



**DIREITO DE PROPRIEDADE E AMPLIAÇÃO DAS CAPACIDADES HUMANAS:
UMA ANÁLISE DA QUESTÃO AGRÁRIA A PARTIR DAS MÚLTIPLAS
DIMENSÕES DA POBREZA**

**João Daniel Macedo Sá¹
Daniel Silva Fampa²**

Resumo: O presente trabalho se propõe a analisar o desenvolvimento rural no Brasil a partir da proteção conferida ao direito de propriedade. Para tanto, investiga a correlação existente entre a estrutura fundiária e a pobreza rural no aspecto das desigualdades de renda e riqueza. Nesse sentido, faz uma análise da questão agrária e das múltiplas dimensões da pobreza. O trabalho foi baseado em pesquisa teórica, com levantamento bibliográfico, utilizando-se do método dedutivo. Conclui-se que a proteção do direito de propriedade contribui para a ampliação das capacidades humanas e por isso deve ser garantida pelo Estado como justa medida de igualdade.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural, Direito de propriedade, Desigualdade, Pobreza, Capacidades.

**PROPERTY RIGHTS AND ENLARGEMENT OF HUMAN CAPABILITIES: AN
ANALYSIS OF THE AGRARIAN ISSUE FROM THE MULTIPLE DIMENSIONS OF
POVERTY**

Abstract: This work intends to analyze the rural development in Brazil from the protection conferred to the right of property. In this purpose, it investigates the correlation between the land structure and rural poverty in the aspect of income and wealth inequalities. In this sense, it analyzes the agrarian question and the multiple dimensions of poverty. The work was based on theoretical research, with a bibliographical survey, using the deductive method. It concludes that the protection of the property rights contributes to the expansion of human capabilities and therefore must be guaranteed by the State as a just measure of equality.

Keywords: Rural Development, Property rights, Inequality, Poverty, Capabilities.

¹ Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA). É doutor em direito pela UFPA. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil e Direito Ambiental, atuando principalmente com o direito de propriedade sob o enfoque da teoria da justiça e na responsabilidade civil, com enfoque em danos ambientais. Tem interesse nas linhas de pesquisa em Teoria do Direito, Filosofia Política e Filosofia do Direito.

² Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), vinculado à linha de pesquisa Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos. Graduado em Direito pela UFPA (2015). Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Civil Constitucional irada de Copérnico(UFPR). Coordenador Executivo do grupo de estudos Tópicos sobre Fundamentos da Responsabilidade Civil (UFPA), coordenado cientificamente pela Prof.^a Dr.^a Pastora Leal. Advogado. Tem experiência em Direito, com ênfase em Direito Civil, atuando principalmente nos seguintes temas: Responsabilidade Civil, Dano Moral e Direitos da Personalidade.



1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo investigar a correlação existente entre a estrutura fundiária e o desenvolvimento rural, a partir do enfrentamento de questões ligadas à pobreza rural.

Esse ponto marca um dos principais debates desenvolvidos pela literatura especializada a respeito do que vem sendo chamado de *questão agrária*. Segundo Bobbio *et. al.* (2007, p. 1041), a assim denominada questão agrária trata do conjunto de problemas sociais e econômicos ligados ao setor primário da economia, incluindo também aqueles relacionados com os trabalhadores da terra.

Desse modo, se o conceito de propriedade tem influência sobre a questão agrária (no sentido de ser entendido como um bem de produção³), torna-se necessário entender qual é a participação da propriedade rural na formação do patrimônio, na formação da renda, e na proliferação da pobreza decorrentes das relações que se desenvolvem no campo.

Historicamente, a teoria econômica marxista marca essa crítica ao modelo capitalista, 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 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, p. 110 e ss.).

Esses estudos sustentam uma nova fase do desenvolvimento, marcada por mudanças radicais no padrão de acumulação de riqueza no campo, que já não dependeria apenas da terra,

³ Para Benatti (2003, p. 25), o direito adota a propriedade rural na concepção de que o instituto representa um bem de produção, que atualmente também desempenha papel ambiental.



mas principalmente de investimentos em tecnologia e infraestrutura nas propriedades, conhecimento, capital humano e capacidade de gestão

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 rural.

