>.

Segundo Harada (2014, p. 55), em anos mais recentes, no contexto dos movimentos nacionais e internacionais de preservação e valorização da dignidade humana, o Brasil foi tomado por medidas legislativas de combate ao trabalho análogo à escravidão, procurando incorporar a conceituação adotada pela Convenção nº 29 da OIT, que ficou conhecida como a Convenção sobre o Trabalho Forçado, de 1930.

A Convenção nº 29 da OIT estabelece que constitui *trabalho forçado ou obrigatório* “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente” (art. 1º, alínea 1).

A Convenção nº 105 da OIT, de 5 de junho de 1957, relativa à abolição do trabalho forçado, não definiu um conceito, mas ampliou a percepção sobre o tema pois passou a se fazer referência a *condições análogas à escravidão*.

Inicialmente o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) editou a Portaria nº 101, de 12 de janeiro de 1996, regulamentando o encaminhamento de relatórios de fiscalização do trabalho rural ao INCRA, para possibilitar ações definidas pela Lei

---

<sup>67</sup> Como mostra Sem (2000, p. 44), citando outros estudos, as cestas de mercadorias consumidas pelos escravos eram comparativamente superiores às rendas de trabalhadores agrícolas livres, bem como as expectativas de vida, e ainda assim, os escravos fugiam.

Complementar nº 76, de 06 de junho de 1993. É interessante notar, a partir das justificativas apresentadas na Portaria, como a função social é entendida nesse contexto de atuação:

Considerando que, em muitas propriedades rurais, os trabalhadores têm sido submetidos, diuturnamente, a *forma degradante de trabalho*, desrespeitando-se os *direitos trabalhistas básicos*;

Considerando que as disposições que regulam as relações do trabalho têm sido reiteradamente infringidas nas propriedades rurais, apesar da ação da fiscalização do trabalho, *descaracterizando-se função social da propriedade*;

Considerando que, de acordo com o art. 184, caput, da Carta Magna, compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função socialL

Considerando que a *função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente*, os requisitos de aproveitamento racional e adequadoL utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, *observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores*, conforme o art. 186 da Constituição FederalL

Considerando que, de acordo com a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, art. 9º, § 4º, a *observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais*;

Considerando que, nos termos da referida Lei, a exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvelL

Considerando que, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.629/93, *a propriedade rural que não cumprir a função social é passível de desapropriação*, respeitados os dispositivos constitucionais (grifo nosso).

Conforme foi exposto anteriormente, apesar da pressão para que o desrespeito às disposições que regulam as relações do trabalho fosse tomado em consideração para caracterizar o descumprimento da função social da propriedade, prevalece na jurisprudência brasileira o entendimento de que a produtividade (nos termos do art. 185, II da CF/88), independentemente dos demais requisitos previstos no art. 186, exclui a propriedade rural de incidência da desapropriação, criando uma imunidade objetiva.

Desse modo, outras estratégias de combate ao trabalho escravo, cujo enquadramento deve ser diferente daquele dado ao descumprimento da legislação trabalhista, precisaram ser desenvolvidas. Em 17 de novembro de 2003, o MTE, pela Portaria nº 1.234, que revogou a Portaria n. 101/96, estabeleceu procedimentos para encaminhamento de informações sobre inspeções do trabalho a outros órgãos com a finalidade de subsidiar ações no âmbito de suas competências, tais como a revogação de benefícios e incentivos fiscais e financeiros.

Em 19 de outubro de 2004, o MTE editou a Portaria nº 540, que criou um cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições

análogas à de escravo, e ampliando a lista de órgãos que passaram a receber essas informações.

A Portaria nº 540/04 foi revogada pela Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011, editada conjuntamente pelo MTE e pela Secretaria de Direitos Humanos. Percebe-se que toda a atuação do MTE sempre esteve fundamentada no art. 186, III e IV, da CF/88, que abrangem alguns dos requisitos de cumprimento da função social da propriedade rural.

No mesmo ano de 2011, em 5 de outubro, a Secretária de Inspeção do Trabalho vinculada ao MTE editou a IN nº 91/11, dispondo sobre a fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, e possibilitando a aplicação de sanções de diferentes tipos aos empregadores, tais como bloqueio de financiamentos, vedação de contratar operações de exportação, suspensão das atividades, dentre outros.

A abrangência da IN nº 91/11 não estava vinculada apenas às atividades econômicas rurais. Atingia também a fiscalização para atividades urbanas e marítimas, e para qualquer trabalhador, nacional ou estrangeiro.

O MTE definiu as situações de trabalho análogo à escravidão da seguinte forma:

- I – A submissão de trabalhador a trabalhos forçadosL
- II - A submissão de trabalhador a jornada exaustivaL
- III – A sujeição de trabalhador a condições degradantes de trabalho;
- IV – A restrição da locomoção do trabalhador, seja em razão de dívida contraída, seja por meio do cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, ou por qualquer outro meio com o fim de retê-lo no local de trabalho;
- V – A vigilância ostensiva no local de trabalho por parte do empregador ou seu preposto, com o fim de retê-lo no local de trabalho;
- VI - A posse de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, por parte do empregador ou seu preposto, com o fim de retê-lo no local de trabalho (Art. 3º da IN n. 91/2011).

Como se sabe, a Emenda Constitucional nº 81/14, deu nova redação ao Art. 243 da CF/88 e modificou completamente o panorama para análise da função social frente às relações de trabalho existentes nos imóveis rurais<sup>77</sup>. Com a alteração, a redação passou a ser a seguinte:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a *exploração de trabalho escravo na forma da lei* serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

---

<sup>77</sup> Sobre o tema, vale a pena a leitura de trabalho recentemente defendido no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA pela colega Valena Jacob Chaves Mesquita (2014).

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da *exploração de trabalho escravo* será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei (grifo nosso).

Desse modo, o art. 243 passou a prever expressamente a possibilidade de confisco dos imóveis onde for constatada a exploração de trabalho escravo. Apesar das normativas do MTE, a definição do que constitui a exploração de trabalho escravo ficou relegada para legislação complementar. Para este fim, tramita no Congresso Nacional desde 2013 o Projeto de Lei do Senado nº 432/2013.

Na proposta inicialmente apresentada, a observância do art. 5º da CF/88 (prevista pelo art. 243) estaria assegurada quando fosse respeitado o devido processo legal ao expropriado, cujo confisco seria decorrente de ação expropriatória de natureza civil, viável apenas depois do trânsito em julgado da sentença penal condenatória do proprietário.

Em 11 de outubro de 2014 a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou parecer do relator, Senador Romero Jucá, que sugeriu a retirada da necessidade de trânsito em julgado da ação penal como condição de procedibilidade da ação expropriatória.

Segundo Soares (2014), a regulamentação posta em discussão pelo Projeto de Lei irá definir o que constitui *trabalho escravo*, cuja caracterização está centrada na restrição do direito à liberdade do trabalhador, tanto para executar o trabalho, como para locomover-se.

O Projeto de Lei, segundo o texto consolidado aprovado pela Comissão, considera como elementos caracterizadores da condição de trabalho escravo (Art. 1º, § 1º): a) a submissão a trabalho forçado, exigido sob ameaça de punição, com uso de coação, ou com restrição da liberdade pessoal, b) o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho, c) a manutenção de vigilância ostensiva no local de trabalho ou a apropriação de documentos ou objetos do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho, e d) a restrição, por qualquer meio, da locomoção do trabalhador em razão de dívida contraída com empregador ou preposto

Na perspectiva do desenvolvimento rural, baseada nas liberdades fundamentais, o confisco é compatível com o sistema democrático de direitos, pois a liberdade individual que se pretende restringir de maneira tão grave (expropriação sem direito ao pagamento de indenização) decorre do exercício abusivo dessa

própria liberdade. Essa concepção expressa que o uso antissocial da propriedade invade a esfera de autonomia (liberdade) dos demais indivíduos da sociedade, e que por isso, esse direito não merece proteção.

Conforme já foi apresentado anteriormente, a primeira parte do trabalho dedicou especial atenção ao pensamento liberal igualitário de John Rawls (2008) e de Amartya Sen (2008), para defender o papel da justiça na preservação das liberdades substantivas do indivíduo, considerando que o valor da dignidade implica uma igualdade de bens materiais.

No presente capítulo desenvolveu-se uma análise dos textos constitucionais brasileiros e dos debates da Assembleia Nacional Constituinte que antecederam à promulgação da CF/88, com objetivo de identificar os traços da visão liberal clássica (princípio da propriedade-liberdade) ao longo do século XX, e da proteção conferida pela CF/88 à função social da propriedade (princípio da propriedade-dever).

Ao final foi apresentada uma proposta de reformulação do conceito de propriedade, baseada na *noção de propriedade-capacidade*, com foco nas liberdades substantivas.

Nesse complemento ao trabalho, que será apresentado no capítulo seguinte, pretende-se discutir, a partir do direito de propriedade e da noção de propriedade-capacidade, qual é a ligação existente entre o desenvolvimento rural e a distribuição de terras como parte de uma estratégia de justiça distributiva de combate à pobreza no campo e planejamento de políticas públicas.

#### 4 DIREITO DE PROPRIEDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL

É recorrente na literatura jurídica a noção de que a miséria e a exclusão social da população rural seriam consequência do alto grau de concentração do direito de propriedade, ou seja, da desigualdade na distribuição da terra, pois isso estaria diretamente relacionado à renda.

Essa influência pode ser inicialmente atribuída à teoria econômica marxista, já que quem não detém o capital (no caso da economia rural, as terras), tem como única alternativa vender sua força de trabalho (mais-valia). Logo, a concentração do capital, por esse raciocínio, produz exclusão social.

Alguns estudos mais recentes sustentam uma nova fase do desenvolvimento agrário<sup>1</sup>, marcada por mudanças radicais no padrão de acumulação de riqueza na agropecuária, que já não dependeria apenas da terra, mas principalmente de investimentos em tecnologia e infraestrutura nas propriedades, conhecimento, capital humano e capacidade de gestão (BUAINAIN *et. al.*, 2013).

Esses estudos defendem que, no Brasil, especialmente antes da década de 1980, a principal fonte de formação e apropriação de riqueza no campo era a terra. Em tal contexto, o espaço rural e a agricultura teriam sido determinados por mecanismos de ocupação das fronteiras em processos de acumulação principalmente patrimoniais, baseados na terra e no uso de mão de obra de baixíssima remuneração, sem que a produtividade jamais tivesse sido o motor principal do processo.

No entanto, a partir do final da década de 1990, o desenvolvimento agrícola e agrário teria experimentado nova, inédita e irreversível dinâmica produtiva e econômica, naquilo que diz respeito às fontes de produção da riqueza social rural (BUAINAIN *et. al.*, 2013).

A partir dessa ótica, antigos dilemas relacionados à produção de alimentos, ao fomento do desenvolvimento industrial, e à melhoria da distribuição de renda estariam sendo superados pelas transformações rurais, tendo como resultado a diminuição da importância do papel destinado à redistribuição de terras como um dos objetivos do desenvolvimento agrário.

Referida hipótese defende que a pobreza rural é bem menor nas regiões dinâmicas do agronegócio, e que a superação dos problemas sociais já não

---

<sup>1</sup> Ao longo deste capítulo serão apresentadas e discutidas algumas semelhanças e diferenças acerca dos conceitos de desenvolvimento rural, desenvolvimento agrário e desenvolvimento agrícola.

depende de redistribuição de terras, mas de investimentos em educação e infraestrutura, além da criação de oportunidades fora da agropecuária.

Essa abordagem tem dois problemas que precisam ser analisados: o enfoque na renda e no crescimento econômico como critérios de desenvolvimento exitoso, e a desvinculação dos problemas sociais rurais à estrutura fundiária.

Para discutir essas questões, tentaremos percorrer o seguinte caminho: a) identificar como se constrói a noção de desenvolvimento rural no Brasil; b) definir o que compreende o desenvolvimento rural; c) na esteira dessa compreensão, determinar qual é a importância da propriedade (do direito de propriedade) para o desenvolvimento rural; e d) identificar se existe uma questão estrutural que interliga a pobreza e a concentração de terras no meio rural.

Ao longo do capítulo será discutido por que, em nosso entendimento, as políticas públicas atuais não estão enfrentando de maneira adequada o problema da justiça distributiva.

#### **4.1 O Desenvolvimento rural e suas fases no século XX**

A discussão em torno do desenvolvimento rural acompanha a trajetória do discurso político e acadêmico que marcaram o século XX, e tem pressionado por um novo olhar a respeito dos problemas vivenciados no mundo rural (NAVARRO, 2001).

Esse processo de discussão é diretamente influenciado pelos organismos internacionais, tais como o PNUD, o Banco Mundial, o FMI e a FAO, dentre outros. Uma variedade de temas ligados ao desenvolvimento rural no último século pode ser apresentada.

Discutem-se desde a modernização da agricultura vivenciada nas últimas décadas e as mudanças decorrentes das relações de trabalho, passando pela expansão do comércio internacional, até os problemas de segurança alimentar acentuados pelo crescimento populacional e a gradativa diminuição da população rural.

Para entender os contornos dessa questão, este trabalho se apoiará principalmente em Garcia (2002), que divide a discussão do desenvolvimento rural na América Latina em torno de três grandes momentos políticos: 1) o desenvolvimento comunitário; 2) a reforma agrária; e 3) o desenvolvimento rural integrado.

Esses aspectos serão abordados a seguir.

#### **4.1.1 O desenvolvimento comunitário**

O desenvolvimento comunitário pode ser conceituado como sendo o processo em que os esforços da comunidade se juntam aos do governo para melhorar as condições econômicas, sociais e culturais, integrando as pessoas à vida do país, de modo que todos possam contribuir para o progresso nacional (GARCIA, 2002, p. 18).

A proposta do desenvolvimento comunitário parte da ideia de que dentro dos grupos sociais existem grandes potencialidades que os qualificam, ainda que com ajuda pontual, a enfrentar os problemas básicos que limitam o seu desenvolvimento. Esse processo de discussão, que teve início na década de 1930, intensificou-se a partir da década de 1940, e materializou suas primeiras experiências de apoio concedido pelos organismos internacionais na década de 1950.

Essas experiências, inicialmente conduzidas por organismos públicos e privados norte-americanos, foram implementadas na África e na Ásia, como resposta à influência provocada pela Revolução Chinesa e pela guerra fria. Na América Latina, esses programas foram introduzidos somente no final da década de 1950, em zonas pobres e com presença de populações indígenas.

Os aspectos centrais consistiam na satisfação das necessidades básicas da população, incentivo à participação da comunidade nos governos locais, e apoio a organização cooperativa para consolidar os pequenos arranjos produtivos e gerar empregos. Segundo Favareto (2010, p. 302), esses elementos ainda são muito presentes no discurso atual ligado ao desenvolvimento rural.

O declínio desse modelo a partir dos anos de 1960 pode em grande parte ser explicado pelo fato de não ter gerado rápidas respostas no aumento da renda e da produção nos projetos implementados, tendo apenas incentivado a organização social como condicionante prévio a essas melhorias (GARCIA, 2002, p. 20).

Nesse momento, conforme foi abordado no capítulo 3, prevalece, com exceção de poucos países (como no México, por exemplo), a visão liberal clássica da propriedade liberdade, e pouca discussão a respeito das obrigações do Estado na garantia de um acesso mais equitativo ao direito de propriedade sobre as terras rurais.

#### 4.1.2 A reforma agrária

Como se sabe, a origem das discussões em torno da necessidade de mudanças da estrutura fundiária agrária dos países, assim como o tema da função social, no século XX, remontam à Revolução Mexicana de 1910<sup>2</sup>.

A discussão em torno da função social remete à noção de que o direito de propriedade passa gradativamente a ser visto também como fonte de deveres, ou na máxima propugnada pela Constituição Alemã, a noção de que a propriedade obriga. Esse processo não é uniforme, mas exerceu considerável influência nos países da América Latina<sup>3</sup> ao longo do século XX.

Como enfatizam Garcia (2002) e Favareto (2006; 2010), o crescimento dos movimentos revolucionários e de contestação pela América Latina fez com que o tema da reforma agrária fosse gradativamente ganhando destaque e passasse a ser visto a partir da década de 1950 como a principal proposta política de desenvolvimento rural vinculada à necessidade de mudanças estruturais.

Processos semelhantes e que efetivamente culminaram com mudanças da estrutura fundiária ocorreram na Ásia, como por exemplo no Japão (de 1946 a 1950), na China (a partir de 1949) e na Coreia do Norte (final dos anos de 1940).

Veiga (1984, p. 38) acrescenta, dentre vários casos, também as modificações na distribuição da propriedade da terra ocorridas na Itália e em Formosa, com o objetivo de facilitar o desenvolvimento do capitalismo, e as modificações ocorridas no Leste Europeu e nos Balcãs, por conta da expansão do socialismo.

Todos esses movimentos acabaram por influenciar os organismos internacionais. Em novembro de 1950, a ONU encomendou à FAO a realização de estudos para verificar a relação entre os regimes de propriedade e os baixos níveis de desenvolvimento identificados na América Latina. Um estudo realizado em julho de 1951 indicou alta e desigual distribuição da propriedade, marcada por latifúndios, em contraste com a presença de minifúndios que tornavam insuficientes os recursos

---

<sup>2</sup> Deve ser ressaltado que além da reforma agrária mexicana, outra grande reforma agrária ocorrida no início do século XX é a da Rússia, num contexto em que “a aliança do campesinato com operários e soldados fez com que a revolução burguesa fosse rapidamente sucedida pela queda da própria burguesia e a conseqüente transformação socialista de um conjunto de nações que deram origem à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas” (Veiga 1984, p. 37).

<sup>3</sup> Segundo Marés (2003, p.89). o termo função social “é unânime na doutrina agrária do continente, mas não nas leis nacionais. A peruana, por exemplo, chamou de uso em harmonia com o interesse social; a colombiana, adequada exploração e utilização social das águas e das terras; a venezuelana e a brasileira, que têm a mesma matriz, usaram o nome função social da propriedade”.

para garantir a subsistência e o emprego das famílias camponesas (Garcia, 2002. p. 17).

Quase que simultaneamente, os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe<sup>4</sup> (CEPAL) apontavam o lento crescimento da produção em relação às demandas nacionais e internacionais e indicavam a necessidade de modernização dos sistemas produtivos para aumentar os rendimentos, acompanhado de um processo de reforma agrária.

A lógica da reforma agrária, em nossa opinião, nesse momento está ligada a uma visão utilitarista, pois o ponto de interesse da política fomentada era diminuir a pressão da influência dos movimentos revolucionários de cunho socialista. Ainda que o efeito de uma reforma agrária fosse positivo, a visão de mundo orientada para o desenvolvimento ainda estava vinculada à visão liberal clássica da propriedade-liberdade.

Veiga (1984, p. 61) destaca que na América Latina, durante esse período, podem ser destacadas as reformas agrárias (ou tentativas de reformas) da Guatemala (1952), da Bolívia (1952). Some-se a isso a Revolução Cubana de 1959.

É nesse contexto que surge, em agosto de 1961, a Aliança para o Progresso, fruto da reunião de Punta Del Este, já mencionada neste trabalho, sugerindo mudanças das estruturas agrárias dos diferentes países da América Latina e a promoção da reforma agrária para alcançar uma distribuição mais justa da propriedade (GARCIA, 2002, p. 22).

Como resultado de Punta Del Este, criou-se também o Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (CIDA). Um relatório produzido em 1966, fez o levantamento da questão agrária, apontando como causa de um sistema atrasado e de baixa produtividade a concentração da propriedade da terra, que trazia consigo uma concentração de poder político. Esses aspectos foram considerados determinantes para condições de miséria prevalentes no campo e a causa da alta migração para as cidades (GARCIA, 2002, p. 22; BAUER, 1998, p. 137).

Por isso, a década de 1960 é marcada por processos de reforma agrária de diferentes intensidades na América Latina, com exceção do Brasil, onde apesar dos

---

<sup>4</sup> A CEPAL, criada em 25 de fevereiro de 1948, é uma das comissões econômicas regionais da ONU, e foi “criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável”).

esforços, não houve avanço em escala nacional, e de alguns países como Argentina e Uruguai, onde esse tema nunca foi considerado relevante.

As reformas possibilitaram a modificação de algumas relações sociais que sujeitavam os camponeses à exploração, e de um modo geral reduziram o poder dos grandes proprietários, favorecendo o aumento dos salários devido a maior organização do mercado de trabalho.

Apesar dos avanços, esperava-se impacto maior na produção agrícola, que só ocorreu num primeiro momento. Apesar do fortalecimento das organizações camponesas, a ausência de tecnologias apropriadas para os pequenos produtores, as dificuldades de acesso a crédito e um ambiente social e institucional desfavoráveis limitaram o conseqüente impacto das mudanças sobre a redução das desigualdades sociais.

Segundo Garcia (2002, p. 24), a chamada Revolução Verde não produziu nenhum impacto para os pequenos produtores rurais, organismos internacionais deram por fracassadas as políticas de reforma agrária, pois a pobreza rural persistia e aumentava.

Como resultado, houve um replanejamento da estratégia de desenvolvimento, e esses organismos passaram a enfatizar a necessidade de colocar à disposição dos pobres rurais todos os elementos capazes de permitir uma melhoria da qualidade de vida e das capacidades produtivas dessas pessoas.

#### **4.1.3 O desenvolvimento rural integrado**

Ao longo da primeira metade do século XX, verifica-se que tema da pobreza figurou de certo modo entre as principais dimensões do debate desenvolvido pelos organismos internacionais. Entretanto, é a partir da gestão de Robert McNamara no Banco Mundial (de 1968 a 1981), que o debate internacional incorpora definitivamente a ideia do combate à pobreza no discurso ligado ao desenvolvimento.

Verifica-se aqui, já uma primeira aproximação com a ideia de propriedade-capacidade, à medida que os organismos internacionais passam a reconhecer que um acesso mais equitativo ao direito de propriedade sobre as terras rurais poderia elevar a renda dos pobres, apesar de não terem sido direcionados esforços nesse sentido, diante do fracasso das políticas de reforma agrária tentadas anteriormente.

O enfoque orientado para o combate à pobreza esteve diretamente relacionado à definição do conceito de “pobreza rural absoluta”, e foi fruto de pesquisas coordenadas por Hollis Chenery<sup>5</sup>, que, segundo Pereira (2010), resultaram na publicação do livro *Redistribuição com crescimento*, em 1974

A tese fundamental defendia a ideia de que a redução da pobreza absoluta não era incompatível com o crescimento da economia, e a renda dos “pobres” poderia ser aumentada a partir da adoção de quatro estratégias distintas:

- a) a maximização do crescimento do PIB através do aumento das poupanças e de uma melhor alocação dos recursos, o que beneficiaria, acreditavam os autores, todos os grupos da sociedade;
- b) a reorientação do investimento para os grupos-alvo em “pobreza absoluta” sob a forma de educação, acesso ao crédito, obras públicas etc.;
- c) a redistribuição de renda ou consumo para os grupos-alvo através do sistema fiscal ou da transferência direta de bens de consumo;
- d) a redistribuição de ativos existentes para os segmentos mais pobres, por meio de políticas como a reforma agrária (PEREIRA, 2010, p. 267).

Em 1974, em discurso proferido em Nairóbi, McNamara lança oficialmente a estratégia do Desenvolvimento Rural Integrado. A carteira de programas rurais financiados pelo Banco Mundial, que entre 1948 e 1960, giravam em torno de 6% do financiamento total, passaram para 24%. Mudanças semelhantes ocorreram no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e foi criado o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) (GARCIA, 2002, p. 25).

Ainda segundo Garcia, a carência de profissionais especializados para executar projetos de desenvolvimento com componentes sociais se mostrou um problema. A estrutura fundiária dos países, apesar de não ter sido colocada em discussão, continuou sendo obstáculo, pois em muitas regiões, isso afetava o próprio desenvolvimento dos projetos.

Favareto (2010, p. 303) destaca que nesse período vários países da América Latina estavam sob governos de exceção, sendo a “intocabilidade da propriedade fundiária um dos pilares desses regimes”.

A proposta do desenvolvimento rural integrado gerou sérias contradições na fase aplicação, pois se por um lado os projetos eram demasiadamente detalhados, essa complexidade técnica exigida pelas metodologias de execução inviabilizava, na prática, a participação dos beneficiários (GARCIA, 2002, p. 27).

A tônica dos anos 1960 aos 1980 foi justamente a ausência de políticas estruturais para o mundo rural, ficando suas possibilidades de melhoria restritas à adequação às políticas macroeconômicas e de incremento tecnológico ou aos programas pontuais apoiados por organismos internacionais, na maior parte das vezes em resposta a

---

<sup>5</sup> Chenery era professor de Economia em Stanford e Harvard e trabalhou na USAID antes de assumir o cargo de economista-chefe do Banco Mundial.

situações de efervescência social. No caso brasileiro, isso pôde ser percebido com a instituição de uma forte modernização tecnológica, uma crescente integração da atividade agrícola aos complexos agroindustriais, e a formação de um padrão corporativista de organização do agro em que cabia ao Estado, a um só tempo, o papel de indutor da economia e de repressor dos conflitos que daí emergiam (FAVARETO (2010, p. 304).

O início da década de 80 é marcado pelo esvaziamento do discurso ligado ao combate à pobreza, questão que só retorna na agenda operacional do Banco Mundial a partir de 1986, estando associada a programas de ajustamento estrutural<sup>6</sup> promovidos em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (PEREIRA, 2010, p. 268).

Veja-se que na fase do chamado desenvolvimento rural integrado, o aumento da renda e o crescimento econômico são os critérios utilizados para avaliar o sucesso do desenvolvimento dos países.

Embora a produção de alimentos tivesse acompanhado o crescimento da economia, houve um aumento da pobreza e da desigualdade. Desse modo, os organismos internacionais irão influenciar a agenda dos governos recolocando o tema do desenvolvimento em pauta, a partir da associação entre desenvolvimento rural, redução da pobreza e conservação dos recursos naturais (FAVARETO, 2010, p. 304).

## **4.2 Um novo marco para o desenvolvimento rural**

A partir de meados dos anos de 1990, ocorreu uma reorientação dos conceitos de rural e de desenvolvimento rural. A FAO, por exemplo, passou a considerar o objetivo do desenvolvimento rural a partir de ações para melhoria das condições de vida e de trabalho das pessoas agrupadas em unidades familiares de produção e consumo (sejam agrícolas ou não) que vivem em zonas rurais (GARCIA, 2002, p. 51).

Ainda nesse contexto, mas com alguns enfoques diferentes, outras organizações, tais como o IICA, o BID e o Banco Mundial, redefiniram as concepções sobre o que representa o desenvolvimento rural.

Essa redefinição é compatível com a noção de propriedade-capacidade, à medida que reconhece que a pobreza possui múltiplas dimensões, e que as políticas

---

<sup>6</sup> Segundo Favareto (2010, p. 304), o ajuste estrutural, propiciou a execução de programas de modernização dos aparatos públicos, de ordenamento das economias, e a busca do crescimento sustentado, ocasionando o abandono de políticas específicas de desenvolvimento.

públicas devem ser direcionadas para ampliar o conjunto de capacidades e funcionamentos dos indivíduos.

Como destaca Sen (1993), a avaliação da prosperidade econômica já não é o único objetivo do processo de planejamento das políticas públicas, pois diferentes componentes de bem-estar devem ser considerados para determinar o nível de desenvolvimento da população.

Assim, todos os organismos reconhecem: o acirramento dos problemas ligados ao meio ruralLque o rural não está ligado apenas à agriculturaLque existe crescente relação entre urbano e ruralLe destacam a visão territorial do rural, que deve levar em consideração as múltiplas atividades existentes em cada contexto regional.

#### **4.2.1 O que compreende o desenvolvimento rural com enfoque territorial?**

Para Navarro (2001), não é possível considerar que os conceitos de *desenvolvimento rural*, *desenvolvimento agrário* e *desenvolvimento agrícola* sejam sinônimos, como também não é possível estabelecer uma definição única para cada termo, pois tais conceitos foram sendo alterados ao longo do tempo.

A noção de desenvolvimento agrícola conteria sentido estritamente produtivo, que diz respeito às condições da produção agrícola (e/ou agropecuária) e suas características em determinado período de tempo (NAVARRO, 2001, p. 86)<sup>7</sup>.

Já o desenvolvimento agrário abrangeria, além do estudo sobre as condições de produção, as análises históricas sobre as relações e mudanças sociais, econômicas, políticas e estruturais em determinado período de tempo.

Sob tal expressão, as condições próprias da produção (o desenvolvimento agrícola) constituem apenas uma faceta, mas a análise centra-se usualmente também nas instituições, nas políticas do período, nas disputas entre classes, nas condições de acesso e uso da terra, nas relações de trabalho e suas mudanças, nos conflitos sociais, nos mercados, para citar alguns aspectos.

Para este autor, o desenvolvimento rural, enquanto objetivo do Estado, vincularia as ações governamentais à definição de estratégias, metas, metodologias de implementação, e lógica operacional próprias com intuito de viabilizar as mudanças sociais pretendidas. O conceito se diferencia dos demais por pretender “uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um

---

<sup>7</sup> O desenvolvimento agrícola “refere-se, portanto, à base propriamente material da produção agropecuária, suas facetas e evolução – por exemplo, área plantada, produtividade, formatos tecnológicos, economicidade, uso do trabalho como fator de produção, entre outros tantos aspectos produtivos”.

determinado ambiente rural”, com objetivo de proporcionar melhoria do bem-estar das populações rurais.

Isso explica por que, na sua visão, alguns desses conceitos seriam alterados ao longo do tempo. O conceito de desenvolvimento rural “altera-se também ao longo do tempo, influenciado por diversas conjunturas e, principalmente, pelos novos condicionantes que o desenvolvimento mais geral da economia e da vida social gradualmente impõem às famílias e às atividades rurais” (Navarro, 2001, p. 88).

Favareto (2010), por sua vez, defende que não faz mais sentido tratar o rural como sinônimo do agrário, e que o desenvolvimento rural deve ser compreendido principalmente por sua natureza eminentemente territorial.

O enfoque territorial parte do pressuposto de que a viabilidade do desenvolvimento rural depende da organização de instituições que sejam capazes de desenhar políticas públicas e programas sociais de forma integrada, e não pelo enfoque setorial.

No Brasil, o enfoque setorial se reflete no arranjo institucional governamental que orienta a condução das políticas públicas dispersas entre os inúmeros Ministérios<sup>8</sup>. Esse enfoque faz com que as políticas públicas sejam setorializadas, e não dialoguem entre si.

Na linha do enfoque territorial, segundo Guedes e Reydon (2012), o arranjo institucional brasileiro, principalmente no âmbito do cadastro e do registro de imóveis por exemplo, impede a emergência de estruturas de direito de propriedade mais eficientes, tanto do ponto de vista econômico, como social.

Por isso, além da questão estrutural, alguns estudos também sugerem que o enfoque territorial do desenvolvimento rural é mais adequado ao enfrentamento dos problemas ligados à pobreza no campo.

Uma das vantagens de se utilizar a política de desenvolvimento territorial para enfrentar o problema da pobreza é que este tipo de política permite concentrar esforços e recursos financeiros em um determinado espaço geográfico, gerando-se efeitos cumulativos e irradiadores que possam potencializar a articulação e os próprios resultados dos distintos programas implementados. Em grande medida, isso se deve à possibilidade de se articular (sic), ao mesmo tempo, diversas ações capazes de atacar as diferentes dimensões do fenômeno da pobreza (MATTEI, 2013, p. 118).

---

<sup>8</sup> Veja-se, por exemplo, o Ministério da Agricultura, que direciona seus esforços para o agronegócio, em oposição ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, que tem como eixo principal o apoio à agricultura familiar.

A questão da terra está diretamente ligada à renda e riqueza, mas a pobreza possui múltiplas dimensões, que impedem o exercício das capacidades básicas, colocando as pessoas em situações de extrema dificuldade e privação.

O enfoque territorial orientado para o desenvolvimento rural se afigura vantajoso à medida que considera que a distribuição equitativa do direito de propriedade em determinado espaço geográfico representa apenas uma das ações capazes de atacar o fenômeno da pobreza, já que considera que o direito de propriedade é intrinsecamente importante e instrumentalmente valioso, pois cria oportunidades sociais e econômicas para as pessoas.

Esses aspectos serão retomados mais à frente. Nesse momento, torna-se necessário entender a relação existente entre o desenvolvimento rural e o desenvolvimento sustentável, bem como as implicações dessa discussão no âmbito do direito agroambiental brasileiro.

#### **4.2.2 Desenvolvimento rural sustentável**

O início do debate institucionalizado sobre o desenvolvimento sustentável ocorreu com a publicação do relatório *Os Limites do Crescimento (The limits to growth)*, pelo Clube de Roma em 1972. A partir da análise da pressão sobre os recursos naturais e energéticos, do aumento da poluição, o relatório fez previsões catastróficas quanto ao impacto da disponibilidade limitada de recursos naturais não renováveis, mesmo considerando o avanço tecnológico, caracterizando limites ao crescimento econômico, que se desconsiderados, poderiam afetar até mesmo a sobrevivência da espécie humana.

A consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito dessas organizações vem com a publicação do relatório *Our common future* (Nosso futuro comum) (WCED, 1987), ou *Relatório Brundtland*, como ficou conhecido.

Ao tratar dos problemas sociais, econômicos e ambientais, o *Relatório Brundtland* chamou atenção para os padrões de produção e consumo e sua relação com a pobreza no atendimento das necessidades mundiais, alertando para as limitações naturais em face do possível comprometimento da capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Os critérios adotados para medir o desenvolvimento, segundo Veiga (2005, p. 34) dividiram as pesquisas em estudos fundamentados na renda *per capita*, ou seja, na análise do crescimento econômico dos países e estudos que partiam do

processo histórico e cultural de cada país para explicar as enormes desigualdades existentes.

Ao desconsiderar a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico, pressupunha-se que os países considerados “desenvolvidos” tinham se tornado ricos durante a revolução industrial, enquanto que permaneceram pobres os demais países, porque possuíam um incipiente parque industrial<sup>9</sup>.

Os críticos dos estudos de crescimento econômico desenvolveram análises qualitativas, baseadas no processo histórico e cultural de cada país, e atribuíram as disparidades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos ao processo de consolidação da sociedade e do Estado em torno do capitalismo que produziu diferentes padrões científicos e tecnológicos.

Segundo esses críticos, além dos problemas políticos e sociais enfrentados pelos países “subdesenvolvidos”, as diferentes taxas de crescimento demográfico desempenharam papel determinante no processo de desenvolvimento, tornando mais complexa a relação entre renda e pobreza.

Conforme foi abordado no capítulo 2, para Sen (2000, p. 52), o desenvolvimento deve ser pensado como processo de expansão das liberdades reais das pessoas. Assim, o impacto do crescimento econômico dependerá mais do modo como o investimento público é aplicado (ou seja, como os frutos do crescimento econômico são aproveitados) do que da medição de riqueza de uma sociedade.

Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação elementar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas economias do Leste e Sudeste Asiático de um modo que não foi possível, digamos, no Brasil, Índia ou Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido muito mais lenta, tornando-se assim uma barreira para o desenvolvimento econômico (SEN, 2000, p. 62).

Como lembra Matias (2015, p. 12), as três dimensões (ambiental, social e econômica) são indissociáveis, e refletem

a complexidade da sustentabilidade, que abrange não apenas a preservação do meio ambiente, mas também aspectos de justiça social, desenvolvimento econômico, valorização da cultura, da educação e da ética, entre outros que compõem o quadro necessário ao desenvolvimento das capacidades e ampliação das liberdades de cada indivíduo, melhorando a qualidade de vida e o bem-estar da humanidade como um todo.

---

<sup>9</sup> Confrontando essa hipótese, pode-se ilustrar o caso de alguns países, como o Brasil, que apresentaram intenso crescimento econômico no século XX, mas que não obtiveram significativa melhoria nos níveis de distribuição de renda e no acesso a serviços de saúde e educação (VEIGA, 2005, p. 97).

A correlação entre o desenvolvimento rural e o desenvolvimento sustentável é evidente. Navarro (2001) critica os que pretendem ver adicionado o termo sustentável para proposição de um *desenvolvimento rural sustentável*, pois este serviria apenas para indicar a necessidade da apropriada compreensão das dimensões ambientais que o próprio desenvolvimento rural, por definição, já contemplaria<sup>10</sup>.

Ocorre que a consolidação do princípio do desenvolvimento sustentável no âmbito internacional surge não somente por conta dos problemas ambientais, mas também como resultado da intensificação do processo de globalização, que ultrapassa as fronteiras dos estados nacionais.

Por isso, é necessário lembrar que a lógica da sustentabilidade inclui aspectos de justiça intergeracional. Não se trata apenas de discutir os problemas ambientais de maneira apropriada, e sim constatar que o progresso, conforme destacado no último Relatório do Desenvolvimento Humano, é desafio que passa por “garantir que as escolhas e capacidades atuais não comprometam as escolhas e liberdades disponíveis para as gerações futuras” (PNUD, 2014, p. 45).

Independentemente da utilização do termo desenvolvimento rural ou desenvolvimento rural sustentável, o fato é que o desenvolvimento também deve ser pensado a partir da sua dimensão ambiental. Na linha do que vem sendo defendido por Veiga (2006, p. 90), as prioridades ambientais também podem ser encaradas em termos da sustentação das liberdades humanas.

No mesmo sentido, são as observações de Navarro (2001, p. 90):

será sempre necessário analisar-se corretamente o *desenvolvimento agrícola* para interpretar o *desenvolvimento agrário* de determinado país ou região, o que permitirá construir uma estratégia de *desenvolvimento rural* (ou, mais apropriadamente, por incluir dimensões ambientais, o *desenvolvimento rural sustentável*). Adicionalmente, sob tal estratégia, é provável que um conjunto de iniciativas no plano propriamente local (desenvolvimento local) será igualmente imprescindível (grifo nosso).

Uma visão jurídica do desenvolvimento sustentável, portanto, pode ser pensada a partir dos seguintes pressupostos:

1. analisado sob o *aspecto do desenvolvimento* deve-se defender o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo-o como elemento intrínseco da liberdade de escolha das pessoas

---

<sup>10</sup> Segundo Navarro (2001, p. 89), “embora certamente seja possível adicionar outros significados à noção de sustentabilidade (por exemplo, sustentabilidade política, social ou institucional, entre outras possibilidades), tais agregações já fazem parte do repertório analítico das tradições teóricas sobre o desenvolvimento rural”.

(liberdade vista como oportunidade), sem o qual a degradação do meio ambiente gera uma restrição das capacidades humanas (uma forma de pobreza);

2. sob o *aspecto da sustentabilidade*, deve-se defender o compromisso ético com as futuras gerações, que se manifesta pela ideia de justiça intergeracional (SÁ, 2009, p.39).

O referencial adotado no presente trabalho, portanto, entende que os problemas do desenvolvimento estão condicionados não só pelo crescimento econômico, mas também por fundamentos de justiça social, que se manifestam a partir das oportunidades sociais, políticas e econômicas, vistas sob o aspecto da expansão das capacidades humanas (SEN, 2000).

Desse modo, é possível afirmar que os problemas do desenvolvimento analisados sob o enfoque das capacidades humanas em regiões rurais demandam a discussão sobre as oportunidades sociais, políticas e econômicas das pessoas, bem como a preocupação com os aspectos ambientais. Isso constitui, para a visão deste trabalho, o *desenvolvimento rural sustentável*.

#### **4.2.3 Desenvolvimento rural e suas implicações jurídicas**

Faria (2008, p. 14) trabalha com a noção de que o *desenvolvimento* se refere ao conjunto de transformações nas estruturas sociais e nas formas de comportamento que acompanham a acumulação no sistema de produção<sup>11</sup>. O papel do Estado no desenvolvimento é importante porque ele planeja (âmbito da formulação) e executa (âmbito da implementação) políticas, estabelecendo prioridades, metas e gerenciando recursos escassos para concretizar as referidas políticas.

Para este autor, numa perspectiva mais atual, não caberia mais discutir o direito sem levar em conta os desafios impostos pela justiça distributiva, frente às realidades sociais e econômicas do país. Desse modo, ao tema do crescimento econômico são incorporados novos componentes, tais como a sustentabilidade ambiental, o respeito à biodiversidade e a premissa de que países com distribuição mais equitativa de renda seguem padrões de crescimento de melhor qualidade do que aqueles que apresentam enormes desigualdades sociais.

---

<sup>11</sup> O texto citado refere-se à aula inaugural proferida em 12 de março de 2008, em razão da criação do Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento, do curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo.

Essas demandas impõem que seja realizada uma renovação do pensamento jurídico, a partir de nova compreensão, de forma a identificar como o direito pode ser utilizado enquanto vetor de redução de desigualdades, indutor do crescimento e de distribuição de renda em bases mais equitativas.

O contraponto interessante diz respeito a qual deve ser o papel do Estado, considerando a consolidação dos mercados globalizados, cuja ênfase se dá cada vez mais numa desregulação, liberalização e privatização.

Estamos vivendo também um período de transição no âmbito das ciências sociais, com o deslocamento de um paradigma de inspiração social-democrata, em cujo âmbito se destacam questões como desenvolvimento, distribuição de renda, Constituição-dirigente e justiça distributiva, rumo a um paradigma de inspiração tecnocrata, que enfatiza questões como interconexão financeira, estabilização monetária, desjuridificação, privatização, revogação de monopólios públicos, terceiro setor, pluralismo decisório e valorização do potencial auto-regulatório da sociedade (FARIA, 2008, p. 35).

Uma das questões colocadas como desafio para essa nova compreensão do direito está, segundo Faria (2008, p. 41), justamente ligada ao estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade, e no “papel do direito como instrumento de implementação de políticas públicas e como reserva de valores éticos e morais a serem protegidos juridicamente”.

Ou seja, o papel do direito reside justamente no processo de reflexão acerca dos valores morais que fundamentam o Estado de Direito brasileiro, conforme definido na CF/88, e que por isso mesmo devem ser juridicamente protegidos. Esses aspectos estão vinculados tanto ao processo legislativo, como à execução de políticas públicas (executivo), e a revisão dessas questões pela via judicial.

Como lembra Sen (1993), o princípio kantiano da necessidade de considerar os seres humanos como fins em si mesmos, e não como meios para outros fins (dignidade da pessoa humana), é importante para análises relativas à pobreza, progresso e planejamento.

Essa reflexão ganha especial importância na análise do desenvolvimento rural brasileiro, especialmente no aspecto da evolução da estrutura agrária da região amazônica, como será visto no tópico seguinte.

Para subsidiar a discussão da justiça distributiva, direito de propriedade e pobreza sob o enfoque das capacidades, nesse último capítulo, serão analisadas algumas estatísticas públicas e os dados serão confrontados com o arranjo institucional que conforma a estrutura agrária brasileira (em especial na região amazônica e no Pará).

### 4.3 Arranjos institucionais, indicadores sociais, estatísticas públicas e o direito

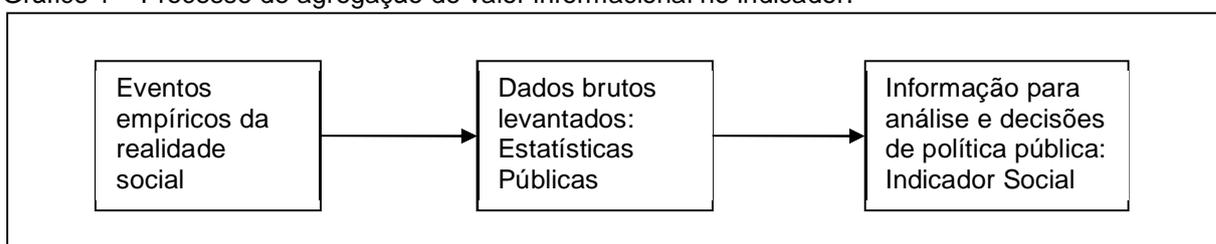
Em geral, os indicadores são medidas usadas para ajudar a descrever a situação atual de determinado fenômeno ou problema, fazer comparações e verificar mudanças ou tendências que possibilitem avaliar a execução das ações planejadas durante um período de tempo, em termos de qualidade e quantidade.

Os indicadores sociais permitem o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população e aprofundamento da investigação acadêmica sobre fatores determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas) (JANNUZZI. 2001, p. 15).

Para a construção de indicadores sociais é necessário o levantamento de dados estatísticos, as estatísticas públicas, que correspondem ao dado social na sua forma bruta. Januzzi (2001, p. 16) destaca essa diferença para mostrar como se dá o processo de agregação de valor informacional no indicador:

Gráfico 1 – Processo de agregação de valor informacional no indicador.



Fonte: Jannuzzi (2001, p. 16).

No caso das análises relativas à propriedade e posse terras rurais, podem-se tomar como exemplos de estatísticas públicas, os dados postos à disposição pelo Censo Agropecuário e pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

O Censo Agropecuário é um dos recenseamentos econômicos feitos pelo IBGE, e serve de referência para avaliação, aperfeiçoamento e ajuste de políticas públicas para o campo, bem como para o planejamento e a implantação de ações e programas de desenvolvimento regional. O Censo contém informações sobre produção, renda, área, número de propriedades e trabalhadores que compõem a matriz agropecuária brasileira.

O SNCR, de responsabilidade do INCRA, é outra importante fonte de consulta, pois tem como principal finalidade manter o cadastro e a atualização dos dados sobre imóveis rurais, identificando-os e classificando-os a partir de seus detentores (proprietários ou posseiros), do tipo de uso e das formas de exploração. Os proprietários de imóveis rurais cadastrados no SNCR recebem um Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), requisito necessário para possibilitar ao proprietário o desmembramento, arrendamento, venda ou constituição de direitos reais em garantia, dentre outros instrumentos relativos aos direitos reais<sup>12</sup>.

Como exemplo de indicador social nesse campo de pesquisa tem-se o índice de Gini da Terra, utilizado para medir o grau de concentração da terra a partir da desigualdade na distribuição, conforme será mais bem explicado a seguir.

O importante é ter em mente que as pesquisas jurídicas desenvolvidas sob a temática agroambiental têm se apoiado muito pouco nessas estatísticas públicas e indicadores sociais disponíveis sobre os diversos aspectos que dizem respeito aos problemas atinentes à matéria.

Veja-se, por exemplo, a referência contida no II Plano Nacional de Reforma Agrária. O Plano é de 2004 e, em determinado momento afirma-se que “a combinação da estrutura fundiária<sup>13</sup> concentrada, políticas agrícolas e padrão tecnológico excludentes produziram o empobrecimento dos agricultores, o que em muitos casos resultou na perda de suas propriedades” (BRASIL, 2004, p. 13).

Ao analisar a passagem, salta aos olhos a seguinte observação: existe mesmo relação entre pobreza e concentração fundiária? Se a culpa da pobreza no campo é das políticas excludentes e da concentração de terras, por que, até hoje, esses problemas não foram enfrentados de forma mais enérgica? O que faltou?

Se for possível afirmar não ser tarefa do pesquisador da área jurídica coletar, trabalhar e processar dados numéricos a partir de estatísticas públicas e indicadores sociais, não é crível aceitar que possa desconhecê-los. Afinal, os números que já existem, muitas vezes, ajudam a interpretar a realidade.

É interessante notar como alguns dos problemas recorrentemente enfrentados no âmbito de políticas públicas podem ser analisados tendo como

---

<sup>12</sup> Em caso de sucessão *causa mortis*, por exemplo, nenhuma partilha, amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente sem apresentação do referido certificado, conforme prevê o artigo 22 da Lei nº 4.947/66.

<sup>13</sup> Segundo o NEAD (2011, p. 281), a Estrutura Fundiária representa a maneira como está organizada a propriedade da terra e o seu tamanho em um dado momento histórico.

objetivo discutir perspectivas para o desenvolvimento rural. A título de exemplificação, listam-se alguns deles:

- a) a gradativa diminuição da população rural, e as implicações dessa diminuição para o desenvolvimento rural.
- b) a diminuição e possível extinção da agricultura familiar, e o impacto disso em termos de segurança alimentar.
- c) a influência da estrutura fundiária como fator determinante da pobreza e das desigualdades de renda no campo.
- d) o impacto das dinâmicas do agronegócio para o agravamento ou superação dos problemas sociais;
- e) a relação existente entre produtividade, área e tecnologia.
- f) a relação entre o desenvolvimento rural e os investimentos em educação e infraestrutura;

Ou seja, esse tipo de discussão é importante se se pretende avaliar o impacto de determinada política ligada à justiça distributiva, como por exemplo, de aprovação do orçamento do governo para financiar programas de reforma agrária, assistência técnica, estímulo à produção, do direcionamento de investimentos em educação, em infraestrutura, da concessão de crédito, da criação ou ampliação de programas de assistência social, e até mesmo da discussão de novas propostas legislativas, como por exemplo uma reforma tributária.

Todos esses aspectos estão interligados, e é tarefa do pesquisador tentar superar as dificuldades metodológicas que envolvem a interdisciplinariedade dos assuntos ligados à temática do desenvolvimento rural.

Ao longo dos próximos subcapítulos, esses aspectos serão discutidos, procurando demonstrar como os dados reforçam a tese de que uma distribuição tão desigual do direito de propriedade é fator de injustiça no campo, e como uma abordagem da multidimensionalidade da pobreza demanda estratégias diferenciadas no âmbito das políticas públicas.

Antes de passar aos dados, é necessário destacar que, retomando a discussão feita anteriormente sobre o papel do direito no aspecto do planejamento e da estruturação de políticas públicas, o processo histórico identifica como recorrentes, dentre outros, arranjos institucionais ineficientes do ponto de vista da

garantia do direito de propriedade, principalmente, a ocupação irregular e algumas vezes fraudulenta de terras públicas<sup>14</sup>.

Nesse contexto, o descrédito decorrente da atuação do poder público faz com que conceitos jurídicos como boa-fé do possuidor, presunção de legitimidade do título, cadeia dominial e registro de imóveis, apesar da força normativa que carregam, no caso da Amazônia principalmente, não garantam a plena segurança jurídica das relações de propriedade.

As implicações jurídicas do direito de propriedade no âmbito do desenvolvimento rural brasileiro, em vez de pacificarem as relações sociais, historicamente abalaram a estrutura de funcionamento do sistema, gerando insegurança diante da ineficiência, senão ausência do poder público, que, apesar de ser o maior detentor das terras, não foi capaz de lidar com as demandas pelo seu acesso e utilização por particulares.

Como reflexo disso, essa ausência estatal favoreceu a ocorrência de processos de apropriação indevida do patrimônio público a partir da interferência em processos políticos, da falta de transparência das instituições que lidam com os problemas agrários, e da existência de relações de favorecimento por apadrinhamento e corrupção, dentre outros aspectos que merecem destaque.

Processos semelhantes ocorreram em outros países, como destacam os estudos do Banco Mundial. Nessas regiões, o Estado continua a possuir a maioria das terras, e a má distribuição muitas vezes faz com que boa parte da população rural seja excluída, principalmente os pobres (DEININGER, 2003).

A principal hipótese para esse fenômeno indica que a evolução histórica do direito de propriedade – com a consolidação da propriedade liberal (propriedade-liberdade) de que tratamos nos capítulos anteriores – nem seguiu seu curso natural em algumas sociedades, apesar de ter sido a visão hegemônica de propriedade do século XX.

Em vez da proteção veemente das liberdades individuais, como seria esperado num Estado com influência marcante da visão liberal clássica, ou das obrigações sociais impositivas aos proprietários em decorrência dos mandamentos constitucionais, tem-se a consolidação de arranjos ineficientes, tanto do ponto de

---

<sup>14</sup> São diversos os exemplos: áreas aumentadas em ações demarcatórias, transferência ilegal de registros imobiliários públicos para particulares, realização de rerratificações de áreas não tituladas mas registradas indevidamente, alteração indevida no tamanho das propriedades rurais, legalmente tituladas ou não, dentre outros.

vista econômico como social, frutos do mau funcionamento das instituições nacionais e locais. Essa análise crítica pode ser percebida em diversos autores.

Já na década de 1970, Santos (1978, p. 69) constatara que o formalismo jurídico introduzido na Amazônia pela legislação dos registros públicos, certidões cartorárias, e uma série de práticas alteraram profundamente o “conceito provinciano de propriedade imobiliária”.

A mudança de conceitos, no caso, é ditada por interesses bem precisos daqueles que desejam estender o mais possível o controle sobre a terra. E, assim, o formalismo jurídico, cuja justificação social última seria a proteção de direitos efetivos, é utilizado como um instrumento de expansão do domínio fundiário dos grupos mais fortes, já que o caboclo não se acha em condições sequer intelectuais de resistir com argumentação de cunho jurídico.

Na esteira desses argumentos, também Guedes e Reydon (2012) explicam que a posse de terras públicas sempre foi um meio de acesso à propriedade privada, que consolidava expectativas de direito a partir de situações de fato, trazendo o transgressor ao abrigo da lei.

Holston (1993) cita uma matéria de 1935 do jornal *Estado de São Paulo*, em que um Deputado dizia que a política de terras de São Paulo sempre havia sido a de tentar evitar futuras grilagens legalizando grilagens anteriores, em episódio ocorrido durante os debates da Assembleia Constituinte sobre a emenda que daria título legítimo àqueles que tivessem pagado impostos da propriedade ao Estado<sup>15</sup>.

Vejamos então de que forma os dados estatísticos e indicadores confirmam a fragilidade das políticas públicas no âmbito do desenvolvimento rural, do direito de propriedade, e da adequada percepção do que representa a justiça distributiva.

#### **4.3.1 População**

O êxodo rural sempre esteve entre os principais temas debatidos no âmbito do desenvolvimento rural, sendo identificado como resultado da concentração de renda, de terras, e da falta de oportunidades de trabalho no campo.

A concentração de propriedade é um dos motivos que possivelmente explica esse fenômeno, e o direcionamento de políticas públicas com enfoque territorial seria uma forma de enfrentar o problema.

---

<sup>15</sup> Isso demonstra que o sistema jurídico que reconhece o direito de propriedade no Brasil vem sendo assentado segundo uma lógica das origens históricas, ou seja, que pretende, com o tempo, tornar legal aquilo que é ilegal. E a legislação de terras acaba sendo manipulada nesse sentido.

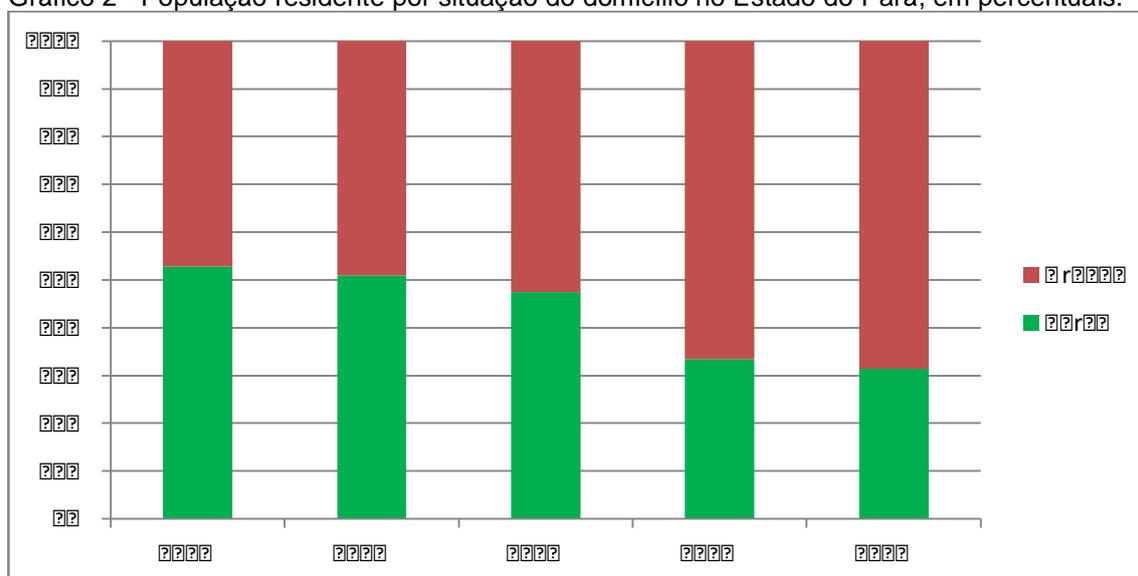
Em 1920, quando foi realizado o primeiro censo agropecuário<sup>16</sup>, a população do país correspondia a 30 milhões de habitantes<sup>17</sup>. Naquele momento, o censo ainda não identificava a situação do domicílio<sup>18</sup> (BRASIL, 1990).

Em 1940, quando o país já contava com mais de 40 milhões de habitantes, o censo identificou que 68% da população residia em áreas rurais. Na região Norte<sup>19</sup>, haviam 1.462.420 habitantes, sendo 72,25% de sua população residente em áreas rurais. Em 1960, verifica-se que 55,3% da população total (70.070.457 habitantes) residiam em áreas rurais.

No Pará, quando se avaliam os censos populacionais de 1970 a 2010, percebe-se uma tendência do êxodo rural relativa, apesar de os dados indicarem que, em números absolutos, a população urbana já é duas vezes maior que a população rural.

Os dados indicam que a população do Estado do Pará saltou de 2.166.998 habitantes em 1970 para 7.581.051 habitantes em 2010. Em 1970, 52,88% das pessoas residiam no campo. A partir de 1991, o número de habitantes nas cidades já superava o número de habitantes no campo (52,45%), sendo observado em 2010 que apenas 31,52 % dos habitantes do Estado residiam em áreas rurais (Gráfico 2).

Gráfico 2 - População residente por situação do domicílio no Estado do Pará, em percentuais.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Elaborado pelo autor

<sup>16</sup> Antes de 1920, apenas alguns estudos estatísticos de abrangência limitada haviam sido realizados, tais como os levantamentos sobre a pecuária, em 1916, sobre a produção de milho, em 1918, e sobre a indústria açucareira, em 1919 (BRASIL, 1990, p. 305).

<sup>17</sup> O censo do IBGE indica uma contagem de 30.635.605 habitantes, divididos praticamente em igualdade entre homes e mulheres (BRASIL, 1990, p. 33).

<sup>18</sup> Considerando a área territorial oficial de 8.515.767 km<sup>2</sup>, que equivalem a 851.576.700 ha.

<sup>19</sup> Compreendida pelos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Esse crescimento do número de habitantes com domicílio urbano se deve aos principais centros urbanos do Estado, pois, segundo dados de 2010, dos 143 municípios, em 67 mais da metade da população já vivia na cidade, dos quais se destacam Ananindeua, Belém, Marituba, Tucuruí, Redenção, Soure e Parauapebas, nos quais mais de 90% das pessoas vivem na cidade.

A população urbana das cidades de Belém, Ananindeua, Santarém, Marabá, Castanhal, Parauapebas e Marituba responde por um total de 2.653.545 habitantes, o que representa 35% da população do Estado (7.581.051 habitantes) contabilizada em 2010.

Isso demonstra que, em números relativos, em boa parte dos municípios paraenses (76 municípios) a população rural ainda é predominante. Destacam-se os municípios de Chaves, Água Azul do Norte, São João da Ponta, São João do Araguaia, Aveiro, Placas, Irituia, Cachoeira do Piriá, São Domingos do Capim, Melgaço, Acará, Ipixuna do Pará e Limoeiro do Ajuru, nos quais mais de 75% das pessoas vivem no campo.

É preciso avançar na ressignificação dos conceitos e essa correta compreensão é fundamental para pensar as políticas públicas. Esse é o caso, por exemplo, da discussão em torno da população rural. Atualmente, trabalha-se com a ideia de que a população rural do Brasil, assim como ocorreu nos países desenvolvidos, estaria diminuindo.

Segundo Veiga (1997), na verdade, com o passar do tempo, a tendência mostra que o que diminuirá é a população residente em estabelecimentos agrícolas, e não necessariamente a população rural<sup>20</sup>:

qualquer turista que tenha visitado um povoado rural de país desenvolvido e conversado com as pessoas que ali estão ocupadas em postos de gasolina, lojas, açougues, hotéis, etc., certamente percebeu o quanto é frequente que também lidem com a produção agropecuária. E como poucos preferem morar no campo, a população residente em *farms* é bem inferior à população que trabalha na agricultura, e uma ínfima parte do conjunto da população residente no meio rural.

Quando se analisa o conceito de propriedade a partir da noção de bem de produção, o imóvel rural deixa de cumprir um papel de moradia. Desse modo, é preciso ter em conta que a população que trabalha na agricultura pode residir em centros urbanos.

---

<sup>20</sup> Ainda que essa realidade pareça distante da região Amazônica, em especial do Estado do Pará, por conta das grandes distâncias que separam os centros urbanos da maior parte das áreas rurais, é um aspecto que deve ser levado em consideração, e que merece análise mais aprofundada.

Se a propriedade rural deixa de ter como finalidade a moradia, o problema que surge aqui leva de imediato ao questionamento sobre se isso mitiga a ideia de que só se protege a propriedade rural familiar quando não houver disponibilidade de propriedade urbana.

Logicamente que não, pois a proteção da propriedade familiar, que em sua definição legal, equivale ao módulo rural, nos termos do art. 4º, II e III, do Estatuto da Terra, está vinculada à noção de subsistência e não à moradia.

O dado importante é que, segundo levantamentos do Banco Mundial, 75% dos pobres do mundo vivem em áreas rurais e sobrevivem da agricultura, presos na armadilha da fraca produtividade, do desemprego sazonal e dos baixos salários (PNUD, 2014, p. 20).

No Brasil, de acordo com o II PNRA, em 2000, cerca de 5 milhões de famílias rurais viviam com menos de dois salários mínimos mensais. Segundo Barbosa (2012, p. 70), dos 16,2 milhões de brasileiros que vivem na extrema miséria, cerca de 7,6 milhões vivem no campo.

Portanto, essa diferenciação, dentro do espaço rural, entre a população que trabalha no campo e a população que vive no campo é importante para pensar o desenvolvimento rural, não só pela destinação de recursos públicos, como também para a definição de políticas de acesso a terra<sup>21</sup>.

Se a diminuição da população rural sofre interferência da concentração fundiária, é preciso analisar os dados relativos à distribuição das terras. Antes de passar à análise dos dados do IBGE e INCRA sobre a estrutura fundiária, convém ressaltar que a abordagem adotada neste trabalho considera o tamanho dos estabelecimentos e dos imóveis importante porque isso é fator de desigualdade na distribuição de um recurso escasso que é a terra, e não pelo que os estabelecimentos podem produzir em relação à área que ocupam<sup>22</sup>.

#### **4.3.2 Índice de Gini da Terra**

---

<sup>21</sup> A Legislação Federal, para a Amazônia Legal, condiciona a regularização fundiária gratuita em terras públicas ao critério da única e/ou habitual moradia, não podendo o beneficiário ser proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano. Veja-se por exemplo, o Art. 30, I, b) e c) da Lei nº 11.952/09.

<sup>22</sup> Nesse aspecto, o tamanho dos imóveis representa uma característica incapaz de explicar seus desempenhos econômicos. A dimensão do negócio é muito mais importante para a economia de mercado do que o tamanho de seu alicerce natural. Atualmente, “para medir o tamanho de um estabelecimento agropecuário são muito mais significativos indicadores sobre o capital instalado, a distribuição dos gastos, o valor das vendas, e assim por diante” (VEIGA, 2000b).

O Índice de Gini é um dos indicadores de desigualdade utilizados para medir o grau de concentração da terra. O índice varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade na distribuição. Quanto mais próximo de 0, menor é a desigualdade. Os valores extremos, 0 e 1, indicam perfeita igualdade e máxima desigualdade, respectivamente.

A Tabela 1, a seguir, mostra como o Índice de Gini variou em alguns países do continente americano.

Tabela 1 – Índice de Gini da propriedade da terra dos países da América

Ranking	País	Ano	Gini	Ranking	País	Ano	Gini
1º	Canadá	1980	0,602	2º	Canadá	1991	0,640
2º	México	1960	0,622	1º	México	1960	0,622
3º	USA	1987	0,754	8º	USA	2002	0,780
4º	Bolívia	1989	0,768	4º	Bolívia	1989	0,768
5º	Colômbia	1990	0,774	5º	Colômbia	1990	0,774
6º	Porto Rico	1980	0,776	6º	Porto Rico	1980	0,776
7º	Honduras	1974	0,779	7º	Honduras	1974	0,779
8º	Nicarágua	1960	0,801	11º	Nicarágua	1960	0,801
9º	Brasil	2000	0,802	17º	Brasil	2006	0,854
10º	Uruguai	1980	0,803	9º	Uruguai	2000	0,790
11º	Jamaica	1980	0,806	10º	Jamaica	1996	0,790
12º	El Salvador	1971	0,808	12º	El Salvador	1971	0,808
13º	Costa Rica	1973	0,813	13º	Costa Rica	1973	0,813
14º	Equador	1974	0,816	14º	Equador	1974	0,816
15º	Guatemala	1979	0,848	15º	Guatemala	1979	0,848
16º	Argentina	1988	0,850	16º	Argentina	2002	0,850
17º	Panamá	1990	0,871	3º	Panamá	2001	0,750
18º	Bahamas	1994	0,872	18º	Bahamas	1994	0,872
19º	Venezuela	1971	0,910	19º	Venezuela	1971	0,910
20º	Peru	1972	0,911	20º	Peru	1972	0,911
21º	Paraguai	1980	0,928	22º	Paraguai	1990	0,930
22º	Barbados	1989	0,928	21º	Barbados	1989	0,928

Fonte: Relatórios de Estatísticas do meio rural (BRASIL, 2006), Estatísticas do meio rural 2010-2011 (BRASIL, 2011) e do *World Development Report* (BANCO MUNDIAL, 2008).

Analisando o relatório do DIEESE de 2006, que tomou por base o ano de 2000, e o relatório de 2011, que tomou por base o ano de 2006, verifica-se que a desigualdade fundiária do Brasil aumentou em vez de diminuir. Mas isso não quer dizer necessariamente que essa desigualdade tenha implicado o aumento da concentração de terras, conforme se demonstrará adiante.

O II PNRA (BRASIL, 2004, p. 11) destacava que no Brasil, a desigualdade no acesso a terra era maior do que a desigualdade da distribuição de renda, pois o índice de distribuição de renda era 0,6, e para a concentração fundiária estava acima de 0,8. Esse índice se manteve em 2006.

Analisando o histórico do índice de Gini para os estados da Amazônia Legal, conforme indicado na Tabela 2, verifica-se uma pequena diminuição relativa da desigualdade fundiária entre os anos de 1975 e 1996, com exceção dos estados do Acre e Rondônia, onde houve um aumento. Entretanto, percebe-se que entre os anos de 1996 e 2006, os estados do Amapá, Amazonas, Tocantins e Pará apresentaram um aumento do índice de Gini.

Tabela 2 – Índice de Gini da distribuição da posse da terra nos estados da Amazônia Legal

Unidade geográfica	Índice de Gini				
	1975	1980	1985	1995/1996	2006
Acre	0,632	0,693	0,626	0,723	0,716
Amapá	0,855	0,850	0,865	0,835	0,851
Amazonas	0,921	0,871	0,820	0,809	0,838
Tocantins + Goiás	0,749	0,755	0,756	0,741	0,782
Maranhão	0,927	0,926	0,924	0,904	0,866
Mato Grosso	0,944	0,922	0,910	0,871	0,865
Pará	0,868	0,843	0,828	0,815	0,821
Rondônia	0,623	0,653	0,656	0,766	0,714
Roraima	0,887	0,788	0,753	0,815	0,666

Fonte: Hoffman, 2010

Hoffman e Ney (2010, p. 15) ressaltam que *desigualdade e concentração* não são sinônimos, de forma que nem sempre é possível inferir que o crescimento de uma medida de desigualdade na distribuição da posse da terra represente o aumento da área total ocupada por grandes propriedades.

A desigualdade fundiária elevada se expressa pela grande proporção de área total ocupada por uma pequena proporção dos imóveis.

Se tivéssemos uma situação hipotética de uma região onde houvesse um pequeno número de latifúndios e todos com o mesmo tamanho, a proporção acumulada da terra seria sempre igual à proporção acumulada dos estabelecimentos. O resultado seria um índice de Gini igual a zero, mesmo em um contexto de grande concentração fundiária, no qual a maior parte da população não tem terra para plantar (HOFFMANN, 1998).

Por isso, analisando os dados do censo do IBGE, os autores concluíram que, apesar de ter ocorrido crescimento da desigualdade fundiária a partir de 1995, isso não significou o aumento da concentração da posse da terra em latifúndios (HOFFMANN; NEY, 2010, p. 21). Nesse caso, o que pode ser extraído dos dados é

que o índice de Gini aumentou entre os proprietários de terra essencialmente devido ao crescimento do número de pequenos estabelecimentos<sup>23</sup>.

A análise dos dois últimos censos agropecuários revela que a desigualdade fundiária se manteve, mas foi acompanhada de uma queda na área média dos estabelecimentos agrícolas. Essa queda pode ser justificada pelo aumento, nesse período, de 74,7 mil produtores agrícolas com áreas menores do que 10 (dez) ha. (HOFFMANN; NEY, 2010, p. 45)

Os autores argumentam que a manutenção da elevada desigualdade na distribuição da posse da terra observada nos censos de 1995/96 e 2006 pode ser comprovada por outras análises, como, por exemplo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios<sup>24</sup>. A comparação indica que não há tendência de mudança dessa estrutura fundiária nos próximos anos.

Vejamos com mais detalhe o que o Censo revela.

#### **4.3.3 Censo IBGE**

Segundo os dados levantados no primeiro Censo Agropecuário, realizado em 1920, os estabelecimentos rurais<sup>25</sup> abrangiam 20,6% do território brasileiro (BRASIL, 1990). Enquanto a quantidade de habitantes no âmbito rural é decrescente, o aumento do percentual de área ocupado pelos estabelecimentos rurais no país é crescente na média dos anos observados, conforme indicado no Gráfico3..

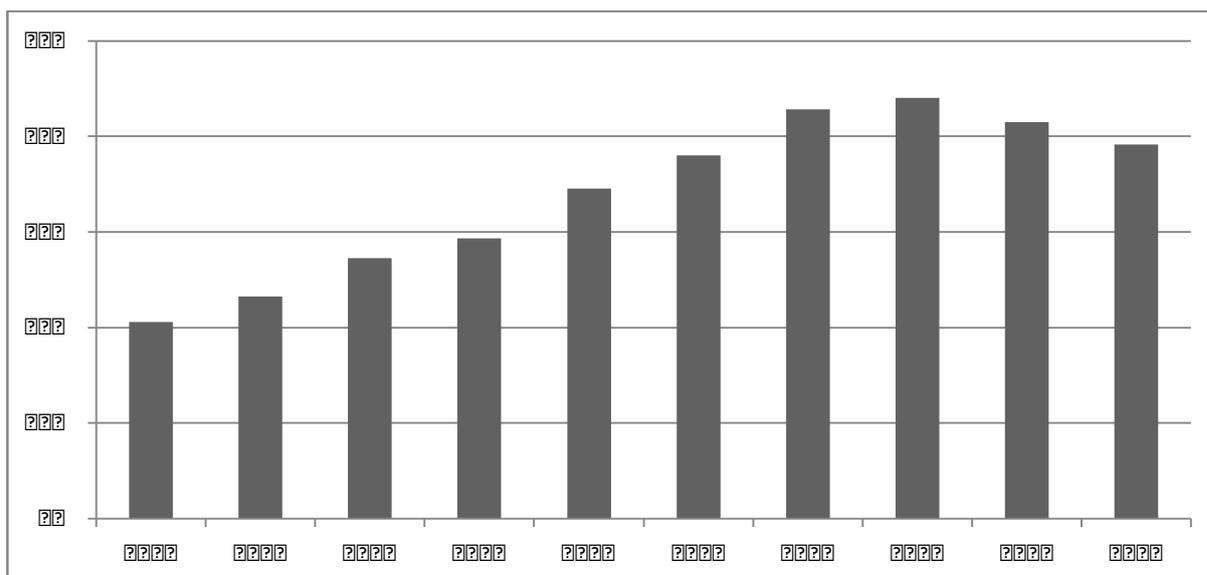
Gráfico 3 – Percentual de área ocupado pelos estabelecimentos rurais no Brasil, entre 1920 e 2006.

---

<sup>23</sup> Segundo suas análises, Hoffman constatou que Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Amapá estavam entre os Estados com maior desigualdade de terra e maior área média dos estabelecimentos agrícolas, indicando uma clara concentração da terra em latifúndios.

<sup>24</sup> Apesar das grandes regiões brasileiras apresentarem alta desigualdade na distribuição da posse da terra, as estimativas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios não abrangem a região Norte, pois os dados só começaram a ser levantados a partir de 2003

<sup>25</sup> O Censo de 1920 considerava estabelecimento rural "toda a extensão de terra sujeita à administração exclusiva de um proprietário, arrendatário, interessado ou administrador, que faça diretamente a exploração da lavoura ou da criação, por si só ou com auxílio de pessoal remunerado. De ordinário, o estabelecimento rural é constituído por um só lote de terra. Entretanto, pode ser às vezes representado por vários lotes, separados uns dos outros e situados num mesmo distrito ou em distritos diferentes, contanto que estejam sujeitos a uma só direção. Não devem ser considerados estabelecimentos rurais os quintais, as chácaras e os viveiros, pertencentes às casas das cidades e vilas, e bem assim os pequenos sítios da zona rural, desde que a produção deles se destine ao consumo doméstico, ou seja, de pequeno valor, não constituindo verdadeiro e especial ramo de negócio", sendo excluídas, também do censo as propriedades rurais cuja produção anual não atingia 500\$ 000 réis (BRASIL, 1990, p. 307).



Fonte: Censo Agropecuário. Elaborado pelo autor

Isso demonstra que os estabelecimentos rurais são importante fator na configuração da paisagem do território nacional<sup>26</sup>.

Uma análise da distribuição dos estabelecimentos rurais entre 1970 e 2006 revela maior quantitativo no estrato de área com menos de 10ha. Entretanto, constata-se nesse mesmo período a predominância das áreas acima de 1.000 hectares.

Ao se comparar o perfil da concentração dos grupos de área dos estabelecimentos, verifica-se que as grandes áreas respondem por 1% do total de estabelecimentos agropecuários em todo o período, mas ocupam quase metade do total da área recenseada, conforme indicado na Tabela 3.

A proporção entre o número de estabelecimentos cadastrados e a representatividade da área coberta é completamente invertida, pois ao longo de todo o período a maior parte dos estabelecimentos abrange a menor quantidade de área.

Tabela 3 – Número e Área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total, em percentuais, Brasil.

Grupos de área	1970		1975		1980		1985		1995		2006	
	Estab.	Área										
Menos de 10 ha	51%	3%	52%	3%	50%	2%	53%	3%	49%	2%	48%	2%
10 a 100 ha	39%	20%	38%	19%	39%	18%	37%	19%	39%	18%	38%	19%
100 a 1000 ha	8%	37%	9%	36%	9%	35%	9%	35%	10%	35%	8%	34%
Mais de 1000 ha	1%	40%	1%	43%	1%	45%	1%	44%	1%	45%	1%	45%

Fonte: Censo Agropecuário. elaborado pelo autor

<sup>26</sup> Em números absolutos, o número total de estabelecimentos cadastrados no território brasileiro passou de 648.153 em 1970, para 5.175.636 em 2006.

Ampliando essa análise para o Estado do Pará, verifica-se que a área ocupada pelos estabelecimentos rurais correspondia a 9% do território paraense em 1970<sup>27</sup>. Esse percentual chegou a quase 20% em 1985, mas decaiu para 18% em 2006, o que indica estabilização da expansão da fronteira agrícola sobre novas áreas. O que houve foi uma reorganização entre os diversos grupos de áreas.

Esse processo pode ser explicado pelo maior controle do Estado sobre as terras públicas, em decorrência de fatores como a criação e regularização de unidades de conservação e terras indígenas.

Com base na Tabela 4 e na Tabela 5, constata-se que preponderou ao longo dos Censos do Pará o montante de estabelecimentos cadastrados no estrato de área entre 10 e 100 ha, ainda que com queda acentuada de 1985 a 2006 (em 2006 esse número representava 45% do total de estabelecimentos).

Por outro lado, predominou a área no grupo acima de 1.000 hectares, tendo sido constatado crescimento do número de estabelecimentos em todo o período analisado (em 2006 esse número representava 50% do total de área dos estabelecimentos).

Tabela 4 – Número de estabelecimentos por grupos de área total, Estado do Pará.

Grupos de área	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Menos de 10 ha	67.328	82.113	81.048	82.565	64.838	69.928
10 a 100 ha	64.695	86.123	114.768	131.089	104.435	99.378
100 a 1000 ha	6.608	17.143	25.682	36.203	34.476	33.483
Mais de 1000 ha	1.136	1.560	1.805	2.855	2.450	3.147
Total	141.442	186.954	223.762	253.222	206.404	222.029

Fonte: Censo Agropecuário. elaborado pelo autor

Tabela 5 – Área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total, Estado do Pará.

Grupos de área	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Menos de 10 ha	229.083	300.368	317.533	298.777	210.417	177.975
10 a 100 ha	2.047.565	2.873.049	3.913.891	4.567.281	4.117.745	3.952.168
100 a 1000 ha	1.572.290	3.076.590	4.458.530	6.041.640	6.735.076	7.326.914
Mais de 1000 ha	6.905.891	9.916.726	11.758.463	13.820.125	11.456.992	11.468.274
Total	10.754.828	16.166.733	20.448.421	24.727.830	22.520.229	22.925.331

Fonte: Censo Agropecuário. elaborado pelo autor

<sup>27</sup> Considerou-se a área territorial de 124.795.467 hectares para o Estado do Pará. Essa extensão territorial representa 14,7 % dos 8.514.876,6 km<sup>2</sup> do território nacional

Fica nítido pela análise dos dados que de 1995 a 2006 ocorre considerável aumento de estabelecimentos com menos de 10 ha, mas uma diminuição da área total cadastrada nessa faixa. Isso só pode ser explicado pelo aumento do número de minifúndios, com área cada vez menor (ainda que não possamos estabelecer uma faixa de corte para determinar a diferença entre minifúndios e pequenas propriedades).

Esse cenário evidencia uma tendência concentradora da estrutura fundiária no Estado, haja vista o maior estrato contar com extensas áreas e pequeno número de estabelecimentos. Entretanto, considerando que o tamanho médio dos imóveis rurais em alguns municípios pode chegar até 1.125 hectares (15 módulos fiscais)<sup>28</sup>, optou-se por uma maior estratificação de área para o Censo de 2006, para confirmar a distribuição dos maiores estabelecimentos, dessa vez incluindo a condição do produtor.

No mesmo sentido, e procurando dar maior ênfase aos aspectos locais, pode-se adotar a classificação de Costa (2012, p. 128) para analisar as estruturas básicas em torno das quais se organizam a produção e a vida rurais no Estado do Pará. Segundo esse autor, existem três grandes grupos, que podem ser classificados da seguinte forma:

1. *Unidade de produção camponesa*: composta pelos estabelecimentos entre 0 e 200 hectares. Caracteriza-se por ter na família seu parâmetro decisivo, e tem suas decisões fundamentadas nas condições de reprodução familiar (necessidades de consumo de seus membros). Desse modo, a tensão familiar reprodutiva faz com que a tomada de decisões relativize o papel das perspectivas de lucro<sup>29</sup>.
2. *Fazenda*: composta pelos estabelecimentos entre 200 e 5.000 hectares. Caracteriza-se pelos fazendeiros que têm racionalidade mais próxima à do capital mercantil<sup>30</sup>. Referidos agentes buscam o lucro a partir da lógica de manutenção do patrimônio, terra e gado, aliadas a um elevado padrão de consumo, e se valem do trabalho assalariado ou

---

<sup>28</sup> Conforme já foi exposto, o INCRA adota as classificações estabelecidas a partir da Lei nº 8.629/93, para definição da pequena (de 1 a 4 módulos fiscais) e média (de 4 a 15 módulos fiscais) propriedades (incisos II e III do art. 4º). No Estado do Pará, os maiores módulos fiscais equivalem a 75 hectares (BRASIL, 2012).

<sup>29</sup> As relações de propriedade do estabelecimento camponês estão fundamentadas na capacidade de controle e uso efetivo das terras e demais recursos da natureza (Costa, 2012, p. 128)

<sup>30</sup> Na definição que é dada por Martins (1979, p. 13).

contratos agrários (arrendamentos e parcerias) para o desenvolvimento das atividades produtivas no imóvel.

3. *Grande empresa latifundiária*: composta pelos estabelecimentos acima de 5.000 hectares, cujas decisões são orientadas por rentabilidade média e custo de oportunidade de aplicação do capital equivalente, do que faz parte a análise sistemática entre possibilidades atuais e futuras;

O resultado do Censo de 2006, baseado na maior estratificação de área disponível, é apresentado na Tabela 6, em que se pode observar que, apesar do número de proprietários com área superior a 2.500 ha ser o menor da estratificação, esse quantitativo responde por 7.606.601 de hectares (Tabela 7).

Esse número se torna ainda mais significativo se considerarmos que esses 1.212 proprietários, que representam as maiores fazendas e os grandes latifúndios empresariais, respondem por 33,18% da área recenseada pelo IBGE em 2006, área essa que equivale a mais de 6% da área total do Estado.

Tabela 6 – Número de estabelecimentos por condição do produtor em relação às terras e grupos de área total, Estado do Pará, 2006.

Grupos de área	Proprietário	Assentado	Arrendatário	Parceiro	Ocupante
0 a 10 ha	57.312	1.704	764	3.246	9.847
10 a 100 ha	87.576	8.641	1.290	378	4.041
100 a 200 ha	19.673	1.349	345	65	809
200 a 500 ha	8.396	321	170	55	219
500 a 1000 ha	2.762	61	40	19	35
1000 a 2500 ha	1.875	60	7	11	37
Acima de 2500 ha	1.212	11	1	2	49

Fonte: Censo Agropecuário. elaborado pelo autor

Tabela 7 – Área dos estabelecimentos por condição do produtor em relação às terras e grupos de área total, Estado do Pará, 2006.

Grupos de área	Proprietário	Assentado	Arrendatário	Parceiro	Ocupante
0 a 10 ha	147.318	6.526	1.108	5.644	17.380
10 a 100 ha	3.395.355	362.910	52.377	12.732	128.793
100 a 200 ha	2.314.536	153.570	44.071	8.488	91.637
200 a 500 ha	2.544.708	97.107	47.603	18.009	70.086
500 a 1000 ha	1.839.556	35.215	26.288	12.948	23.091
1000 a 2500 ha	2.853.814	65.958	10.914	11.500	52.468
Acima de 2500 ha	7.606.601	66.537	-	-	782.229

Fonte: Censo Agropecuário. elaborado pelo autor

Em conformidade com a Tabela 8, verifica-se a grande concentração de estabelecimentos familiares tanto no país (84%), como no estado (88%). Entretanto, relativamente à área, prevaleceram os estabelecimentos com agricultura não familiar no Brasil (76%) e no Pará (70%).

Tabela 8 – Estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar, 2006

Unidade da Federação	Número de estabelecimentos agropecuários (Unidades)		Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares)	
	Não familiar	Agricultura familiar	Não familiar	Agricultura familiar
Brasil	809.369	4.366.267	253.577.343	80.102.694
Pará	26.044	195.985	16.047.946	6.877.384

Fonte: Censo Agropecuário. elaborado pelo autor

Essa classificação atende ao disposto na Lei nº 11.326/06, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais.

Segundo Barbosa (2012, p. 67), a expansão econômica decorrente dos mecanismos de mercado desloca a produção familiar, aumentando os níveis de desigualdade e pobreza no campo. Dos 16 milhões de trabalhadores rurais brasileiros, 60% estão vinculados à agricultura familiar.

No que diz respeito às terras concedidas por órgão fundiário, ainda sem titulação definitiva, conforme pode ser verificado na Tabela 9, esta não representa 4% do número de estabelecimentos no âmbito nacional e equivale a 5,6% no âmbito estadual. No geral, pode-se afirmar que não existe uma política pública eficiente de distribuição da terra.

Tabela 9 – Condição legal das terras, 2006.

Condição legal das terras		Nº estab. Agrop.. (Unidades)	Nº estab. Agrop. (Percentual)	Área estab. Agrop. (Hectares)	Área estab. Agrop. (Percentual)
Brasil	Próprias	3.946.411	76,25	302.138.391	90,55
	Terras concedidas por órgão fundiário ainda sem titulação definitiva	194.867	3,77	5.957.124	1,79
	Arrendadas	333.975	6,45	15.127.498	4,53
	Em parceria	186.363	3,6	3.240.841	0,97
	Ocupadas	474.133	9,16	7.216.236	2,16
Pará	Próprias	173.358	78,08	20.581.656	89,78
	Terras concedidas por órgão fundiário ainda sem titulação definitiva	12.401	5,59	818.725	3,57
	Arrendadas	3.122	1,41	210.914	0,92
	Em parceria	4.200	1,89	93.139	0,41
	Ocupadas	15.657	7,05	1.220.898	5,33

Fonte: Censo Agropecuário. elaborado pelo autor

Barbosa (2012, p. 66) aponta que dois terços das áreas agrícolas ocupadas, entre 2003 e 2010 estavam na mão de grandes proprietários<sup>31</sup>, de onde se infere a extrema desigualdade nos níveis de renda das áreas rurais e a concentração de propriedade fundiária.

<sup>31</sup> O autor não explica, entretanto, qual a natureza das terras, se fruto de apropriações são legais (por exemplo, via compra ou regularização fundiária), ou outros caminhos como a grilagem.

#### **4.3.4 Cadastro INCRA, Registro de Imóveis e Tributação**

A ineficiência do cadastro público de terras privadas é outro grande problema institucional, que interfere na adequada definição de políticas públicas ligadas à propriedade da terra, quando se pretende discutir o problema da justiça distributiva. Essa ineficiência fragiliza o próprio processo de gestão pública baseado no desenvolvimento territorial.

Nesse aspecto, a atuação setorial dos órgãos públicos, cria dificuldades ainda maiores. Os problemas se avolumam, e vão desde o licenciamento de atividades privadas em áreas públicas, até obtenção de crédito sem garantia real.

Uma das maiores dificuldades encontradas no combate à grilagem, além de se conhecer o valor jurídico de cada documento, diz respeito à questão da localização dos imóveis que é um dos elementos que mais favorecem a grilagem. Até alguns documentos válidos podem ser qualificados como “títulos voadores”: devido à imprecisão da descrição de seus limites podem legitimar qualquer imóvel, além de poder existir sobreposição de títulos (RODRIGUEZ et. Al., 2012, p.434).

Segundo Guedes e Reydon (2012, p. 535), a ausência de um sistema de cadastro preciso é um dos fatores que cria a insegurança fundiária. O II PRNA também indicou esse problema, colocando que a concentração da propriedade da terra seria causada pela ausência de informações públicas e de um “cadastro consistente que impedem que o Estado brasileiro se assenhere de todo o território nacional” (BRASIL, 2005, p. 22).

Um cadastro inconsistente impede que sejam corretamente analisados os índices de produtividade e identificação adequada dos indicadores que definem o módulo fiscal. Apesar das inconsistências, vale a pena uma análise sobre o que mostram os dados relativos à estrutura fundiária do Brasil, da Amazônia, e em especial, do Pará.

Segundo os dados do cadastro do INCRA de 2003, quando se toma por base o território nacional, verifica-se que a quantidade de imóveis com área até 10 hectares correspondia a 31,6% do total de imóveis cadastrados (Tabela 10). No entanto, isso corresponde a apenas 1,8% da área total

Tabela 10 – Estrutura Fundiária do Brasil, 2003.

Extratos de área total (ha)	Imóveis		Área total		Área média (em ha)
	Nº de Imóveis	Em %	Em (ha)	Em %	
Até 10	1.338.711	31,6%	7.616.113	1,8%	5,7
De 10 a -25	1.102.999	26,0%	18.985.869	4,5%	17,2
De 25 a -50	684.237	16,1%	24.141.638	5,7%	35,3
De 50 a -100	485.482	11,5%	33.630.240	8,0%	69,3
De 100 a -200	284.536	6,7%	38.574.392	9,1%	135,6
De 200 a -500	198.141	4,7%	61.742.808	14,7%	311,6
De 500 a -1.000	75.158	1,8%	52.191.003	12,4%	694,4
De 1.000 a -2.000	36.859	0,9%	50.932.790	12,1%	1.381,8
De 2.000 a -5.000	25.417	0,6%	76.466.668	18,2%	3.008,5
5.000 e Mais	6.847	0,1%	56.164.841	13,5%	8.202,8
Total	4.238.421	100,0 %	420.345.382	100,0%	

Fonte: OLIVEIRA (2009) Adaptado do II PNRA, a partir do Cadastro do Incra – situação em agosto de 2003.

Já os imóveis com área superior a 5.000 hectares correspondiam a apenas 0,1% do número total de imóveis cadastrados, mas ocupavam 13,5% da área total, o que indica elevado índice de concentração de terras no Brasil.

De 2003 para 2009, parece que nada mudou, pois os imóveis com área até 10 hectares correspondiam em 2009 a 33,4% do total de imóveis cadastrados no território brasileiro, o equivalente a apenas 1,4% da área total cadastrada. A Área média desses imóveis caiu de 5,7 para 4,7 hectares.

Conforme pode ser visto na Tabela 11, em 2009, os imóveis com área superior a 5.000 hectares correspondiam a 0,2% do número total de imóveis cadastrados, e já ocupavam 25,7% da área total, quase o dobro da área total ocupada em 2003.

Tabela 11 – Estrutura Fundiária do Brasil, 2009.

Extratos de área total (ha)	Imóveis	% dos imóveis	área total (ha)	% de área	área média (ha)
Menos de 10	1.692.806	33,4%	7.985.315,85	1,4%	4,7
De 10 a -25	1.288.760	25,5%	20.904.214,90	3,7%	16,2
De 25 a -50	797.431	15,8%	27.968.518,71	5,0%	35,1
De 50 a -100	566.327	11,2%	39.222.451,04	7,0%	69,3
De 100 a -200	326.499	6,4%	44.032.530,19	7,9%	134,9
De 200 a -500	226.369	4,5%	69.973.181,85	12,5%	309,1
De 500 a -1.000	85.371	1,7%	59.347.312,46	10,6%	695,2
De 1.000 a -2.000	39.881	0,8%	55.039.263,52	9,8%	1380,1
De 2.000 a -5.000	31.146	0,6%	91.558.536,27	16,3%	2939,7
5.000 e Mais	7.979	0,2%	144.030.047,40	25,7%	18051,1
Total	5.062.569	100,0%	560.061.372,19	100,0%	

Fonte: Cadastro do Incra – situação em março de 2009. elaborado pelo autor

Segundo o Incra, até outubro de 2003, apenas no que se refere a imóveis rurais com até 100 hectares, existiam aproximadamente 230.000 posseiros em mais de 9,7 milhões de hectares (23% da área total declarada sob posse), o que

representava 76% das posses cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural para os estados da Amazônia Legal<sup>32</sup>.

Já no que se refere a imóveis rurais de 100 até 500 ha, existiam aproximadamente 59.500 posseiros em mais de 10 milhões de hectares (23,8% da área total declarada sob posse), o que representa 19,7% das posses cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural para os estados da Amazônia Legal<sup>33</sup>.

A distribuição desse universo cadastral na região norte (171.600.900 hectares) segundo a situação jurídica dos imóveis rurais, a partir do levantamento do NEAD, indica que 32,5% dos imóveis são áreas de posse (BRASIL, 2011, p. 36).

O levantamento realizado em 2003 no cadastro de imóveis do INCRA mostra que para a Amazônia Legal, o total de imóveis rurais correspondeu a 548.799, com uma área cadastrada de 178.169.517,70 hectares. Em 2009, o total de imóveis rurais cadastrados subiu para 644.018, com área cadastrada de 275.534.999,27 hectares<sup>34</sup>.

A realidade paraense é um pouco diferente. Os dados do Cadastro de 2009 mostram que a maioria dos imóveis está situada na faixa entre 50 e 100 hectares e corresponde a 26,6% do total de imóveis cadastrados. Esses imóveis equivalem a apenas 4,1% da área total cadastrada, e sua área média é de 70 hectares, conforme indicado na Tabela 12.

---

<sup>32</sup> Os dados constam na Resolução nº 13, de 17 de maio de 2006 e na Resolução nº 11, de 26 de maio de 2008, ambas do Conselho Diretor do INCRA, e serviram de base para aprovação da Instrução Normativa nº 31, de 17 de maio de 2006, revogada pela Instrução Normativa nº 45, de 26 de maio de 2008, que dispõem sobre as diretrizes e procedimentos para legitimação de posses em áreas de até cem hectares localizadas em terras públicas rurais da União.

<sup>33</sup> Nesse segundo caso, os dados constam na Resolução nº 14, de 17 de maio de 2006 e na Resolução nº 12, de 26 de maio de 2008, que aprovou a Instrução Normativa nº 32, de 17 de maio de 2006, revogada pela Instrução Normativa nº 46, de 26 de maio de 2008 que dispõem sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para regularização fundiária de posses em áreas de até quinhentos hectares.

<sup>34</sup> Nesses números, estão considerados também os imóveis com situação jurídica não informada.

Tabela 12 – Estrutura Fundiária do Pará, 2009.

Extratos de área total (ha)	Imóveis	% dos imóveis	área total (ha)	% de área	área média (ha)
Menos de 10	7.553	5,8%	36.156,87	0,1%	4,8
De 10 a -25	14.720	11,2%	258.583,53	0,4%	17,6
De 25 a -50	29.299	22,4%	986.446,42	1,7%	33,7
De 50 a -100	34.862	26,6%	2.442.910,44	4,1%	70,1
De 100 a -200	21.439	16,4%	2.465.842,41	4,1%	115,0
De 200 a -500	7.731	5,9%	2.481.527,86	4,2%	321,0
De 500 a -1.000	3.966	3,0%	2.757.341,72	4,6%	695,2
De 1.000 a -2.000	3.158	2,4%	4.503.290,54	7,5%	1.426,0
De 2.000 a -5.000	7.380	5,6%	21.620.706,18	36,2%	2.929,6
5.000 e Mais	807	0,6%	22.178.746,07	37,1%	27.483,0
Total	130.915	100,0%	59.731.552,04	100,0%	4,8

Fonte: Cadastro do INCRA – situação em março de 2009. elaborado pelo autor

Seguindo a divisão proposta por Costa (2012), pode-se dizer que 82,4 % dos imóveis cadastrados estão na faixa entre 0 e 200 hectares. Isso não quer dizer que todo esse universo represente unidades de produção camponesa, mas demonstra claramente o público alvo para o qual devem ser direcionadas as políticas públicas de desenvolvimento rural com enfoque territorial.

Ainda sobre o Pará, verifica-se que os imóveis com área superior a 5.000 hectares – as grandes empresas latifundiárias, na classificação de Costa (2012) – correspondem a 0,6% do número total de imóveis cadastrados, um pouco acima da média brasileira, e ocupam 37% da área total cadastrada, também acima da estimativa brasileira.

O Cadastro do INCRA também possibilita que se verifique a estrutura fundiária de acordo com a situação jurídica de cada imóvel. Para compatibilizar as bases nos períodos de 2003 e 2009, foi necessário harmonizar as categorias de situação jurídica dos imóveis, em razão das subdivisões incluídas em sua estrutura, a qual passou a ser utilizada a partir de 2009. Para essa correspondência, utilizou-se as 03 classes de 2003, e agrupou-se algumas classes de 2009, sem levar em consideração a categoria “situação jurídica não informada”, conforme Tabela 13, a seguir:

Tabela 13 – Correspondência – classes situação jurídica do imóvel

2003	2009
propriedade	propriedade
posse e propriedade	posse e propriedade
posse	posse por simples ocupação posse a justo título posse por simples ocupação e a justo título

Fonte: Cadastro do INCRA. elaborado pelo autor

Quando se analisa a evolução do Cadastro do INCRA para a Amazônia Legal, verifica-se que a situação jurídica dos imóveis reconhecidos como sendo “propriedade” foi a que apresentou o maior crescimento no seu número (Tabela 14).

Em relação à área total dos imóveis cadastrados, o maior crescimento em números absolutos foi da situação “propriedade”. Entretanto, verifica-se que o maior crescimento relativo foi da situação “posse”.

Tabela 14 – Estrutura Fundiária da Amazônia em relação à situação jurídica dos imóveis, 2003 e 2009.

Amazônia Legal Total	Propriedade		Prop. e posse		Posse	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
2003	241.906	132.760.679,30	4.436	3.202.952,60	302.457	42.205.885,80
2009	296.962	201.191.509,37	4.448	3.203.994,80	337.114	70.054.437,79
diferença absoluta	55.056	68.430.830,07	12	1.042,20	34.657	27.848.551,99
diferença %	19%	34%	0%	0%	10%	40%

Fonte: Cadastro do INCRA – situação em março de 2009. elaborado pelo autor

No Pará, os dados relativos à evolução do cadastro de imóveis rurais entre 2003 e 2009 indicam que a situação de “posse” teve o maior crescimento tanto no número como no percentual de área total dos imóveis cadastrados pelo INCRA (Tabela 15).

Tabela 15 – Estrutura Fundiária do Pará em relação à situação jurídica dos imóveis, 2003 e 2009.

Amazônia Legal Total	Propriedade		Prop. E posse		Posse	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
2003	26.885	23.604.842,20	766	584.416,50	84.124	15.906.693,30
2009	33.855	34.070.636,50	775	543.625,89	112.426	24.874.436,00
diferença absoluta	6.970	10.465.794,30	9	-40.790,61	28.302	8.967.742,70
diferença %	21%	31%	1%	-8%	25%	36%

Fonte: Cadastro do INCRA – situação em março de 2009. elaborado pelo autor

Em ambos os casos, se considerar que a taxa de crescimento de área foi superior a taxa de aumento do número de imóveis, chega-se à conclusão de que a evolução do número de propriedades foi concentradora.

Uma análise mais detida do cadastro de 2009 revela as seguintes situações, conforme pode ser observado na Tabela 16:

- a) Aplicando a classificação legal (Lei nº 8.629/93), o número de minifúndios supera o número de pequenas propriedades.
- b) A imensa maioria das áreas de posse cadastradas na Amazônia Legal representam simples ocupações. Ou seja, não existe vinculação jurídica que justifique essas ocupações, possivelmente em áreas públicas.
- c) Enquanto existem mais imóveis pequenos na situação de posse, o número de grandes imóveis com a situação jurídica definida (propriedade) é bem superior às áreas cadastradas como posse. Essa dimensão leva a crer que as políticas fundiárias atendem de melhor forma a esse setor do que aos demais.

Tabela 16 – Estrutura Fundiária da Amazônia Legal em relação à situação jurídica dos imóveis, 2009

Classe de Área	Propriedade		Posse e Propriedade		Posse por simples ocupação		Posse a justo título		posse por simples ocupação e a justo título	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Minifúndio	110.486	4.138.175,11	1.148	45.427,26	178.803	6.640.194,02	44.596	1.702.448,15	402	20.295,80
Pequena Propriedade	107.166	15.664.961	1.549	244.010	61.466	7.084.716	23.818	3.183.551	787	138.657
Média Propriedade	50.011	29.982.895	1.077	620.222	10.122	5.538.887	6.580	4.033.110	58	30.808
Grande Propriedade	28.055	149.667.315	665	2.290.536	5.902	17.878.221	4.131	23.424.898	21	50.485
Não Classificada	972	1.728.604,89	9	3.798,80	234	183.386,20	192	144.132,71	1	153,00
N Classific. Art.7 Lei nº 8.629/93	2	9.559,30	0	0,00	0	0,00	1	495,40	0	0,00
Total	296.692,00	201.191.509,37	4.448	3.203.994,80	256.527	37.325.403,46	79.318	32.488.636,18	1.269	240.398,16

Fonte: Cadastro do INCRA – situação em março de 2009. elaborado pelo autor

Sobre essa questão da situação jurídica dos imóveis, é necessário destacar que a ausência de uma efetiva política de destinação e controle sobre gestão territorial da Amazônia durante as últimas décadas, seja no âmbito federal ou estadual, também estimula a insegurança fundiária e facilita a ocorrência da apropriação indevida de terras públicas (TRECCANI, 2008).

No mesmo sentido, Oliveira (2008) explica que um desses fatores decorre do desconhecimento das próprias terras públicas<sup>35</sup>. Apesar de a Constituição de 1891 haver transferido para os Estados as terras públicas devolutas, e mantido sob controle da União as terras de faixas de fronteira e de marinha,

nem o governo federal e muito menos os governos estaduais fizeram, através de leis próprias ou não, todas as ações discriminatórias e as respectivas arrecadações de suas terras devolutas. Este fato gerou, até a atualidade, a existência de terras devolutas estaduais e federais em todos os Estados brasileiros.

A apropriação privada de terras públicas devolutas e não ocupadas é uma das possibilidades mais rentáveis de especulação no mercado de terras, segundo Reydon (2007, p. 256).

Outro problema que se apresenta à efetivação do desenvolvimento rural com enfoque territorial ligado à estruturação do direito de propriedade, e que está relacionado ao sistema público de cadastro, diz respeito aos cartórios de registro de imóveis.

Em pesquisa recente, Rodriguez *et. al.* (2012, p. 505) constataram que alguns dos cartórios de registro de imóveis localizados na Amazônia registram como propriedade desde recibos de pagamento de ITR até pedidos baseados em simples contratos de compra e venda de posses, ou certidões administrativas de processos, como por exemplo, de cadastro do INCRA.

Isso tem efeitos diretos no sistema financeiro, pois viabiliza o uso de documentos sem lastro jurídico para respaldar garantia hipotecária. Que reflexão pode ser feita sobre as instituições que lidam com o direito de propriedade da terra no Brasil?

Segundo Guedes e Reydon (2012), instituições ineficientes, ou seja, que não cumprem o papel para o qual foram criadas, bloqueiam os efeitos positivos que seriam decorrentes de um sistema que valoriza o direito de propriedade a partir do uso dos recursos produtivos.

---

<sup>35</sup> Treccani (2008) explica que, apesar de o INCRA já ter arrecadado cerca de 27 milhões e quatrocentos mil hectares e o ITERPA cerca de 16,3 milhões de hectares, muitas terras públicas continuam devolutas sem que o Poder Público tenha noção de sua localização, de quem as detém e as utiliza.

O enfrentamento do problema passa pela reestruturação do sistema registral dos cartórios de registro de imóveis:

Além da criação de um sistema integrado e digital das informações dos cartórios de registro de imóveis, é fundamental o treinamento dos cartorários e membros do Poder Público sobre a legislação de registro de imóveis. O desconhecimento nessa área é muito grande por parte dos que trabalham nos cartórios. Uma parte dos documentos registrados como propriedade sem base legal ocorreu devido a falta de informação ou entendimento do que poderia ser registrado (RODRIGUEZ *et. al.*, 2012, p. 512).

Para finalizar os exemplos, outro aspecto que também está diretamente ligado à efetiva implementação do desenvolvimento rural a partir do enfoque territorial está ligado ao problema do uso especulativo das terras rurais.

Nesse caso, Reydon (2007, p. 257) reforça que a ineficiência do sistema de tributação dos imóveis rurais favorece esse uso especulativo da terra. A tributação dos imóveis rurais foi definida no Estatuto da Terra como instrumento a ser utilizado para incentivar a política de desenvolvimento rural do país.

Com esse intuito, estabeleceu-se uma tributação progressiva da terra, objetivando:

Art. 47 [...]

I – desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terraL

II – estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveisL

III – proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma AgráriaL

IV – aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.

Apesar da suposta finalidade extrafiscal, o ITR nem gera receitas para o Estado, nem desestimula o uso especulativo da terra. Segundo Reydon, vincular a própria função do ITR à geração de receitas para o Estado é principalmente uma visão equivocada, pois em diversos países esse tipo de imposto foi concebido como regulador do mercado de terras e não como gerador de receitas.

As instituições que regulam o mercado de terras através deste conjunto de regras são fundamentais para implementação adequada das seguintes políticas: reforma agrária, crédito fundiário, tributação efetiva até o planejamento territorial rural, urbano e ambiental.

Nesse sentido, para viabilizar o efetivo controle sobre a terra, há que se institucionalizar de forma mais clara a propriedade da terra, através de mudanças legais, criação de cadastro, entre outros, em suma, criar no Estado brasileiro uma instituição que efetivamente tenha controle sobre a propriedade da terra.

Para enfrentar todos esses problemas, é necessário que haja atuação mais efetiva do Estado, seja para pensar políticas públicas a partir da realidade fundiária, seja para combater a apropriação indevida de terras públicas, seja para regular o

mercado de terras, seja para estimular o aumento da produtividade dos imóveis ou para garantir maior transparência ao sistema financeiro.

#### **4.3.5 Reforma agrária via desapropriação e outros instrumentos**

Desde a CF/88, a destinação das terras públicas e devolutas foi constitucionalmente direcionada para compatibilizar-se com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (cf. art. 188). Na verdade, essa orientação só reforçou aquilo que já havia sido definido pelo I Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado pelo Decreto n. 91.766/85:

As terras públicas que não tenham destinação específica serão utilizadas para fins de assentamento de beneficiários do processo. Fixa-se, também, como diretriz, o aproveitamento de imóveis rurais do Poder Público, desde que passíveis de serem incorporados ao processo de Reforma Agrária (BRASIL, 1985).

O art. 1º do Estatuto da Terra, já em 1964, estabelecia no §1º que a reforma agrária constituía um “conjunto de medidas” para promover a melhor distribuição da terra, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Nessa esteira, o § 2º tratava da política agrícola, cuja importância seria a de orientar as atividades agropecuárias, garantindo emprego, compatibilizando as atividades rurais com o processo de industrialização do país.

Não por outra razão, a Mensagem nº 33, de 26 de outubro de 1964, na qual o Presidente Castello Branco encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do Estatuto da Terra, continha um tópico sobre reforma agrária e desenvolvimento rural, na qual afirmava o seguinte:

18. Não se contenta o projeto em ser uma lei de reforma agrária. Visa também à *modernização da política agrícola* do País, tendo por isso mesmo objetivo mais amplo e ambicioso; *é uma lei de Desenvolvimento Rural*. Além da execução da reforma agrária, tem por objetivo promover o desenvolvimento rural, através de medidas de política agrícola, regulando e *disciplinando as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes à propriedade rural, seu domínio e uso*. Busca dar organicidade a todo o sistema rural do País, *valorizando o trabalho e favorecendo ao trabalhador o acesso à terra que cultiva*. Daí a denominação do projeto que por constituir um verdadeiro Estatuto da Terra visa regular os diversos aspectos da relação do homem com a terra, tratando-os de forma orgânica e global. (grifo nosso).

No item 24 da Mensagem encaminhada ao Congresso, o Governo propôs a criação de um Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário, que teria o objetivo de estabelecer condições para a modernização do Ministério da Agricultura, habilitando-o a executar a política agrícola, “especialmente no tocante à colonização das áreas pioneiras, ao cooperativismo rural e à coordenação das atividades de extensão rural”.

Conforme foi analisado no capítulo 3, após a promulgação da CF/88, além do enfoque na destinação de terras públicas, ocorreu um aumento da pressão social para que o perfil da estrutura fundiária brasileira fosse modificado, figurando a redistribuição de terras, por meio da desapropriação, como o principal caminho para alcançar a almejada justiça social.

Em decorrência do dispositivo constitucional, foram promulgadas a Lei nº 8.629/93, que regulamentou os dispositivos relativos à reforma agrária, e a Lei Complementar nº 76/93, que dispôs sobre o procedimento judicial para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Conforme constata Cardim *et. al.* (1998):

Nas décadas de 70 e 80, a política fundiária foi marcada pelo contrato de compra e venda, bem como pela venda de terras devolutas, combinada com a regularização fundiária e pela colonização oficial, nas áreas de conflito, esta executada pelo INCRA. A partir de 1994, com a aceleração da política de reforma agrária pelo governo federal, o instrumento da desapropriação passa a ser dominante.

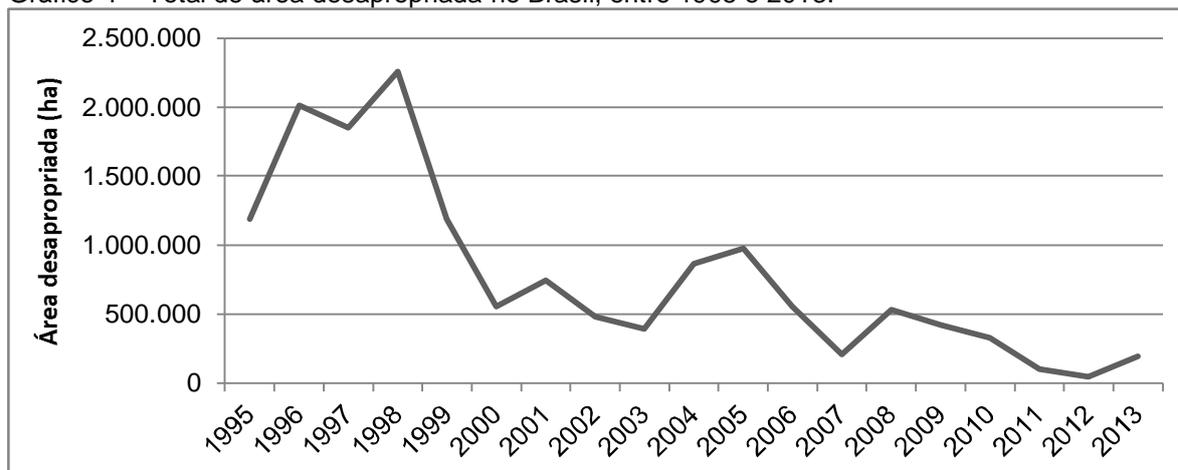
O II PNRA, aprovado em 2003, já estava alinhado com os temas discutidos nesse trabalho, pois propôs “um novo modelo de reforma agrária”, que iria “da intervenção fundiária ao desenvolvimento territorial”. O II PNRA lançou o desafio de “fazer dos assentamentos espaços de produção e qualidade de vida integrados ao desenvolvimento territorial” (BRASIL, 2005, p. 15).

Falou-se em “descentralização das políticas públicas”, “participação social”, “universalização da assistência técnica”, “implementação de projetos produtivos sustentados”, “produção agroecológica”, e agregação de valor para as “cadeias produtivas regionais”.

O PNRA defendeu a centralidade da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos, e propôs sua combinação com outros instrumentos disponíveis, tais como a arrecadação de terras públicas e devolutas, a aquisição de terras por meio do Decreto 433/1992, a regularização fundiária e uma maior utilização do crédito fundiário.

Entretanto, os dados mostram que durante o governo dos Presidentes Lula e Dilma, o número de desapropriações só reduziu, de modo que fica difícil explicar a centralidade dessa política, conforme defendido no PNRA (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Total de área desapropriada no Brasil, entre 1995 e 2013.



Fonte: INCRA<sup>36</sup>. Elaborado pelo autor.

Cabe aqui uma reflexão: será que as desapropriações deixaram de ser importantes ou os índices de produtividade fixados tornaram os imóveis imunes à desapropriação?

Tudo indica que, acima de tudo, as desapropriações deixaram de ser importantes para o governo. Para tanto, basta analisar os dados de 2009 do cadastro do INCRA para constatar que dos 106.421 imóveis classificados como grandes propriedades, apenas 54.262 foram considerados produtivos.

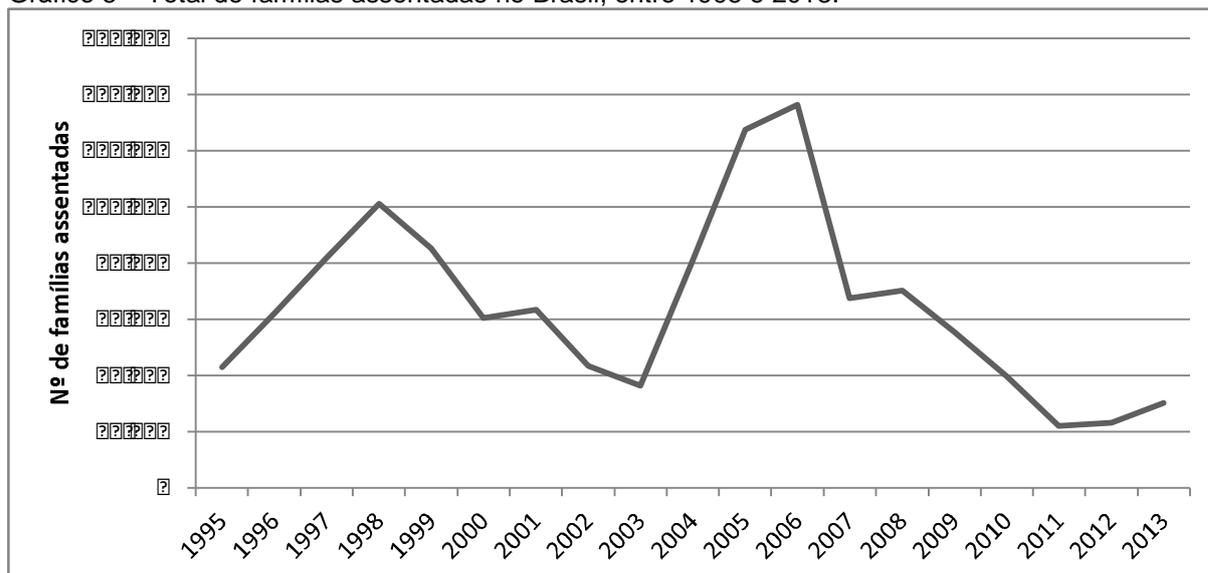
Ou seja, isso daria, somente para o ano de 2009, um saldo 168.869.935,23 hectares de terras que não atingiram os níveis de produtividade exigidos pelo INCRA, e que por isso deveriam ser destinadas ao programa de reforma agrária.

O II PNRA, conforme pode ser verificado na edição preparada para o Fórum Social Mundial de 2005, também assumiu maior compromisso com os projetos de assentamento. O Plano previa assentar 520.000 famílias de 2004 a 2007 (BRASIL, 2005, p. 20).

Segundo os dados oficiais, de 2004 a 2007 foram assentadas 412.653 famílias. Os números mostram que apesar do pico atingido em 2006, com o assentamento de 136.358 famílias, de lá pra cá esse número só fez reduzir, conforme pode ser observado no Gráfico 5.

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/03-projetos.pdf> Acesso em 21 Fev 2015.

Gráfico 5 – Total de famílias assentadas no Brasil, entre 1995 e 2013.



Fonte: INCRA<sup>37</sup>. Elaborado pelo autor.

Conforme foi indicado no II PNRA, o tema da regularização fundiária também tem sido encarado como caminho para modificar a estrutura agrária brasileira, uma solução principalmente na Amazônia. Prova disso foi a edição da Lei Federal nº 11.952/2009 (conversão da Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009), dispendo sobre a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras da União situadas na Amazônia Legal, e a Lei Estadual nº 7.289/2009, no caso do Pará, dispendo sobre alienações, legitimação de ocupações e concessão de direito real de uso em terras públicas estaduais.

Dadas as limitações dessa pesquisa, não se dispõe de dados mais detalhados para analisar o impacto de política de regularização fundiária até então em curso. O ponto importante para esse trabalho é que o combate à grilagem e a regularização fundiária também dizem respeito à justiça distributiva, pois afetam diretamente a discussão relativa às políticas públicas e sua adequação.

Segundo levantamento realizado em Rodriguez (2012, p.464), apesar de o combate à grilagem e da regularização fundiária serem instrumentos importantes para a democratização do acesso a terra, a desapropriação continua sendo o principal instrumento da reforma agrária.

Na sequência dessa discussão, alguns autores identificam que a redução das desapropriações faz parte de um programa incentivado por organismos

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/02-assentamentos.pdf> Acesso em 21 Feb 2015.

internacionais, para o ajuste estrutural das políticas públicas, baseado na diminuição da intervenção governamental e no aumento do papel do mercado na economia.

Pereira (2004, p. 73) destaca as críticas desenvolvidas por economistas do Banco Mundial, por exemplo, ao modelo de reforma agrária conduzido pelo Estado, para quem a redistribuição de terras implicaria mudança do padrão produtivo, criando ainda mais dificuldades para os objetivos sociais pretendidos com a execução desse tipo de política.

Essa mudança pode ser explicada, em grande parte, pelas consequências decorrentes do processo de desapropriação: aumento de conflitos fundiários, demanda por maior infraestrutura para possibilitar o assentamento dos trabalhadores e os custos de subdivisão das propriedades. Como reflexo, as áreas que estavam na iminência de serem desapropriadas, passaram a investir em cultivos altamente mecanizados, despovoando as fazendas e gerando desemprego.

Além disso, constatava-se na maioria dos casos que o Estado não prestava assistência técnica e capacitação adequadas para auxiliar os pequenos agricultores na tomada de decisões empresariais, além de haver grande dificuldade para concessão de crédito e acesso a mercados para comercialização dos produtos produzidos pelos pequenos agricultores.

Outra crítica contundente, direcionada ao caso brasileiro, é feita por Cardim *et. al.* (1998), para quem os grandes proprietários de hoje, com exceção de algumas regiões, são os grandes grupos econômicos, que foram incentivados a adquirir terras subsidiadas e a desenvolver projetos agrícolas para alcançar vantagens tributárias, e que hoje, quando

desapropriamos uma grande propriedade e pagamos o preço justo, na verdade, estamos realizando a "especulação fundiária", viabilizada com recursos públicos, a época dos governos autoritários. Isso sem falar nas superavaliações, indenização de cobertura florística e outras escaninhos, porque passa, na Justiça, a superavaliação das desapropriações.

Tudo isso é verdade, e não há razão para discordar das críticas, conforme já vem sendo apontado por diversas pesquisas. Mais uma vez, problema que a questão traz é saber qual deve ser o nível de intervenção governamental nas políticas públicas de acesso a terra.

Esteves (2012) analisa que o principal efeito negativo dos ajustes estruturais realizados pelo governo foi o estímulo do mercado de terras em locais onde ele não existiria se fossem utilizadas as desapropriações, fazendo cumprir a função social da

propriedade; e a significativa redução do papel do Estado na questão agrária, do ponto de vista político e financeiro.

Entendemos que a incompetência do Estado na gestão do problema fundiário não deve justificar menor intervenção governamental se o assunto, de interesse nacional, toca em problema estrutural que está intimamente vinculado ao desenvolvimento rural a partir do enfoque territorial.

Considerando a tese defendida aqui, de que a propriedade rural, além de importância intrínseca, tem papel instrumental no desenvolvimento rural, pode-se afirmar que os problemas levantados anteriormente têm implicação direta na definição de políticas públicas que pretendam levar em consideração questões de justiça distributiva.

Para concluir este tópico, a discussão confirma que as políticas públicas até então adotadas não enfrentaram corretamente o problema da justiça distributiva no país.

Um livro editado pelo Banco Mundial (BINSWANGER-MKHIZE *et. al.*, 2010) traz importante contribuição para os temas debatidos no presente trabalho, quando apresenta compreensão ampliada de alguns conceitos que são mal apreendidos em tempos em que discussões sobre liberdade e igualdade são vistas como algo do passado.

Os conceitos diferenciados são: 1) redistribuição de terras (*land redistribution*); 2) *land tenure reform* (não se traduziu para evitar conflito de interpretação) e 3) reforma agrária (*land reform*).

Por essa compreensão, a *redistribuição de terras (land redistribution)* constitui a política pública que pretende modificar a distribuição da propriedade da terra, na busca de transformar uma estrutura agrária composta basicamente por grandes imóveis, em uma estrutura em que predominem imóveis menores, num processo que pode ter seu curso a partir da intervenção pública em grandes áreas privadas (por todos os meios juridicamente admitidos), ou da destinação das terras públicas.

O segundo conceito (*land tenure reform*), está ligado aos programas destinados a modificar o quadro legal e institucional da gestão territorial, ou seja, a legislação que trata do direito de propriedade como um todo, e a forma como se dá a atuação e gestão do espaço rural pelos órgãos públicos.

Já a reforma agrária (*land reform*) representa um conceito mais amplo, que contempla tanto a possibilidade da redistribuição de terras como a modificação do

quadro legal e institucional da gestão territorial. Essa primeira compreensão (da redistribuição de terras) está parcialmente alinhada com o que estabelece o art. §º 1º do art. 1º do Estatuto da Terra, citado anteriormente.

Mas a reforma agrária também diz respeito à *reforma da estrutura agrária*, e deve ser pensada no âmbito de todos os fatores que influenciam a dinâmica agrária, abrangendo: condições bioclimáticas, socioeconômicas, circunstâncias sociais, culturais, sistemas políticos, densidade populacional, e a evolução tecnológica.

Talvez tenha chegado a hora de a sociedade fazer a discussão sobre o desenvolvimento rural a partir do questionamento sobre o atual *quadro legal e institucional da gestão territorial* do país (segundo conceito), para avaliar se é realmente necessário discutir a *redistribuição de terras* (primeiro conceito) como parte de uma *reforma da estrutura agrária* do Brasil (terceiro conceito).

#### **4.4 A discussão da questão agrária a partir da pobreza**

Segundo Bobbio *et. al.* (2007, p. 1041), a assim denominada *questão agrária*, que trata do conjunto de problemas sociais e econômicos ligados ao setor primário da economia, incluindo também aqueles relacionados com os trabalhadores da terra, tem suas origens na teoria da renda da terra, de David Ricardo, em 1817.

Conforme a conceituação inicialmente proposta, o direito (enquanto ciência) adota a propriedade rural na concepção de que o instituto representa um bem de produção, que atualmente também desempenha papel ambiental (BENATTI, 2003).

Desse modo, se o conceito de propriedade tem influência sobre a questão agrária, e se está ligado ao conceito de produção, torna-se necessário entender qual é a participação da propriedade rural na formação do patrimônio e na formação da renda decorrentes do desenvolvimento de atividades rurais no setor produtivo.

##### **4.4.1 Terra e produtividade: da teoria da renda da terra à teoria dos custos de produção**

Segundo Lenz (1993), o estudo da importância da terra na composição dos fluxos monetários, sua relação com a acumulação de capital, com o lucro e com a formação da renda dos agricultores, na verdade, tem sua origem no capitalismo mercantil<sup>38</sup> dos séculos XV a XVII.

---

<sup>38</sup> É necessário destacar que esse movimento de transição se inicia já na idade média, quando se verifica uma pequena e gradativa mudança na configuração das propriedades feudais, em que

Pipes (2001, p. 48) destaca que “embora a onda da atividade comercial tenha começado na Itália, as cidades italianas não produziram uma doutrina econômica que justificasse o capitalismo”.

A influência teórica de Ricardo (1722-1823) contribuiu para a afirmação do liberalismo clássico, estabelecendo as conexões com a taxa de lucro, com a acumulação de capital e o conseqüente antagonismo existente entre duas categorias de classe: os proprietários de terra e os capitalistas.

A teoria da renda da terra de Ricardo (1979)<sup>39</sup> constitui uma categoria econômica, cujo pano de fundo é a ênfase dada à oferta e a questão sobre como se pode aumentar a produção.

Para ele, a renda se distribuía da seguinte forma: o proprietário da terra é aquele que usufrui a renda. O fazendeiro-arrendatário é aquele que usufrui o lucro e juros do capital (é o capitalista). E o trabalhador é aquele que recebe salário pela sua mão de obra. Faz a defesa fazendeiro-arrendatário e condena o proprietário da terra

A teoria da renda da terra passa a ter importância secundária com o desenvolvimento das abordagens da escola neoclássica, que considera as contribuições marginais como estando associadas aos fatores de produção. Como destaca Lenz (1993, p. 145):

A terra passava a ser vista como um fator de produção não diferente dos demais, que tinha certas características específicas, como a de ter uma oferta fixa, limitada. E, uma vez que tais peculiaridades eram resolvidas via preço dentro do aparato neoclássico e tinham soluções compatíveis dentro do novo sistema de referência, não havia necessidade de um estudo específico do fator terra e de sua remuneração.

Por isso, passa-se a utilizar o conceito de capital para estabelecer a correlação entre a propriedade rural e o lucro. O capital é fator de produção determinante do produto. Segundo Piketty (2014, p. 51), o capital representa o “conjunto de ativos não humanos que podem ser adquiridos, vendidos e comprados em algum mercado”. Difere, portanto, da noção de capital humano, composto pela força de trabalho, pelas qualificações das pessoas, pela formação e pelas capacidades individuais.

---

algumas terras passam a ser arrendadas e a mão de obra começa a ser esporadicamente remunerada com salários.

<sup>39</sup> Segundo Ricardo (1979, p. 255), a renda representa o pagamento feito pelo produtor (capitalista-arrendatário) ao dono da terra (proprietário rural). O proprietário, nessa perspectiva, não é aquele que trabalha a terra, é apenas quem usufrui a renda em decorrência de sua condição de dono do bem.

Em tese, segundo os princípios de economia, a produção<sup>39</sup> (produto) é determinada pelos fatores de produção. Os fatores de produção também são denominados de recursos de produção, e são constituídos por fatores naturais (exemplo: a terra), pela população economicamente mobilizável (trabalho), pelas diferentes categorias de capital e pelas capacidades tecnológica e empresarial (ROSSETTI, 2010, p. 91).

A terra, desse modo, será incorporada numa teoria dos custos de produção. Segundo Vasconcelos e Garcia (2008, p. 82),

A teoria dos custos de produção serve de base para a análise das relações existentes entre produção e custos dos fatores de produção: numa economia moderna, cuja tecnologia e processos produtivos evoluem diariamente, o relacionamento entre a produção e os custos de insumos é muito importante na análise da teoria da formação dos preços.

A relação entre a quantidade física obtida de determinado produto e a quantidade física dos fatores de produção empregados em determinado período de tempo correspondem à função de produção.

Considerando os enunciados acima seria factível propor o seguinte raciocínio para a agricultura: se a mão de obra aumenta, a produção aumenta. Se a disponibilidade de terra aumenta, a produção também aumenta. De maneira inversa, se a mão de obra diminui, a produção diminui. E se a disponibilidade de terra diminui, a produção também diminui.

Entretanto, se considerarmos que a terra é fator de produção fixo<sup>40</sup>, e que a mão de obra é fator de produção variável<sup>41</sup>, é necessário mencionar que dentro, da teoria da produção, também existe o chamado princípio dos rendimentos decrescentes, aplicável em análises de curto prazo. Explica-se:

Se várias combinações de terra e mão de obra foram utilizadas para produzir, digamos, arroz, e se a quantidade de terra for mantida constante, os aumentos da produção dependerão do aumento da mão de obra utilizada na lavoura. Nesse caso, a produção de arroz aumentará até certo ponto e depois decrescerá, isto é, a maior quantidade de homens para trabalhar, associada à área constante de terra, fará com que a produção cresça inicialmente a taxas crescentes. Após um determinado ponto, porém, a produção continuará crescendo, mas a taxas de crescentes até atingir um máximo, e depois a produção passa a decrescer (VASCONCELOS; GARCIA, 2008, p. 87).

O exemplo tratado acima é interessante para ilustrar o caso da agricultura de subsistência em situações de famílias muito numerosas, que na literatura econômica

---

<sup>39</sup> Produção pode ser definida como “o processo de transformação dos fatores adquiridos pela empresa em produtos para a venda no mercado” (VASCONCELOS; GARCIA, 2008, p. 82).

<sup>40</sup> Fatores de produção fixos são aqueles cujas quantidades não mudam quando a quantidade do produto varia.

<sup>41</sup> Fatores de produção variáveis são aqueles cujas quantidades utilizadas variam quando o volume de produção se altera (VASCONCELOS; GARCIA, 2008, p. 84).

constituiriam espécie de desemprego disfarçado, pois a produtividade marginal na mão de obra é nula.

Desse modo, entende-se que existe uma correlação entre o fator de produção (disponibilidade de terra) e a renda. A renda (lucro) do produtor será decorrente da gestão do processo produtivo que garanta eficiência econômica da produção com base no menor custo possível, respeitado o princípio dos rendimentos decrescentes.

#### **4.4.2 Análise da pobreza a partir da desigualdade de renda e riqueza**

Conforme mostram os dados, é facilmente perceptível que a desigualdade da posse da terra e da renda ainda é muito grande no meio rural. Segundo Souza e Lima (2003), poucas modificações haviam ocorrido nos indicadores de distribuição da posse da terra no país entre os censos agropecuários de 1970 e 1995/96, de modo que também não seria possível afirmar que a modernização agrícola estaria associada a um aumento de concentração na distribuição da posse da terra.

As mazelas que o modelo agrícola brasileiro produz fizeram com que, em 2010, 84,8% do valor da produção total ficassem concentrados em apenas 8,1% do total dos estabelecimentos agrícolas, em contraposição com 3,7 milhões de estabelecimentos agrícolas (79% do total<sup>42</sup>) que não conseguem ter uma renda mensal superior a dois salários mínimos. (BARBOSA, 2012, p. 70).

Em 2013, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (Tabela 17), nos grupamentos de atividade principal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, as maiores taxas de ocupação estão no comércio e reparação (17,8%), seguidos da agricultura (14,5%) e indústria (13,4).

---

<sup>42</sup> Dentro desse grupo, existem dois milhões de estabelecimentos com produção anual de aproximadamente um salário mínimo.

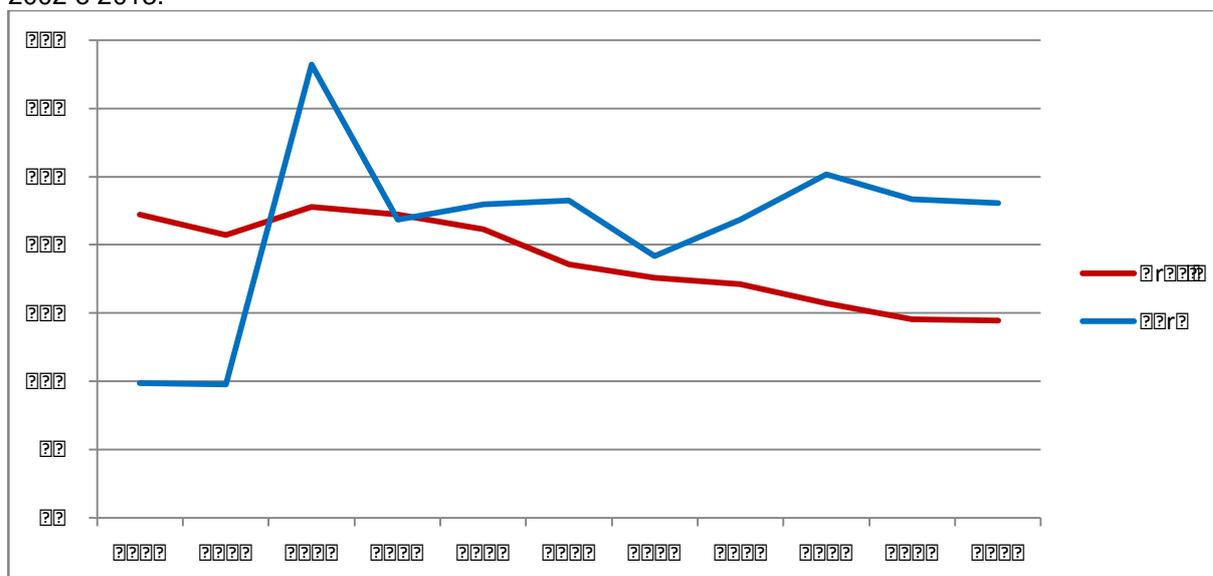
Tabela 17 – Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, por grupamentos de atividade – 2013.

Grupamentos de atividade do trabalho principal	Grande Regiões						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Pará
Agricultura	14,5	<u>22,5</u>	<u>24,8</u>	7,6	14,1	11,5	<u>23,1</u>
Indústria	13,4	10,8	9,2	15,1	<u>18,1</u>	11,0	11,9
Indústrias de transformação	12,7	9,8	8,6	14,2	17,5	10,2	10,6
Construção	9,2	9,5	8,9	9,3	8,8	9,8	10,1
Comércio e reparação	<u>17,8</u>	17,4	17,1	<u>18,1</u>	17,8	<u>18,7</u>	18,0
Alojamento e alimentação	4,6	4,4	4,6	5,0	3,9	4,5	4,5
Transporte, armazenagem e comunicação	5,6	4,9	4,5	6,5	5,4	5,0	4,8
Administração pública	5,5	7,3	5,7	5,0	4,8	7,7	5,8
Educação, saúde e serviços sociais	10,3	9,8	10,0	10,6	9,8	10,5	8,9
Serviços domésticos	6,7	5,8	6,5	7,3	5,5	7,4	5,9
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3,9	2,9	3,5	4,4	3,6	4,2	3,0
Outras atividades	8,5	4,6	5,1	11,1	8,1	9,7	3,9
Atividades mal definidas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. elaborado pelo autor

Os dados dos anos anteriores indicam redução no país daqueles que têm sua atividade principal na agricultura. Em 2004, esse percentual correspondia a 22,74%, e em 2008 a 17,56%, conforme pode ser visto no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na agricultura, entre 2002 e 2013.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaborado pelo autor.

Essa tendência de queda, segundo o IBGE (BRASIL, 2014, p. 157), parece refletir a crescente urbanização das cidades e a maior aproximação entre o campo e a cidade, fenômeno observado no estudo das populações da periferia urbana.

O Pará mantém desde 2005 média que fica em torno de 22,5% do número de pessoas que têm como atividade a agricultura, configurando a maior taxa de ocupação em 2011, conforme observado no Gráfico 6.

Embora seja possível reconhecer que existe relação direta entre desigualdade de renda e pobreza, nem sempre é possível presumir que elas caminhem juntas. A redução da pobreza pode ocorrer sem que isso diminua as desigualdades econômicas. É o que mostra Veiga (2002):

Não é raro que um crescimento econômico contínuo, que eleve o nível de renda de todas as camadas da população, mantenha ou aumente as disparidades entre pobres e ricos, entre mulheres e homens, entre brancos e negros, entre rurais e urbanos, entre regiões, etc. [...] A desigualdade é osso muito duro de roer. Ela só diminui aos poucos, se for submetida a uma árdua, ferrenha, incessante e paciente ofensiva social. Depende muito mais de uma infinidade de mudanças institucionais do que do crescimento econômico, por mais forte que seja.

Por isso, o autor defende que o a vinculação do crescimento econômico como vetor redutor da pobreza está condicionado a um imenso conjunto de regras formais e informais, “que vão da Constituição ao mais simples dos costumes ou tradições, passando, é claro, pela distribuição do direito de propriedade, ou pelas transferências de renda operadas por todas as esferas governamentais” (VEIGA, 2002).

Segundo Ney e Hoffmann (2003, p. 148), a relação entre concentração do rendimento e pobreza verifica-se de modo mais acentuado na agricultura do que na indústria e nos serviços, pois o ganho médio das pessoas ocupadas na atividade agrícolas é muito mais baixo, se comparado ao ganho médio das pessoas ocupadas nos demais setores.

Discutir o problema da elevação de renda em regiões rurais é diferente de discutir isso em regiões urbanas. Nas áreas rurais, o acesso a terra, crédito, e formação de cooperativas pode elevar a renda dos mais pobres, enquanto nas áreas urbanas, a questão da moradia e do nível de salário mínimo tornam-se fatores mais decisivos para a redução da desigualdade (BARBOSA, 2012, p. 64).

A renda média dos 20% mais pobres do Sul rural, dotado de uma estrutura de propriedade agrária menos concentrada, revela-se maior que na região metropolitana de Salvador, que apresenta taxas de desemprego e informalidade dentre os maiores do país.

Nessa comparação dos níveis de desigualdade de renda existentes entre o urbano e o rural, verifica-se também um problema das bases de dados, já que os segmentos de renda zero (que não são computados) estão em sua maioria localizados nas áreas rurais, e grande parte dos ricos, que auferem renda das atividades rurais, vive nas cidades.

O problema aqui é que o Brasil urbano aparenta ter maior desigualdade do que o Brasil rural, quando, na verdade, talvez fosse mais adequado tratar dos padrões de desigualdade de cada área.

Segundo Ney e Hoffmann (2003, p. 149) “os dois principais condicionantes da desigualdade de renda entre os agricultores são a *posição na ocupação*<sup>43</sup> e a *área do empreendimento agrícola*<sup>44</sup>, as duas variáveis utilizadas para medir a riqueza das pessoas” (grifo nosso).

A posição na ocupação está claramente associada à riqueza, pois a condição usual para ser empregador é possuir terra. (p. 149). Por isso, os autores defendem a importância de uma regulamentação mais eficiente das relações de trabalho e a implementação de políticas distributivas da posse da terra como formas de alcançar uma diminuição da desigualdade de rendimentos dentro do setor rural.

Baseados na análise dos dados sobre distribuição de terras da PNAD<sup>45</sup> Hoffmann e Ney (2010, p. 34) identificaram que as políticas de reforma agrária e de apoio à produção agrícola familiar implementadas nos últimos anos não foram capazes de garantir a expansão da pequena propriedade agrícola e provocar mudanças significativas na estrutura fundiária brasileira.

Com visão um pouco diferente, Alves *et. al.* (2012) defendem que numa agricultura mais moderna, o valor da terra está perdendo expressão em relação ao capital. A influência da terra no aumento da renda bruta é pequena em comparação

---

<sup>43</sup> A PNAD classifica a posição na ocupação em três categorias, o *empregador*, o *empregado* e aquele que trabalha a terra por *conta própria*.

<sup>44</sup> “Na PNAD, a pergunta sobre a área do empreendimento agrícola é feita para toda pessoa ocupada na semana de referência da pesquisa e cuja atividade principal é empregador ou conta própria na agricultura, silvicultura ou criação de bovinos, bubalinos, caprinos, ovinos ou suínos” (NEY; HOFFMANN; 2003, p. 124).

<sup>45</sup> O IBGE vem levantando informações sobre a posse da terra na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) desde 1992. Hoffmann e Ney (2010, p. 8) explicam que é possível analisar as mudanças nas principais características da distribuição das áreas dos empreendimentos agrícolas e da desigualdade de renda no setor primário utilizando os microdados da PNAD.

à influência dos insumos tecnológicos, sendo os últimos responsáveis pelo efeito dos rendimentos<sup>46</sup>.

Suas conclusões são que esse resultado tem forte implicação para a difusão de tecnologia, e quem não tiver condições de usar os insumos tecnológicos ficará condenado às pequenas produções.

Esse tipo de análise faz sentido quando se estuda a eficiência da produção, ou seja, que o incremento de tecnologia leva a melhora da produção. O modelo proposto conduz à conclusão de que é mais rentável investir em tecnologia do que no aumento de área aproveitável (terra).

Entretanto, para investir em tecnologia é necessário ter alguma terra, e como mostram os censos agropecuários e os índices de desigualdade apresentados anteriormente, essa distribuição (da terra) continua concentrada. Portanto, o problema da concentração fundiária é questão prévia, de justiça distributiva, que deve ser enfrentada antes que se possa discutir eficiência da produção, porque só produz quem tem terra.

Se o desenvolvimento da agricultura depende da disponibilidade de áreas plantáveis, então deve ser reconhecido que a terra, ainda que de forma residual, exerce algum papel nessa equação.

Desse modo, o problema da produção reflete uma questão intermediária do que está sendo discutido aqui. Veja-se: o primeiro problema consiste em discutir se o acesso a terra é condição de justiça social para o desenvolvimento rural. O segundo problema consiste em saber qual a relação entre direito de propriedade, renda e produção, ou seja, qual dos fatores (área ou tecnologia) tem maior impacto sobre a renda.

O ponto chave dessa discussão, conforme será analisado no próximo item, é que nenhuma dessas visões aborda de maneira correta o problema da pobreza. As duas questões (terra para quem não tem, e tecnologia para quem tem pouca terra) são importantes, mas não refletem em sua totalidade a forma mais adequada de pensar o planejamento das políticas públicas no aspecto do desenvolvimento rural.

---

<sup>46</sup> Analisando os dados do Censo Agropecuário de 2006, Alves *et. al.* (2012L2013, p. 68) concluíram que a tecnologia explica a maior parte das desigualdades de renda bruta no Brasil. De 100% de crescimento da renda bruta, a terra explicou 9,6%; trabalho, 22,3%; e tecnologia, 68,1%, sendo que o trabalho representa o valor gasto com os trabalhadores, a tecnologia significando a soma dos valores dos insumos que carregam tecnologia, e terra a área do estabelecimento (em hectares).

O grande problema, nesse caso, segundo Maluf (2013, p. 67), é que a utilização apenas do critério da renda para definição da pobreza pode induzir ao uso indevido de parâmetros homogêneos. Como foi abordado anteriormente, o direito de propriedade é valioso pela sua importância instrumental no aumento das capacidades ligadas à liberdade econômica dos indivíduos.

Pesquisas que relacionam o efeito que a desigualdade de renda tem sobre a produtividade também são extremamente relevantes, se o interesse é verificar que tipo de distribuição de acesso à tecnologia ou extensão rural o governo está tentando alcançar.

Isso pode ser questão importante a investigar para a compreensão do papel da política pública na disponibilidade, para todos, dos meios para a realização da liberdade, conforme foi discutido no capítulo 2. Mas o critério que identifica a pobreza com base unicamente na renda, embora seja importante, não representa todas as dimensões pelas quais a pobreza se manifesta.

Segundo Mattei (2013, p. 103), existem inúmeros estudos documentados de pessoas que permanecem em condição de pobreza, apesar de possuírem nível razoável de renda. Isso demonstra a insuficiência da renda como único critério de análise do fenômeno da pobreza.

É lógico que o crescimento econômico está na base do combate à pobreza, mas sua capacidade de reduzi-la é muito heterogênea, conforme observa Veiga (2000a):

cada ponto percentual de aumento da renda per capita tem um impacto na redução da pobreza que pode oscilar de 1 a 5%. E essa variação é ainda maior quando, em vez da renda, são considerados outros indicadores de pobreza, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil.

Embora a discussão da pobreza vinculada unicamente à renda seja passível de críticas, é preciso destacar que ao longo da última década o Brasil avançou bastante na implementação de políticas públicas baseadas em programas de complementação da renda.

Veja-se o Decreto nº 5.209/04, que regulamentou a Lei nº 10.836/04, unificando as políticas de combate à pobreza dentro da perspectiva de complementação da renda, conforme estabelece o art. 3º e parágrafos:

Art. 3º O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001.

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados

Programas Remanescentes, nos termos da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são:

I – Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, instituído pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001L

II – Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – “Cartão Alimentação”, criado pela Lei no 10.689, de 13 de junho de 2003;

III – Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – “Bolsa Alimentação”, instituído pela Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

§ 2º Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2º deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

O Decreto nº 5.209/04 foi alterado inicialmente pelo Decreto nº 6.917/09 e posteriormente pelo Decreto nº 8.232/14. Atualmente são definidas como em situação de extrema pobreza as famílias cuja renda mensal per capita não excede a R\$ 77,00 (setenta e sete reais), e são classificadas como pobres as famílias cuja renda mensal per capita não excede a R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais).

O cadastro único criado pelo Governo Federal foi utilizado como instrumento de integração do público da reforma agrária às ações do Plano Brasil sem Miséria. Isso fez com que, a partir de 2012, se estabelecessem estratégias específicas para que famílias assentadas fossem beneficiadas pelas políticas e direitos decorrentes dessa ação.

Essa integração compreende desde a identificação e a caracterização das pessoas acampadas, que esperam pela terra e o acesso delas a políticas como o Bolsa Família e o Pronatec, dando-lhes condições de cidadania e permitindo uma estruturação mínima antes do assentamento. Até o acesso de homens e mulheres já assentados a políticas de estruturação social e produtiva, como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Bolsa Verde, o Minha Casa Minha Vida, o Luz para Todos e o Água para Todos (BRASIL, 2014 p. 522)

Alguns autores afirmam que os programas de transferência de renda implementados nas áreas rurais tendem a congelar o padrão de desigualdade. Como o patamar mínimo de renda sofre variações constantes, a pressão pelo aumento dos valores dos benefícios concedidos cria inúmeros problemas de ordem fiscal (BARBOSA, 2012, p. 57).

Na opinião de Mattei (2013, p.118), isso também afeta o êxito de políticas públicas:

Embora os programas de transferência de renda estejam desempenhando importante papel, nota-se que existe uma baixa complementaridade de ações e uma reduzida intersetorialidade das políticas públicas, o que contribui para que a efetividade dessas políticas não seja tão elevada como era de se esperar. Esse aspecto revela que ações neste campo poderão ter maiores possibilidades de sucessos quando diferentes dimensões, para além daquela meramente econômica, sejam consideradas nas políticas planejadas e implementadas.

É por isso, e é nesse sentido que se verifica que a garantia do direito de propriedade, e a prosperidade econômica não são fins em si mesmos. A carência econômica e de posses não determina a qualidade de vida das pessoas.

O que determina a qualidade de vida das pessoas é sua capacidade de desempenhar funções essenciais, tais como estarem nutridas, terem boa saúde, serem livres para escolher sua profissão por terem tido uma educação adequada, participarem da vida da comunidade, envolvendo-se em atividades políticas etc..

#### **4.4.3 As múltiplas dimensões da pobreza rural**

Os organismos internacionais já vêm defendendo há algum tempo que a análise da pobreza não deve estar vinculada apenas à renda, de acordo com as concepções adotadas por Amartya Sen. Essa construção caminha na direção de considerar que a pobreza se manifesta por meio de múltiplas dimensões.

Essas dimensões estão ligadas à privação de liberdades e déficits de capacidades, que podem estar vinculadas a condicionantes e inseguranças derivadas da privação monetária e outras variáveis (OLIVEIRA, 2013, p. 45). Na visão de Mattei (2013, p. 117):

esses déficits restringem o acesso aos bens e serviços, bem como o acesso aos meios de produção e a outros instrumentos que seriam capazes de melhorar a condição social das pessoas que vivem em estado de pobreza, especialmente nas áreas rurais.

A multidimensionalidade da pobreza está ligada diretamente ao desenvolvimento humano, sendo este último conceituado como processo de alargamento das escolhas dos indivíduos, que perpassa desde poder viver uma vida longa e saudável, a adquirir conhecimentos e gozar um nível de vida decente. (PNUD, 1990).

Baseados nessas constatações, o PNUD passou a adotar um Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para tentar medir a pobreza de forma mais abrangente. O IPM analisa a sobreposição das privações no que respeita à saúde, educação e padrão de vida.

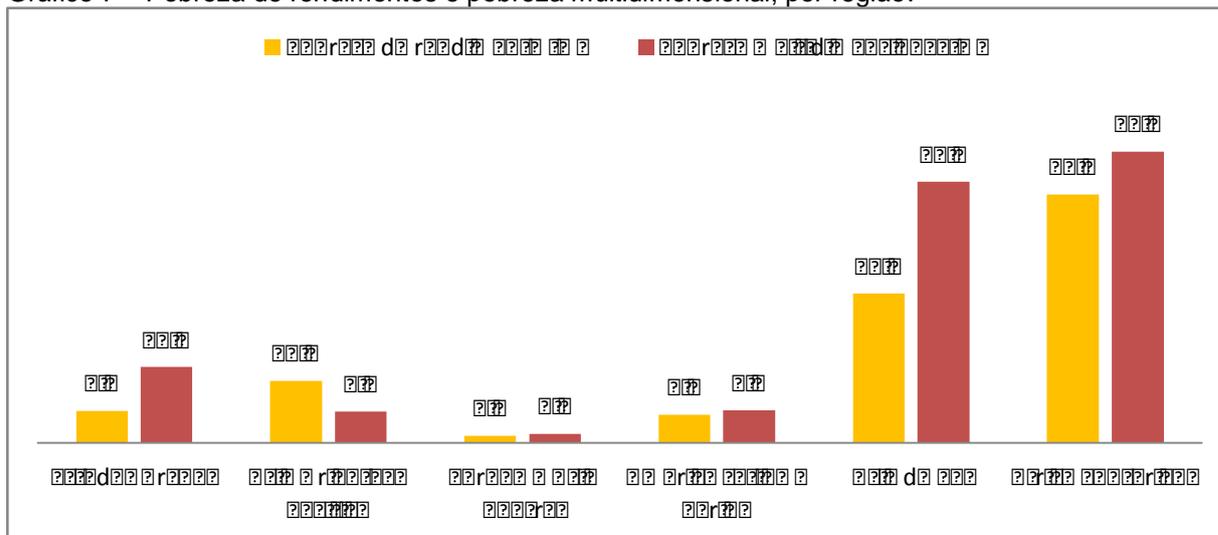
O IPM é o produto do número de pessoas em situação de pobreza multidimensional (a percentagem de pessoas multidimensionalmente pobres) pelo número médio de privações por que passa cada agregado familiar multidimensionalmente pobre (intensidade da pobreza) (PNUD, 2013, p. 29).

A comparação entre pobreza multidimensional e pobreza de rendimentos revela uma diferença de abrangência da primeira frente à segunda, conforme vêm

apontando os estudos. A pobreza multidimensional tem uma componente geográfica forte, uma vez que tende a ser maior nas zonas rurais.

No Gráfico 7 pode ser observada a comparação, por região, para o ano de 2014, entre a pobreza de rendimentos e pobreza multidimensional. Pela análise do gráfico, verifica-se que na maioria das regiões a população que vive em situação de pobreza multidimensional excede a que vive em pobreza de rendimentos.

Gráfico 7 – Pobreza de rendimentos e pobreza multidimensional, por região.



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (2014). Elaborado pelo autor.

O PNUD também identificou que quanto mais baixo é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), maior é o fosso entre a pobreza de rendimento e a pobreza multidimensional. Esse aspecto é importante, se levarmos em consideração que o IDHM do Brasil saltou de 0,493 em 1991 para 0,727 em 2010.

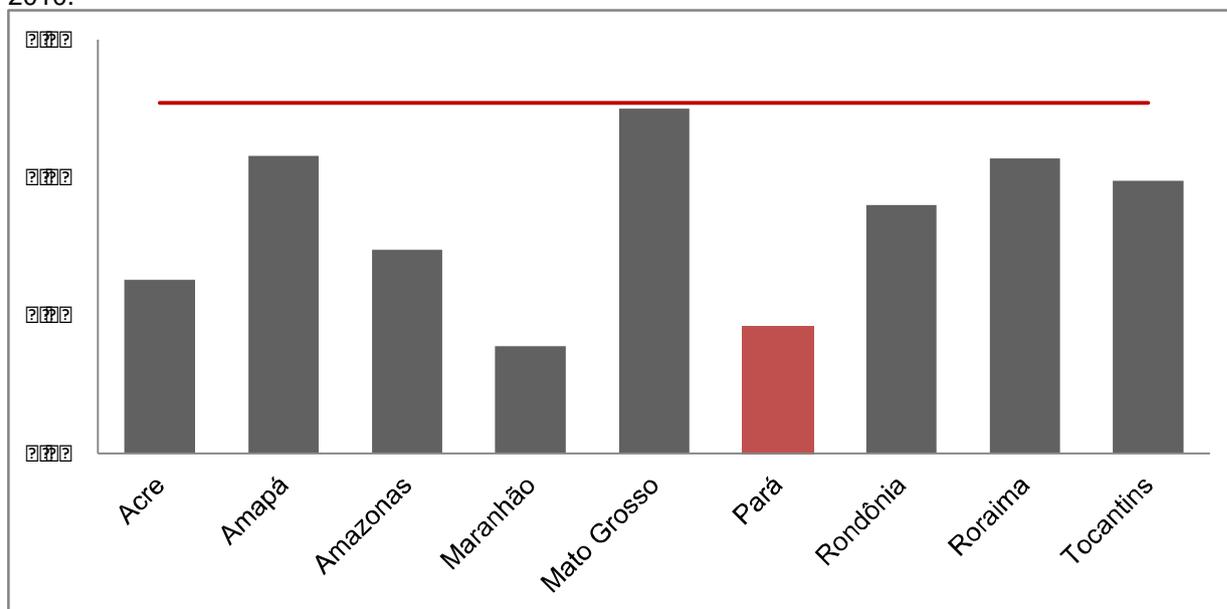
Tabela 18 – Evolução histórica do IDH nos Estados da Amazônia Legal

Estados	IDHM (1991)	IDHM (2000)	IDHM (2010)
Acre	0,402	0,517	0,663
Amapá	0,472	0,577	0,708
Amazonas	0,430	0,515	0,674
Maranhão	0,357	0,476	0,639
Mato Grosso	0,449	0,601	0,725
Pará	0,413	0,518	0,646
Rondônia	0,407	0,537	0,690
Roraima	0,459	0,598	0,707
Tocantins	0,369	0,525	0,699

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013). Elaborado pelo autor.

Entretanto, apesar dessa melhora ter sido acompanhada pelos estados da Amazônia Legal, conforme pode ser observado na Tabela 18, em 2010 todos estavam abaixo da média do país (Gráfico 8).

Gráfico 8 – IDH nos Estados da Amazônia Legal em comparação com o IDH do Brasil para o ano de 2010.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013). Elaborado pelo autor.

Independentemente da validade da metodologia utilizada nos estudos conduzidos pelo PNUD, o que foge ao âmbito de análise desse trabalho, o importante a destacar é o reconhecimento de que as pessoas também são vulneráveis à pobreza se estiverem “abaixo, ou em risco de ficar abaixo de um certo limiar minimamente aceitável de escolhas fundamentais em diversas dimensões, como, por exemplo, a saúde, a educação, os recursos materiais e a segurança.” (DUTTA *et. al.*, 2011 *apud* PNUD, 2014, p. 19).

A vulnerabilidade humana prende-se com a perspectiva de erosão das conquistas do desenvolvimento humano e da sua sustentabilidade. Uma pessoa (ou comunidade, ou país) é vulnerável quando existe um risco elevado de uma futura degradação das circunstâncias e das conquistas alcançadas (PNUD, 2014, p. 15).

Por isso, é possível afirmar que a vulnerabilidade das pessoas é influenciada pelas suas capacidades e pelo seu contexto social. A pobreza e a vulnerabilidade estão interligadas, mas não são sinônimos. A pobreza está inerentemente conectada à vulnerabilidade porque aos pobres, em geral, faltam capacidades básicas suficientes para o exercício da sua agência humana.

O desafio da redução da pobreza na perspectiva de que esta se manifesta por meio de múltiplas dimensões não consiste apenas em evitar que as populações

vulneráveis saíam de situações extremas de dificuldade e privação, mas que continuem a vivenciar seu processo de desenvolvimento.

É no contexto da ampliação das capacidades humanas que as instituições do Estado devem tornar-se mais ativas, para serem capazes de dar resposta às necessidades das populações pobres.

As instituições do Estado podem tornar-se mais capazes de dar resposta às necessidades das populações pobres e vulneráveis quando [...] um sistema jurídico é favorável aos pobres, concedendo e defendendo direitos, e é acessível à população pobre. Intervenções promissoras neste contexto ocorreram no Camboja, com a criação do Conselho de Arbitragem, um órgão nacional estatutário de resolução alternativa de litígios, e em Moçambique, com a implementação da lei de terras progressista, que contribuiu para aumentar o acesso das populações pobres à terra. (PNUD, 2014, p. 102).

O PNUD enfatiza que o “bem estar das pessoas é grandemente influenciado pelas liberdades mais vastas de que desfrutam e pela sua capacidade de reagir e recuperar da adversidade – natural ou obra do Homem”.

Por isso, expandir as liberdades significa apoiar medidas que promovam mudanças nas instituições e normas:

O desenvolvimento humano implica eliminar as barreiras que impedem as pessoas de usar a sua liberdade de agir. Trata-se de habilitar os desfavorecidos e excluídos a exercer os seus direitos, manifestar abertamente as suas preocupações, fazer-se ouvir e tornar-se agentes ativos na determinação do seu destino. Está em causa a liberdade de cada um viver a vida que valoriza e de a gerir de forma adequada (PNUD, 2014, p. 5).

Uma das respostas para o problema da pobreza consiste em buscar ações de inclusão social e produtiva, que considerem as especificidades e potencialidades dos diferentes segmentos da população rural em condições de pobreza (MIRANDAL TIBÚRCIO, 2013).

Segundo Mattei (2013, p. 102), no Brasil, a maioria dos estudos sobre a pobreza ainda têm como ponto de partida a renda monetária per capita das famílias, e não existe metodologia suficientemente abrangente em sua mensuração para dimensionar a grandeza do fenômeno da pobreza.

Um trabalho que amplia a análise da pobreza nas áreas rurais da Amazônia, e particularmente no estado do Pará, pode ser encontrado em Costa (2009; 2012; 2013). O autor explica que a dinâmica agrária da Amazônia comumente tem sido observada a partir de duas dimensões: uma técnica, ligada às dinâmicas do desmatamento, outra social, ligada à pobreza.

No primeiro caso, evidenciamos riscos ambientais associados, desde a contribuição ao aquecimento global e tendências de mudança climática, até os efeitos deletérios de possível savanização da região. No segundo, se demonstra a distribuição desigual dos resultados de tal uso da base natural, posto que, enquanto os ganhos econômicos se mostram concentrados nos estratos rurais melhor aquinhoados, os

prejuízos ecológicos, impactam com maior contundência a grande massa dos mais frágeis (COSTA, 2013, p. 111).

Costa entende que é necessário ir além desses fenômenos, para superar os problemas ligados ao desenvolvimento da Amazônia. Desse modo, a pobreza rural precisa ser analisada a partir dos seus fundamentos sociais, técnicos, e das configurações urbano-rurais no contexto da produção.

A partir das estatísticas de produção e renda disponíveis no Censo Agropecuário, o autor demonstra que o fenômeno da pobreza é o resultado de “conjunturas adversas, estados duradouros de carência das estruturas produtivas rurais, assimetrias nas relações mercantis e desequilíbrios nas relações de trabalho”. (COSTA, 2013, p. 112).

Ao analisar a dinâmica agrária da Amazônia, Costa (2011, p. 325; 2013, p. 117) identifica que essa realidade é marcada por uma diversidade de agentes:

1. os *estabelecimentos patronais*, cujo desenvolvimento depende do trabalho assalariado, do mercado financeiro e conseqüentemente do próprio mercado de terras
2. os *estabelecimentos camponeses*, caracterizados pela centralidade da família nos processos decisórios, e que por isso mesmo estão diretamente ligados à própria capacidade de trabalho de que dispõem seus membros como fator determinante nos processos de acesso a terras.

Os sistemas de produção rural são organizados segundo esses dois modos de produção derivados das relações sociais (assalariamento ou produção familiar), e impõem suas necessidades e razões às formas que assumem ao se ajustarem às condições naturais e institucionais de cada região (COSTA, 2011, p. 327).

Para compreender os sistemas de produção na lógica de Costa, é fundamental entender o que constituem os *paradigmas e trajetórias tecnológicas* de cada um desses agentes:

num extremo, as formas de produção que pressupõem a manutenção da natureza originária (o bioma florestal amazônico) e noutro, as formas de produção que pressupõem a transformação da natureza originária. Entre o primeiro, que chamamos paradigma extrativista”, e o último, que chamamos “paradigma agropecuário”, há posturas intermediárias que conformariam um “paradigma agroflorestal”. Tais paradigmas se realizam no confronto concorrencial entre as trajetórias tecnológicas na disputa por meios naturais e institucionais de um território (COSTA, 2013, p. 119).

A partir dessa abordagem, e levando em consideração a ordem de importância no *valor da produção rural* (VBPR), Costa apresenta seis trajetórias

tecnológicas em evolução na Amazônia, sendo três camponesas e três patronais, dentro das quais cinco podem ser classificadas como modalidades de um *paradigma agropecuário*<sup>47</sup>, e uma de um *paradigma agrofloresta*<sup>48</sup>, conforme resumido na Tabela 19, a seguir:

---

<sup>47</sup> No paradigma agropecuário, as soluções tecnológicas supõem transformação profunda da natureza originária (agropecuária).

<sup>48</sup> No paradigma extrativista as soluções tecnológicas supõem integridade da natureza originária.

Tabela 19 – Descrição das trajetórias tecnológicas

Trajetórias		Descrição	Características
Trajetórias Tecnológicas Camponesas	T1	Reúne o conjunto de sistemas camponeses que convergem para sistemas com dominância de culturas permanentes e produção de leite	Marcada por uso intensivo do solo, com sistemas diversificados (baixo impacto na biodiversidade) e baixa formação de detritos/impacto poluidor
	T2	Reúne o conjunto de sistemas camponeses que convergem para sistemas agroflorestais com dominância ou forte presença de extração de produtos não-madeireiros	marcada por uso altamente diverso das disponibilidades naturais, com baixíssimo impacto na biodiversidade e baixíssima formação de detritos/impacto poluidor
	T3	Reúne o conjunto de sistemas camponeses que convergem para sistemas com dominância de pecuária de corte	marcada por uso extensivo do solo, homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e formação intensa de detritos na forma de emissões poluentes (pela queima da floresta na formação de plantações e pastagens) e na forma de áreas degradadas
Trajetórias Tecnológicas Patronais	T4	Reúne o conjunto de sistemas de produção em operação em estabelecimento patronais que convergem para pecuária de corte	Marcada por uso extensivo do solo, homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e formação intensa de detritos na forma de emissões poluentes (pela queima da floresta na formação de plantações e pastagens) e na forma de áreas degradadas
	T5	Reúne o conjunto de sistemas patronais que convergem para plantações de culturas permanentes em forma de plantation	Marcada por uso intensivo do solo, com homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e baixa formação de detritos/impacto poluidor
	T6	Reúne o conjunto de sistemas patronais de silvicultura	Marcada por uso extensivo do solo, com homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e baixa formação de detritos/impacto poluidor

Fonte: Costa (2009, p. 81; 2013, p. 120). Elaborado pelo autor

A dinâmica agrária também é marcada por uma diversidade de fatores, dentre os quais se destaca a estrutura fundiária. Costa (2011) demonstra em suas análises que os arranjos institucionais orientam a estrutura fundiária de modo a favorecer uma parcela específica dos estabelecimentos patronais marcada pelo uso extensivo do solo (ligada à pecuária de corte), o que gera impacto menor para a economia local em termos de participação no emprego, e impactos maiores sobre a degradação ambiental.

Isso produz alto grau de assimetria distributiva e suporta o uso de recursos públicos por critérios privados, pois admite a posse ilegítima de terras públicas e interfere diretamente no mercado de terras, acarretando um aumento pela demanda de novas áreas (COSTA, 2011, p. 333).

Também demonstra a relação existente entre situação reprodutiva, pobreza e os modos de produção (2013, p. 124):

Níveis de pobreza e carências referidas à produção rural estruturada em bases camponesas, por exemplo, expressam, em primeira instância, as capacidades internas às unidades produtivas que afetam a produtividade do trabalho e as capacidades que afetam suas relações externas, no que tange a circulação de seus produtos e a valorização de seus serviços. Nessa forma de produção, o ganho líquido (excedente criado no processo produtivo) é, por inteiro, apropriado pelos trabalhadores diretos, membros da família, definindo de modo imediato a situação reprodutiva – e os níveis de pobreza e riqueza que dela se pode inferir – do domicílio correspondente à unidade produtiva.

Analisando a evolução da situação reprodutiva e variações nas médias de renda per capita nas trajetórias camponesas, o autor identificou o seguinte:

- a) A média da Renda Líquida da Produção per capita (RLPpc) por membro dos domicílios camponeses da *Trajectoria Camponês T1* reduziu entre 1995 e 2006, de R\$ 158,08 para R\$ 106,61, estando ambos os valores abaixo da linha de pobreza;
- b) Padrão semelhante a esse seguiram os estabelecimentos-domicílios na *Trajectoria Camponês T3*, em que a média da RLPpc reduziu entre 1995 e 2006, de R\$ 173,28 para R\$ 114,66, estando esses valores também abaixo da linha de pobreza.
- c) A *Trajectoria Camponês T2* apresenta padrão distinto, com um forte crescimento da RLPpc média entre 1995 e 2006, de R\$ 137,54 para R\$ 380,89, valor bem acima da linha de pobreza.

Desenvolvendo a metodologia de análise, os estabelecimentos foram discriminados em 3 grupos, que representam a *situação reprodutiva dos*

*camponeses*: os que têm RLPpt (Renda Líquida da Produção por trabalhador equivalente) acima da média (*Acima da Média*), os que se situam entre a média e a metade da média (*Remediado*) e os abaixo da metade da média (*Sob Risco*) (COSTA, 2013, p. 125).

Em seguida, o autor propôs uma hierarquia dos conjuntos reprodutivos, tendo a pobreza como referência de fundo, sendo que a pobreza rural grave se expressa pela condição *sob risco consistente*. Dos conjuntos propostos, três interessam a esse trabalho:

Conjunto *Remediado Consistente* [...], no qual supomos encontrar os estabelecimentos-domicílios em condição de pobreza remediada. Trata-se do grupo com menos mobilidade – numa espécie de lock in, medíocre, porém estável.

Conjunto *Em Mobilidade Descendente* [...] esse grupo está, parte a meio caminho de uma situação remediada, parte no rumo de reprodução sob risco. Dependendo do peso que tenham os primeiros ou os últimos, a média estará mais longe ou mais próxima da condição de pobreza. Esse conjunto forma o mais expressivo contingente e, conseqüentemente, um decisivo peso nos rumos da economia rural da região.

Conjunto *Sob Risco Consistente*, [...] unidades camponesas que parecem estabilizadas em situação da qual supomos derivar a condição de pobreza grave e risco reprodutivo. Esperamos desse grupo uma empiria privilegiada para tratar a pobreza rural em seu nível mais evidente. (COSTA, 2013, P. 146).

O desenvolvimento da metodologia, que é extremamente relevante, prossegue, mas foge ao âmbito desse trabalho. O que é importante deixar claro, pois diretamente ligado às conclusões, é que Costa trabalha com determinantes internos<sup>49</sup> e externos (relações de mercado, fragilidade natural, política de crédito).

Ao final, Costa (2013, p. 171 e ss.) concluiu que as condições de trabalho assalariado nos estabelecimentos patronais na Amazônia pioraram entre os Censos de 1995 e 2006.

Também concluiu que ¼ dos estabelecimentos camponeses superou a linha da pobreza, e que 37% dos trabalhadores camponeses e suas famílias encontravam-se, em 2006, em situação igual ou acima da linha de pobreza, enquanto em 1995 todo o grupo se encontrava abaixo disso.

Apesar disso, o autor também identificou que as trajetórias T1 e T3 apresentaram crescimento do número de estabelecimentos *Sob Risco*, com probabilidade de aportarem à condição de pobres, e que

os problemas dessas trajetórias parecem ser, principalmente, de ordem técnica: suas perspectivas de especialização reduzem as capacidades respectivas de gerir adequadamente os fundamentos naturais da produção. Mas são também de ordem

<sup>49</sup> “Por determinantes internos entendemos os que derivam das relações entre os recursos necessários à produção, por suposto, dependentes de trajetória e subsidiárias das razões e competências que as administram. Assim, não basta observar dotações de trabalho, capital produtivo e capital humano. É necessário tratá-los de forma relacional nas interações que subjazem à produção” (COSTA, 2013, p. 148).

institucional: especializados, os estabelecimentos se tornam mais vulneráveis às flutuações de mercado, experimentando crises, tanto mais recorrentes e profundas, quanto maior o grau de especialização (COSTA, 2013, p. 172).

Com base nessas conclusões, Costa defende que uma política para minimizar a pobreza em contexto de desenvolvimento sustentável deve se apoiar em mecanismos (de crédito, de conhecimento, de relações mercadológicas) compatíveis com as características camponesas ajustadas às diversas trajetórias de cada um dos grupos estudados. Isso passa por:

Programa de C&T agropecuária para acrescer o portfólio de sistemas produtivos agrícolas com maior grau de diversidadeL desenvolvimento e transferência de técnicas de gestão baseada em intensificação policulturalL estudos e ações para promover o mercado de serviços ambientais associados às características dos sistemas camponeses diversos e permanentes (COSTA, 2013, p. 172).

Por fim, o autor também defende que o Estado deve avançar na validação da institucionalidade formal das relações trabalhistas existentes na região.

À medida que o Estado garante a igualdade de oportunidades no aspecto relativo ao direito de propriedade, está promovendo a ampliação das capacidades no aspecto das liberdades econômicas.

A correta compreensão do que constitui a justiça distributiva pressupõe, além disso, também uma igualdade das capacidades fundamentais em todas as esferas necessárias à proteção da dignidade humana. O enfrentamento da pobreza rural em suas múltiplas dimensões também depende da prestação universal de serviços sociais básicos, nos quais estão incluídos educação, cuidados de saúde, abastecimento de água, saneamento básico, segurança pública etc.

Essa deve ser a correta compreensão da relação existente entre a proteção do direito à propriedade e o desenvolvimento rural no aspecto da justiça distributiva.

## 5 CONCLUSÕES

Adotou-se neste trabalho uma concepção liberal igualitária de justiça, que valoriza o direito de propriedade pela sua importância intrínseca e pela sua importância instrumental. Ambos os aspectos são constitutivos do que se entende por liberdades substantivas, as liberdades reais de escolha.

Visto sobre o aspecto da sua importância intrínseca, o direito de propriedade é reconhecido como um direito fundamental, que merece ser protegido pelo simples fato de ser algo inerente à liberdade de escolha dos indivíduos.

Visto sob o aspecto da importância instrumental, o direito de propriedade constitui um meio para que o indivíduo possa alcançar o desenvolvimento, e desse modo, também representa um direito fundamental.

Ao longo do trabalho, ficou demonstrado que ninguém deseja ter propriedade pelo simples fato de ter, o que todos desejam é ter liberdade. O acesso a terra, para o homem do campo, o agricultor, presume-se algo valioso, que contribui para que o mesmo desenvolva suas capacidades, criando condições para a persecução de seu plano de vida.

O direito de ter acesso a terra representa a liberdade real de poder escolher entre trabalhar para si ou para outrem, a liberdade de produzir recursos para sua própria subsistência e a liberdade de contribuir com a sociedade participando do mercado e do processo produtivo.

Um Estado que efetivamente se propõe a garantir direitos deve reconhecer normas para além dos aspectos formais, já que as liberdades substantivas implicam pré-condições materiais. Por isso, cabe ao Estado garantir que a liberdade real de escolha, a partir da transferência do mínimo (os direitos fundamentais), como asseverado por Brito Filho (2014a, p. 245), seja realizada no limite “em que cada indivíduo fique em condições de iniciar a prática das ações necessárias ao seu plano de vida”. Para o pequeno agricultor, o acesso a terra representa esse mínimo.

O sistema de proteção da propriedade-liberdade confere as garantias mínimas que cada cidadão deve ter para o exercício dos seus direitos, a partir do momento em que se torna proprietário. Porém, no modelo da propriedade-liberdade, as condições que devem ser garantidas não dizem respeito à igualdade real de oportunidades no acesso ao recurso, e a condição de realização da justiça distributiva não impõe qualquer dever moral de ajudar ao próximo.

O sistema de proteção da propriedade-dever implica que a propriedade obriga: obriga o proprietário a atender sua determinação constitucional, incorporando uma função social, o primeiro princípio de justiça social, que diz respeito aos deveres da parte para com o todo. O problema da propriedade-dever é que essa visão só olha para a justiça distributiva nas obrigações da parte com o todo.

O risco, nesse sentido, é a aproximação com a concepção utilitarista, que também não configura uma visão adequada de justiça distributiva. No cerne da questão, pode-se dizer que não existe problema de a propriedade ser vista como um bem instrumental, somando-se à sua importância intrínseca, desde que se tenha igual consideração pelo bem-estar de todos os cidadãos e se encare o cumprimento do direito de propriedade como meta a ser promovida.

Pretender justificar desigualdades de renda e riqueza quando isso acarrete um aumento do bem-estar geral, como no caso utilitarista, constitui uma violação aos direitos humanos. É errado o argumento, por exemplo, de que num mercado livre, seria justo que a propriedade da terra passasse naturalmente para as mãos daqueles que garantissem a máxima produtividade com o menor custo possível, pois esse é um dos fatores que garante a rentabilidade da produção, e produz um benefício coletivo por aumentar a disponibilidade de produtos e alimentos para a sociedade.

Por mais sedutora que seja essa construção, a noção de *responsabilidade coletiva*, para usar expressão de Vita (2008), supõe que sejamos capazes de reconhecer a existência de um dever moral de não contribuir para perpetuar arranjos em que alguns membros da sociedade são sistematicamente perdedores na distribuição produzida pelos encargos e benefícios da cooperação social.

A construção dos direitos fundamentais justifica a intervenção do Estado no domínio da propriedade com o objetivo de promover o desenvolvimento e atenuar a pobreza rural.

Ao se examinar o papel dos direitos humanos no desenvolvimento rural, é preciso levar em conta tanto a importância constitutiva (intrínseca), quanto instrumental, do direito de propriedade. Essa é a lição que se pode tirar dos textos de Amartya Sen (1988; 2000; 2008; 2011): a instrumentalidade não retira a importância intrínseca da propriedade, pois alguns direitos podem ser considerados moralmente importantes justamente porque são instrumentos valiosos para alcançar outros objetivos.

A abordagem de Sen se aproxima da concepção aristotélica de florescimento, e fornece as bases para uma formulação do direito de propriedade preocupada com as consequências que isso possa ter para o desenvolvimento humano.

Aristóteles (384 a 322 a.C.) escreveu que a riqueza não é o bem supremo que buscamos, sendo ela apenas útil e no interesse de outras coisas (1999, p. 20, 1096a), e defendeu que o fim último de uma vida boa é o florescimento humano.

Desse modo, ao mesmo tempo em que neste trabalho rejeitou-se a concepção aristotélica de justiça distributiva, aceitaram-se as premissas estabelecidas por Aristóteles sobre o papel instrumental que a propriedade desempenha, pois o principal *fim* e *meio* do desenvolvimento é a expansão da liberdade.

Por isso, nesse processo de desenvolvimento, a busca de uma igualdade de acesso a terra não deve ser vista como condição da justiça. A condição da justiça é a liberdade. A propriedade é apenas uma das formas que possibilita que o indivíduo tenha capacidade para realizar seus funcionamentos.

A propriedade deve ser valorizada porque constitui um meio para expansão das liberdades do indivíduo, por que constitui um meio para que o indivíduo possa alcançar o desenvolvimento.

O processo legislativo constitucional carregou consigo essa tensão entre o papel instrumental e a importância intrínseca da propriedade, conforme se verificou dos debates da ANC. A consequência disso é que a CF/88 não exprime claramente se o Estado deve outorgar garantias mínimas materiais no aspecto da propriedade rural como condição de realização da justiça social.

A pesquisa também revelou que a jurisprudência brasileira sobre o direito de propriedade demonstra forte tradição na defesa dos direitos fundamentais, associando-os justamente às liberdades negativas, que são as liberdades formais. No sentido político-filosófico, as liberdades substantivas (*freedoms*) diferem das liberdades formais (*liberties*), pois as primeiras estão direcionadas à garantia de uma igualdade real de oportunidades.

Como foi demonstrado ao longo do trabalho, é essa noção de liberdades substantivas, complementar à noção de liberdades formais, que completa a concepção de justiça distributiva, pois uma concepção adequada de justiça deve buscar a liberdade real de oportunidades.

Desse modo, a interpretação jurisprudencial dos comandos constitucionais relativos ao direito de propriedade, em alguma medida, também coloca em risco o próprio conceito de justiça distributiva, pois pouca proteção tem sido dada ao papel instrumental do direito de propriedade, talvez pelo fato de o STF entender que essa atribuição cabe ao executivo, quando da formulação de suas políticas.

Quanto às políticas públicas, verificou-se que o discurso do poder executivo está alinhado com a ideia de valorização do direito de propriedade pela importância intrínseca e pelo papel instrumental, quando vincula o acesso a terra como condição da justiça social.

Entretanto, verificou-se também que a realidade política nacional revela tensões ideológicas por trás das políticas públicas efetivamente concretizadas, ora se aproximando da concepção libertária, ora se aproximando da concepção utilitarista.

O enfoque setorial das políticas públicas favorece essas tensões, à medida que as ações de planejamento do Estado são pensadas por diferentes Ministérios, cuja direção é determinada por alianças políticas, em que a divisão dos cargos ocorre de acordo com os interesses eleitorais. Esse parece ser o maior obstáculo para que o Brasil realmente comece a pensar o desenvolvimento rural de maneira adequada.

Como exemplo, tem-se a evolução da estrutura agrária da região amazônica. A análise dos dados reforça a tese de que arranjos institucionais ineficientes produzem uma distribuição muito desigual do direito de propriedade ao longo do tempo, e que isso é um dos fatores de injustiça no campo.

A ineficiência histórica do poder público, apesar de ser o maior detentor das terras da Amazônia, não foi capaz de lidar com as demandas pelo seu acesso e utilização por particulares. Isso favoreceu a ocorrência de processos de apropriação indevida das terras e o acirramento das desigualdades econômicas e sociais.

Os dados estatísticos e indicadores analisados confirmam a fragilidade das políticas públicas no âmbito do desenvolvimento rural, do direito de propriedade, e da adequada percepção do que representa a justiça distributiva.

É preciso avançar no debate em torno do espaço rural - entre a população que trabalha no campo e a população que vive no campo - e na compreensão das estruturas básicas em torno das quais se organizam a produção e a vida rurais.

Os problemas institucionais identificados com os sistemas públicos de cadastro e de registro de imóveis, de crédito, com a reforma agrária, e com a tributação, criam dificuldades para a realização adequada de políticas públicas de gestão territorial da Amazônia.

As dificuldades apontadas ao longo do trabalho somente serão superadas quando o Estado realmente começar a planejar as políticas públicas de maneira integrada, associando o desenvolvimento rural com a redução da pobreza e a conservação dos recursos naturais, conforme é proposto pelo enfoque territorial.

O enfoque territorial do desenvolvimento rural é compatível com a noção de propriedade-capacidade, à medida que reconhece que a pobreza possui múltiplas dimensões, e que as políticas públicas devem ser direcionadas para ampliar o conjunto de capacidades e funcionamentos dos indivíduos.

O Estado Democrático de Direito brasileiro está fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e no pluralismo político (art. 1º da CF/88), constituindo seus objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como garantir o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo com isso o bem de todos, sem preconceitos (art. 3º, da CF/88).

A conclusão do presente trabalho é que a propriedade privada rural constitucionalmente definida favorece uma noção de justiça distributiva compatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito se, e à medida que, possibilita uma realização da igualdade de oportunidades que não ignora as desigualdades materiais. O Estado deve garantir a todos, como condição da justiça, em razão da dignidade da pessoa humana, o alcance das liberdades substantivas.

Isso quer dizer que a restrição do direito à propriedade (propriedade privada rural), dada sua importância intrínseca, só é moralmente justificável quando isso proporcionar a constituição de liberdades substantivas, especialmente a liberdade de subsistência e a liberdade econômica (sob todas as suas formas) para aqueles que delas não dispõem (aqueles agricultores que estão inseridos no âmbito da pobreza estrutural em suas múltiplas dimensões).

## 6 REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Gregory S.L PEÑALVER, Eduardo M. *An introduction to property theory*. Cambridge Introductions to Philosophy and Law. EUA: Cambridge University Press, 2012. *Ebook*.

ALMEIDA NETO, João Alves de. Uma visão moderna da função social da propriedade rural. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 6, n. 12, fev 2003. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3507](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3507)> Acesso em: 14/11/2014.

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo; GOMES, ElianeLMAGALHÃES, Eduardo; ROCHA, Daniela. Um modelo de produção para a agricultura brasileira e a importância da pesquisa da Embrapa. *Revista de Política Agrícola*, Brasília: Secretaria Nacional de Política Agrícola, Companhia Nacional de Abastecimento, v. 21, n.4, p. 35-59, 2012.

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo; ROCHA, Daniela. Desigualdade nos campos na ótica do Censo Agropecuário 2006. *Revista de Política Agrícola*, Brasília: Secretaria Nacional de Política Agrícola, Companhia Nacional de Abastecimento, v. 22, n. 2, p. 67-75, 2013.

AQUINO, Tomás de. Suma Teologica. v. 8. 1956. *apud* BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista Jurídica Virtual*, v. 5, n. 48, maio 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_48/Artigos/ART\\_LUIS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/Artigos/ART_LUIS.htm)>. Acesso em 20/09/2014.

ARAÚJO, Cícero. Legitimidade, justiça e democracia: o novo contratualismo de Rawls. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a04n57.pdf>> Acesso em: 19/02/2015.

ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. *In*: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999. p. 154-166.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Tradução Mário da Gama Kury. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BALLARIN MARCIAL. Derecho Agrario. 1965. *apud* ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. *In*: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999. p. 154-166.

BARBOSA, Alexandre de Freitas (org.). *O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BARROSO, Lucas Abreu. A função socioambiental da propriedade agrária. *Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 19. [S. l.]: Medio ambiente & derecho, 2009. Disponível em: <[http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/socioambiental-propriedade-agraria-212790317?\\_ga=1.268971313.1584887834.1418871239](http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/socioambiental-propriedade-agraria-212790317?_ga=1.268971313.1584887834.1418871239)> Acesso em: 18/12/2014.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 6, setembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br> Acesso em: 13/10/2014.

BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista Jurídica Virtual*, v. 5, n. 48, maio 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_48/Artigos/ART\\_LUIS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/Artigos/ART_LUIS.htm)>. Acesso em 20/09/2014.

BAUER, Guilherme G. Télles. Sobre as origens da questão agrária brasileira. Ensaio. *Revista de História Regional*, Ponta Grossa, v. 3, n. 1, 1998. p. 135-166. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/viewFile/2056/1538>> Acesso em 15/01/2015.

BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. *A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira*. Brasília: MMA, 2006. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM (Série Estudos, 8).

\_\_\_\_\_. *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural*. 2003. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2003.

BINSWANGER-MKHIZE, Hans P; BOURGUIGNON, Camille; BRINK, Rogerius Johannes Eugenius van den. *Agricultural land redistribution: toward greater consensus* (Agriculture and rural development). Washington, D.C.: The World Bank, 2010. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Ag\\_Land\\_Redistribution.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Ag_Land_Redistribution.pdf)> Acesso em: 26/01/2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2007.

BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O Brasil sem miséria*. CAMPELLO, Tereza, FALCÃO, Tiago, COSTA, Patricia Vieira da (Org). Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/biblioteca/Livro\\_BSM/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria-2.pdf.pagespeed.ce.37VleBKOLM.pdf](http://www.mds.gov.br/biblioteca/Livro_BSM/livro_o_brasil_sem_miseria-2.pdf.pagespeed.ce.37VleBKOLM.pdf)> Acesso em: 27/02/2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Brasil em números = Brazil in figures*. IBGE: Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. v. 22.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas do meio rural 2010-2011*. 4.ed. / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos SocioeconômicosL Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento RuralL Ministério do Desenvolvimento Agrário. -- São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

\_\_\_\_\_. *Atlas da questão agrária brasileira (2008)*. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas do meio rural*. 2.ed. / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos SocioeconômicosL Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento RuralL Ministério do Desenvolvimento Agrário. -- Brasília: MDA; DIEESE, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *A grilagem de terras públicas na Amazônia Brasileira*. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. MMA, 2006.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

\_\_\_\_\_. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Edição especial para o Fórum Social Mundial 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/pnra/II\\_PNRA.pdf](http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/pnra/II_PNRA.pdf)> Acesso em: 27/02/2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica*. Relator: Deputado Sérgio Carvalho. Brasília, 29 de agosto de 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *O livro branco da grilagem de terras no Brasil*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2ed. rev. e atual. v. 3 de séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas populares*. v. 258, Brasília: janeiro de 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>> Acesso em: 08/12/2014.

\_\_\_\_\_. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Sexta-feira, 6 de Maio de 1988b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/240anc06mai1988.pdf>> Acesso em: 08/12/2014.

\_\_\_\_\_. *I Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, 1985. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i\\_pnra.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i_pnra.pdf)> Acesso em 27/02/2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Agropecuário*. Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> Acesso em: 12/02/2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico. Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> Acesso em: 12/02/2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22022 – Espírito Santo. Impetrantes: Hamilton Queiroz de Oliveira e Outros. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 07 Out 1994. *Diário da Justiça*, 04 nov 1994.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.348 – Mato Grosso do Sul. Impetrante: Sergio Luiz Teixeira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 02 Set 1993. *Diário da Justiça*, 08 out 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22164 – São Paulo. Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 30 Out 1995. *Diário da Justiça*, 17 nov 1995.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22478 – Paraná. Impetrante: Francisco Pereira dos Santos. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Maurício Corrêa. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 30 Jun 1997. *Diário da Justiça*, 26 set 1997.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.312 – Paraná. Impetrante: Dirce Brito Gonçalves Pinto. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Maurício Corrêa. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 16 Dez 1999. *Diário da Justiça*, 25 fev 2000.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 527.665 – Paraíba. Recorrente: INCRA. Recorrido: José Carlos Bradley Alves e outros. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão monocrática. Julgamento em 19 Fev 2008. *Diário da Justiça*, 7 mar 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 348.769 – Paraná. Recorrente: INCRA. Recorrido: Aderbal Tavares da Luz e outros. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Órgão Julgador: Primeira Turma. Julgamento em 2 Mai 2006. *Diário da Justiça*, 19 mai 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.032 – Alagoas. Impetrante: Usina Central Barreiros S.A.. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 28 Ago 2001. *Diário da Justiça*, 9 fev 2007.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.307 – Distrito Federal. Impetrante: José Geraldo Uchôa Vieira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 21 Nov 2002. *Diário da Justiça*, 9 fev 2007.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.919 – Pernambuco. Impetrante: Anibal Cardoso de Barros e outros. Impetrado: Presidente

da República. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 22 Set 1994. *Diário da Justiça*, 6 jun 1997.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 28.445 – São Paulo. Impetrante: Pedro Antonio Marim e outros. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgamento em 4 Mai 2010. *Diário da Justiça*, 10 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25793 – Distrito Federal. Impetrante: Paranatinga Agropecuária S/A. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgamento em 05 Nov 2010. *Diário da Justiça*, 11 nov 2010.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Ações Afirmativas*. 3 ed. São Paulo: LTr, 2014a.

\_\_\_\_\_. Direito, Justiça e Ações Afirmativas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS, 8, Belém, 2014. *Anais...*, Belém: UFFPA, 2014b. Disponível em: <[http://www.para2014.copene.org/resources/anais/3/textos\\_mr-cf/Texto%20Mesa%20Redonda%20Direito%20Justica%20e%20Acoes%20Afirmativas%20Claudio%20Brito.pdf](http://www.para2014.copene.org/resources/anais/3/textos_mr-cf/Texto%20Mesa%20Redonda%20Direito%20Justica%20e%20Acoes%20Afirmativas%20Claudio%20Brito.pdf)> Acesso em: 13/10/2014.

BRITO, Miguel Nogueira de. *Propriedade privada: entre o privilégio e a liberdade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

BUAINAIN, Antônio Márcio *et. al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de política agrícola*, Brasília, DF: Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, v. 22, n. 2, p.105-121, abr./maio/Jun. 2013.

CALAZANS, Paulo Murillo. Dworkin deixa inestimável legado para a teoria do Direito. *Revista Consultor Jurídico*, 19 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-fev-19/paulo-calazans-dworkin-deixa-inestimavel-legado-teoria-direito>> Acesso em: 30/12/2014.

CALDEIRA, Cesar (org.). *Separata nº 5, 15 de maio de 1986*. Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), 1986.

CALVEZ, Jean-Yves; L'PERRIN, Jacques. Église et société économique. 1959 *apud* BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista Jurídica Virtual*, v. 5, n. 48, maio 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_48/Artigos/ART\\_LUIS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/Artigos/ART_LUIS.htm)>. Acesso em 20/09/2014.

CARDIM, Carlos Henrique. Apresentação. In: RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. 2 ed. São Paulo: Ática, 2000.

CARDIM, Sílvia Elisabeth; VIEIRA, Paulo de Tarso; VIÉGAS, José Leopoldo. *Análise da Estrutura Fundiária Brasileira*, 1998. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/analise-balance-diagnosticos/analise\\_de\\_estrutura\\_fundiaria\\_brasileira.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/analise-balance-diagnosticos/analise_de_estrutura_fundiaria_brasileira.pdf)> Acesso em: 25/02/2015.

CASTILHO, Ricardo. *Justiça social e distributiva: desafios para concretizar direitos sociais*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito administrativo*. 16 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CELI, Guilherme Cezere. *Renda da terra e desenvolvimento econômico: uma crítica smithiana à teoria dos rendimentos decrescentes ricardiana*. Dissertação (Mestrado), UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Economia. Porto Alegre: 2010. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/redesenv/teses/2010/mestrado/15.pdf>> Acesso em: 03/02/2015.

CENTRO de Atualização Jurídica, CAJ, v. I, n. 6, setembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>> Acesso em: 13/10/2014.

CHENERY, Hollis. Redistribución con crecimiento. 1976. *apud* PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. *Topoi*, v. 11, nº 21, jul.-dez. 2010, p. 260-282. Disponível em: <[http://www.revistatopoi.org/numeros\\_anteriores/topoi21/Topoi21\\_14Artigo14.pdf](http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi21/Topoi21_14Artigo14.pdf)> Acesso em: 01/02/2013.

COMISSÃO Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *O que é a Cepal*. Disponível em <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>> Acesso em: 16/02/2015.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea*. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COELHO, Antônio Augusto de Souza. A proteção possessória do imóvel rural e a posse agrária. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 16, n. 2924, 4 jul. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19467>> Acesso em: 14/01/2015.

COMPARATO, Fabio Konder. O regime da propriedade rural. In: CALDEIRA, Cesar (Org.). *Separata nº 5. 15 de maio de 1986*. Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), 1986.

\_\_\_\_\_. Função social da propriedade dos bens de produção. In: DIREITO empresarial: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 28.

COSTA, Francisco de Assis. Trajetórias tecnológicas, territórios e mercado de terras na Amazônia. In: SAUER, Sérgio LALMEIDA, Wellington (Org.). *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. *Formação agropecuária na Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável*. Belém: UFPA/NAEA, 2012. Coleção Economia Política da Amazônia, Série 4, v. 1.

\_\_\_\_\_. Dinâmica agrária na Amazônia, situação reprodutiva e pobreza: uma contextualização estrutural. In: MIRANDA, Carlos L. TIBÚRCIO, Breno, BUAINAIN, Antônio Márcio e DEDECCA, Cláudio (Orgs). *A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional*. Brasília: IICA, 2013. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. v. 17, p. 111-181.

COSTA, Simone S. Thomazi. Introdução à economia do meio ambiente. *Análise*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 301-323, ago./dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewfile/276/225>> Acesso em: 10/03/2013

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz L. GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE electron.*, São Paulo, v. 1, n. 2, dec. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-56482002000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200003&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 20/12/2014.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Alexandre dos Santos. The Social Function of Property in Brazilian Law. *Fordham Law Review*, v. 80, p. 1171-1181, 2011.

CUNHA FILHO. Sergio de Britto. *A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar imóveis rurais para fins de reforma agrária*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica, PUC-Rio, 2007. Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br>> Acesso em: 28/12/2014.

DEININGER, K. et al. *Innovations in land rights recognition, administration and governance*. Washington: World Bank, GLTN, FIG e FAO, 2010. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-8580-7>> Acesso em: 31/01/2014.

DEININGER, K. et al. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington: World Bank, 2003. Disponível em <<http://econ.worldbank.org/wbsite/external/extdec/extresearch/extprograms/extie/0,,contentmdk:20390052~menupk:475527~pagepk:64168182~pipk:64168060~thesitepk:475520,00.html>> Acesso em: 13/11/2012.

DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Tradução Márcio Pugliesi. 2 ed. São Paulo: Ícone, 2006.

DUTTA, et al. On Measuring Vulnerability to Poverty. 2011 *apud* PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014*. Ascensão do Sul.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução de Jussara Simões. 2 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

\_\_\_\_\_. *Justiça para ouriços*. Tradução de Pedro Elói Duarte. Coimbra – Portugal: Almedina, 2012.

ESTEVEZ, Marcel Petrocino. O modelo de reforma agrária de mercado do banco mundial: implicações dos programas executados no Brasil e na América Latina. In:

COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 12. Barcelona, 2012. *Anais...* Barcelona: Universidade de Barcelona, 2012. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-m-esteves.pdf>> Acesso em: 17/03/2013.

FAO Land Tenure and Management Unit. 2009. *Towards voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources*. Land Tenure (Working Paper 10). Rome: Food and Agricultural Organization of the UN. 2009. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0955e/i0955e00.pdf>>. Acesso em: 31/01/2014.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. O papel do direito na construção do desenvolvimento. *Cadernos Direito GV*, v. 5, p. 13-41, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2822/caderno%2520direito%252026.pdf?sequence=1>> Acesso em: 10/02/2015.

FARIAS, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, USP. São Paulo: USP, 2006.

\_\_\_\_\_. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou "inovação por adição"? *Estud. av.*, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100021&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100021&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 23/01/2015.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GARCIA, Alexandre Barril. *Desarrollo rural: concepto, institucionalidad y políticas en el 2001*. Santiago do Chile: IICA, 2002. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/repdoc/A9450E/A9450E.PDF>> Acesso em: 24/01/2015.

GARGARELLA, Roberto. *As teorias de justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GIANNETTI, Eduardo. *Liberalismo x pobreza: a liberdade vencendo a miséria*. São Paulo: Inconfidentes, 1989.

\_\_\_\_\_. *Felicidade: diálogos sobre o bem-estar na civilização*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

\_\_\_\_\_. *Entrevista*. [28 de novembro, 2005]. São Paulo: TV Cultura. Entrevista concedida ao Programa Roda Viva. Disponível em [http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/352/entrevistados/eduardo\\_gianetti\\_2005.htm](http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/352/entrevistados/eduardo_gianetti_2005.htm) Acesso em: 15/01/2015.

\_\_\_\_\_. *O valor do amanhã: ensaio sobre a natureza dos juros*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. *E-book*.

GIRARDI, Eduardo Paulon. *Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira*, 2008. Tese (Doutorado em Geografia). Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2008.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem econômica na Constituição de 1988: (Interpretação e crítica)*. 13. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

GROCIO, Hugo. The Jurisprudence of Holland. 1926. *apud* PIPES, Richard. *Propriedade e liberdade*. Tradução de Luiz Guilherme B. Chaves e Carlos Humberto Pimentel Duarte da Fonseca. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro L REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. *Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília*, v. 50, n. 3, set. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032012000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300008&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 31/01/2014.

HARADA, Kioshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. EUA: AAAS. Disponível em: <<http://eesc.columbia.edu/courses/v1003/lectures/population/tragedy%20of%20the%20commons.pdf>> Acesso em: 10/02/2013.

HAYEK, Friedrich August von. *Os fundamentos da liberdade*. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983.

\_\_\_\_\_. *O caminho da servidão*. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 6 ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação (de 1970 a 2008)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

HOFFMANN, Rodolfo. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

HOLSTON, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, v. 8, n. 2, fev. 1993. São Paulo. 1993.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUME, David. *Tratado da natureza humana*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2001.

IHERING, Rudolf von. *Teoria simplificada da posse*. Tradução Fernando Bragança. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2001.

KLAUTAU FILHO, Paulo de Tarso Dias. *Igualdade e liberdade: Ronald Dworkin e a concepção contemporâneas de Direitos Humanos*. Belém: Editora CESUPA, 2004.

KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. Tradução Luís Carlos BorgesL revisão da tradução Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LENZ, Maria Heloisa. A teoria da renda da terra em Adam Smith. *Ensaio FEE*, Porto Alegre: FEE, v.14, n. 1, 1993. p.144-178.

LOCKE, John. *Dois tratados do governo civil*. Tradução Miguel Morgado. Revisão Luís Abel Ferreira. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2006.

MATTOS NETO, Antônio José de. A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil. Belém: CEJUP, 1988.

MALUF, Renato S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013. p. 57-88. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.19.

MARÉS, Carlos Frederico. Direito agrário e meio ambiente. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999. p. 507-519.

\_\_\_\_\_. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.

MARTINS, José de Souza. *O Cativo da terra*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MATTEI, Lauro. Pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013. p. 89-123. Série Desenvolvimento Rural SustentávelLv.19.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MESQUITA, Valena Jacob Chaves. *A sujeição do trabalhador à condição análoga de escravo no Pará: uma análise jurisprudencial do crime no Tribunal Regional Federal da 1ª Região*. 2014. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Pará, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2014.

MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Tradução Pedro Madeira [Ed. especial]. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

MIRANDA, CarlosL TIBÚRCIO, BrenoL BUAINAIN, Antônio Márcio; DEDECCA, Cláudio (Orgs). *A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional*. Brasília: IICA, 2013. Série Desenvolvimento Rural SustentávelLv.17..

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 2a. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. 4.

MONTE, Francisco Clesson Dias. *O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública*. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2013. Disponível em: [http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2013/05/https\\_correio2.incr.gov\\_4.pdf](http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2013/05/https_correio2.incr.gov_4.pdf) Acesso em: 02/02/2015.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da. Fundamentos teóricos da função social da propriedade: a propriedade em Tomás de Aquino. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília. v. 10, n. 92, p. 01-37, out./2008 a jan./2009. Disponível em: [www.presidencia.gov.br/revistajuridica](http://www.presidencia.gov.br/revistajuridica) Acesso em: 20/01/2013.

NARAYAN, Deepa. Voices of the poor. 2000. *apud* CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE electron.*, São Paulo, v. 1, n. 2, dec. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482002000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482002000200003&script=sci_arttext) Acesso em: 20/12/2014.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23/01/2015.

NEVES, Gustavo Kloh Muller; PORTO, Antônio José Maristrello. *Direito de propriedade*. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008. Roteiro de curso. Disponível em: [http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/archive/d/de/20080820195932!Direito\\_da\\_Propriedade.pdf](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/archive/d/de/20080820195932!Direito_da_Propriedade.pdf) Acesso em: 20/12/2014.

NEY, Marlon Gomes; HOFFMANN, Rodolfo. Educação, concentração fundiária e desigualdade de rendimentos no meio rural brasileiro. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. vol.47, n. 1, p. 147-181, 2009.

\_\_\_\_\_. Desigualdade de renda na agricultura: o efeito da posse da terra. *Economia*, Niterói, v. 4, n. 1, jan./jun. de 2003.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Mauricio de Carvalho (Orgs.). *Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização de um Conceito*. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

NOZICK, Robert. *Anarquia, estado e utopia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

NUSSBAUM. Martha C. Women's Capabilities and Social Justice. *Journal of Human Development*, v. 1, n. 2, 2000. Disponível em: <http://philosophy.uchicago.edu/faculty/files/nussbaum/Women%27s%20Capabilities%20and%20Social%20Justice.pdf>. Acesso em: 18/02/2015.

\_\_\_\_\_. Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, v. 9, n. 2-3, p. 33-59, 2003. Disponível em: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catgenyeco/Materiales/2011-08-10%20M6%20->

[%20Nussbaum%282003%29CapabilitiesAsFundamental.pdf>.](#) Acesso em: 18/02/2015.

\_\_\_\_\_. *Creating capabilities: the human development approach*. England: Harvard University Press, 2011.

\_\_\_\_\_. *Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. Tradução de Susana de Castro. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Artigo: A grilagem de terras públicas na Amazônia. Originalmente publicado pelo Valor Econômico em 25/07/2008. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2008/07/28/a-grilagem-de-terras-publicas-na-amazonia-artigo-de-ariovaldo-umbelino-de-oliveira/>>. Acesso em: 01/02/2013.

\_\_\_\_\_. A política de reforma agrária no Brasil. In: REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS (Org.). *Direitos Humanos no Brasil 2009*. São Paulo, 2009. p. 27-37.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>> Acesso em: 26/12/2014.

OPTIZ, Sílvia C. B.; OPTIZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro*. Teoria, luta política e balanço de resultados Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <[http://www1.capes.gov.br/teses/pt/2004\\_mest\\_ufrj\\_joao\\_marcio\\_mendes\\_pereira.pdf](http://www1.capes.gov.br/teses/pt/2004_mest_ufrj_joao_marcio_mendes_pereira.pdf)> Acesso em: 01/02/2013.

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do "combate à pobreza". *Topoi*, v. 11, nº 21, jul.-dez. 2010, p. 260-282. Disponível em: <[http://www.revistatopoi.org/numeros\\_anteriores/topoi21/Topoi21\\_14Artigo14.pdf](http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi21/Topoi21_14Artigo14.pdf)> Acesso em: 01/02/2013.

PEGURIER, Eduardo. Artigo: A tragédia dos comuns. In: O ECO. 23 de Janeiro de 2006. Disponível em: [http://www.oeco.com.br/eduardo-pegurier/17160-oeco\\_15406](http://www.oeco.com.br/eduardo-pegurier/17160-oeco_15406) Acesso em: 10/02/2013.

PEREIRA, João Márcio MendesLSAUER, Sérgio. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 3, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0102-69922011000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0102-69922011000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 18/02/2013.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIPES, Richard. *Propriedade e liberdade*. Tradução de Luiz Guilherme B. Chaves e Carlos Humberto Pimentel Duarte da Fonseca. Rio de Janeiro: Record, 2001.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). *Human Development Report 1990*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1990. Disponível em:

<[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr\\_1990\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf)>. Acesso em: 14/02/2015.

\_\_\_\_\_. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Lisboa, Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, 2014. Disponível em: <[http://vi.unctad.org/resources-mainmenu-64/digital-library?task=dl\\_doc&doc\\_name=856-2013-human-d&lang=pt](http://vi.unctad.org/resources-mainmenu-64/digital-library?task=dl_doc&doc_name=856-2013-human-d&lang=pt)> Acesso em: 14/02/2015.

\_\_\_\_\_. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência*. Lisboa, Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>> Acesso em: 14/02/2015.

\_\_\_\_\_. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>> Acesso em: 30/10/2014.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RATTES, Anna Maria. Um Olhar de 20 Anos In: CONSTITUIÇÃO 20 anos: Estado, democracia e participação popular: caderno de textos (Série ação parlamentar L nº 393). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p. 25-30.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3 ed. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. *Justiça e democracia*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *O liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2 ed. São Paulo, Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. Political liberalism: reply to Habermas. *The Journal of Philosophy*, v. 92, n. 3, p. 132-180, mar., 1995. Disponível em: <[http://homepage.univie.ac.at/herbert.preiss/files/Rawls\\_Political\\_Liberalism\\_Reply\\_to\\_Habermas.pdf](http://homepage.univie.ac.at/herbert.preiss/files/Rawls_Political_Liberalism_Reply_to_Habermas.pdf)>. Acesso em: 19/02/2015.

RENNER, Karl. *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

REYDON, B. P. e COSTA, A. S. Cadastro e regulação da propriedade da terra: um estudo do seu custo com base na legislação em vigor. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 20, n. 1, jan.fev.mar, 2011.

REYDON, Bastiaan Philip. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, Pedro (org.). *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: MDA, 2007. (Nead Estudos; 15)

REYDON, B.P., A.R. Romeiro. Desenvolvimento da agricultura familiar e reabilitação de terras alteradas na Amazônia. In: LEITE, P.S. (org.). *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. Tradução de Rolf Kuntz. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Título II. Coleção Os pensadores.

RIPERT, Georges. O regimen democrático e o direito civil moderno. 1937. *apud* BARROSO, Lucas Abreu. A função socioambiental da propriedade agrária. *Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 19. [S. l.]: Medio ambiente & derecho, 2009. Disponível em: <[http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/socioambiental-propriedade-agraria-212790317?\\_ga=1.268971313.1584887834.1418871239](http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/socioambiental-propriedade-agraria-212790317?_ga=1.268971313.1584887834.1418871239)> Acesso em: 18/12/2014.

ROCHA, Ibraim et. al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

RODRIGUEZ, José Rodrigo et. al. (Coord.). *Recuperação de terras públicas e modernização do registro de imóveis*. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. (no prelo). Relatório final de pesquisa (Série Pensando o Direito)

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: Direito das coisas*. 28 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. v. 5.

ROSAS, Joao Cardoso. *Concepções da justiça*. Lisboa: Edições 70, 2011. Coleção O Saber da Filosofia, n. 41.

ROSENFELD, Denis Lerrer. Reflexões sobre o direito à propriedade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à economia*. 20 ed. 7. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

SÁ, João Daniel Macedo. *Pagamento por serviços ambientais: perspectivas para a proteção e uso dos recursos naturais*. Belém, 2009. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós graduação em Direito, Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.

SANTOS, Roberto Araújo de Oliveira. *A economia do Estado do Pará*. Belém: IDESP, 1978.

\_\_\_\_\_. Brasil: a questão agrária e as promessas de um novo experimento constitucional. 1988. *apud* TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA-ITERPA, 2001.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang et. al. *Curso de direito constitucional*. 3 ed. São Paulo: RT, 2014

SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. *Estudos Sociedade e Agricultura* (CPDA-UFRRJ), v. 18, p. 98-126, 2010. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/art/201004-098-126.pdf>> Acesso em: 01/02/2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Available from. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22/12/2014.

\_\_\_\_\_. Property and Hunger. In: *Economics and Philosophy*. v. 4. Reino Unido. *Cambridge Journals Online*, 1988. p. 57-68. Disponível em: <<http://users.manchester.edu/Facstaff/SSNaragon/Online/texts/425/Sen,%20PropertyHunger.pdf>> Acesso em: 05/01/2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIELDS, Christopher. Viver bem: a ética de Aristóteles. Tradução de Desidério Murcho. In: *Crítica. Ética*. Artigos introdutórios. 25 de Janeiro de 2010. Disponível em: <<http://criticanarede.com/viverbem.html>> Acesso em: 30/09/2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Leandro Ribeiro da. *Propriedade rural*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2 ed. 3ª tir. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOARES, Evanna. A exploração de trabalho escravo e a Emenda Constitucional nº 81/2014. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 19, n. 4104, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/32315>> Acesso em: 8/01/2015.

SOLARI, Gioele. Filosofía del derecho privado. 1950 *apud* BARROSO, Lucas Abreu. A função socioambiental da propriedade agrária. *Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 19. [S. l.]: Medio ambiente & derecho, 2009. Disponível em: <[http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/socioambiental-propriedade-agraria-212790317?\\_ga=1.268971313.1584887834.1418871239](http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/socioambiental-propriedade-agraria-212790317?_ga=1.268971313.1584887834.1418871239)> Acesso em: 18/12/2014.

SOUSA, João Bosco Medeiros de. Confisco de terras. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999. p. 792-802.

SOUZA, Paulo Marcelo de; LIMA, João Eustáquio de. A Distribuição de Terra no Brasil e nas Unidades da Federação, 1970-95/96. *Revista Econômica do Nordeste*. v. 34, n. 1, jan-mar. Fortaleza: REN, 2003. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=298](http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=298)> Acesso em: 25/01/2015.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA-ITERPA, 2001.

\_\_\_\_\_. Combate a Grilagem: Instrumento de promoção dos direitos agroambientais da Amazônia. In: COSTA, Paulo Sérgio Weyl A. *Direitos Humanos em Concreto*. Curitiba: Juruá, 2008. pp. 256-282.

UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA. *Histórico*. Disponível em: <<http://www.udr.org.br/historico.htm>> Acesso em: 11/12/2014.

VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval deL GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VEIGA, José Eli da. *Meio ambiente & desenvolvimento*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. Nascimento de outra ruralidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, ago. 2006b. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000200023&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200023&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 23/01/2015.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

\_\_\_\_\_. Males independentes. *Jornal Estadão*, São Paulo, 28 Jan 2002. Disponível em: <[http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/124\\_28-01-02-Males-independentes.pdf](http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/124_28-01-02-Males-independentes.pdf)> Acesso em: 15/02/2015.

\_\_\_\_\_. Polêmica na comunidade das lebres. *Jornal Estadão*, São Paulo, 01 jul. 2000a. Disponível em: <[http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/15\\_27-09-97-A-extincao-dos-pequenos.pdf](http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/15_27-09-97-A-extincao-dos-pequenos.pdf)> Acesso em: 15/02/2015.

\_\_\_\_\_. Eficiência agrícola e tamanho da propriedade. *Jornal Estadão*, São Paulo, 15 jul 2000b. Disponível em: <[http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/15\\_27-09-97-A-extincao-dos-pequenos.pdf](http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/15_27-09-97-A-extincao-dos-pequenos.pdf)> Acesso em: 15/02/2015.

\_\_\_\_\_. A extinção dos “pequenos”. *Jornal Estadão*, São Paulo, 27 set 1997. Disponível em: <[http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/15\\_27-09-97-A-extincao-dos-pequenos.pdf](http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/15_27-09-97-A-extincao-dos-pequenos.pdf)> Acesso em: 15/02/2015.

\_\_\_\_\_. *O que é reforma agrária*. São Paulo: Abril cultural, Brasiliense, 1984. Coleção Primeiros Passos.

VITA, Álvaro de. *O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. Democracia e justiça. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452000000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200002&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 19 /02/2015.

WACHOWICZ, MarcosLMATIAS, João Luis Nogueira (Coord.). *Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Disponível em: <[http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/i\\_estudo.pdf](http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/i_estudo.pdf)> Acesso em: 05/12/2012.

WELCH, Clifford Andrew. *Movimentos sociais no campo até o golpe militar de 1964: a literatura sobre as lutas e resistências dos trabalhadores do campo do século XX*. Londrina: Lutas e Resistências, setembro 2006. v. 1, p 60-75.

WCED - The World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford, Inglaterra: Oxford Press, 1987.