Essa polarização marca a justificativa da presente pesquisa, que está amparada na compreensão de que existe uma correlação direta entre a proteção do direito de propriedade e a melhoria da qualidade de vida das pessoas do campo, cuja hipótese toma como base a ideia de que a busca de uma igualdade de acesso à terra pode ser vista como condição da justiça.

A metodologia do trabalho baseou-se em pesquisa teórica, com levantamento bibliográfico. Para justificar e argumentar sobre as hipóteses levantadas foi utilizado o método dedutivo.

O trabalho se desenvolve em dois capítulos, sendo o capítulo 2 dedicado à discussão da questão agrária a partir da sua possível relação entre pobreza e desigualdade de renda e riqueza. No capítulo 3 são apresentadas questões ligadas às múltiplas dimensões da pobreza rural, sintetizando as principais críticas ao enfrentamento da pobreza apenas pelo enfoque na transferência de renda.

2 A DISCUSSÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA A PARTIR DA POBREZA

Segundo Bobbio *et. al.* (2007, p. 1041), a questão agrária tem suas origens com o desenvolvimento da teoria da renda da terra, de David Ricardo, em 1817.

Para Lenz (1993, p. 144), o estudo da importância da terra na composição dos fluxos monetários e sua relação com a acumulação de capital, com o lucro e com a formação da renda dos agricultores, tem sua origem no capitalismo mercantil dos séculos XV a XVII.

É necessário destacar que esse processo ligado ao que hoje se denomina questão agrária se inicia já na idade média, quando se verifica uma pequena e gradativa mudança na configuração das propriedades feudais, em que algumas terras passam a ser arrendadas e a mão de obra começa a ser esporadicamente remunerada com salários.



Pipes (2001, p. 48) destaca que “embora a onda da atividade comercial tenha começado na Itália, [nesse período] as cidades italianas não produziram uma doutrina econômica que justificasse o capitalismo”.

De fato, a influência teórica de Ricardo (1722-1823) contribuiu para a afirmação do liberalismo clássico, estabelecendo 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) constitui uma categoria econômica, cujo pano de fundo é a ênfase dada à oferta e a questão sobre como se pode aumentar a produção.

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.

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. Ricardo ficou conhecido por fazer a defesa do fazendeiro-arrendatário e condenar 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.



Em tese, segundo princípios de economia, a produção⁴ (produto) é determinada pelos fatores de produção. Os fatores de produção também são denominados de recursos de produção, e são constituídos por fatores naturais (como por exemplo a terra), pela população economicamente mobilizável (a exemplo do 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 corresponde 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.

Dessa forma, torna-se perfeitamente justificável defender jurídica e politicamente que a legislação agrária estimulasse o financiamento das atividades já desenvolvidas por proprietários rurais com razoável concentração fundiária, em vez de um aumento da disponibilidade de terras produtivas em regiões rurais com alta concentração populacional (num processo de desconcentração fundiária), eis que as atividades já desenvolvidas seriam impulsionadas por incentivos do governo e pela conseqüente oferta de mão de obra.

Entretanto, se considerarmos que a terra é fator de produção fixo⁵, e que a mão de obra é fator de produção variável⁶, 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

⁴ 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).

⁵ Fatores de produção fixos são aqueles cujas quantidades não mudam quando a quantidade do produto varia.

⁶ Fatores de produção variáveis são aqueles cujas quantidades utilizadas variam quando o volume de produção se altera (VASCONCELOS; GARCIA, 2008, p. 84).





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 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.

Conforme mostram alguns dados oficiais, 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, p. 114), poucas modificações haviam ocorrido nos indicadores de distribuição da posse da terra no Brasil 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 total⁷) 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), 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). 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%.

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.

⁷ Dentro desse grupo, existem dois milhões de estabelecimentos com produção anual de aproximadamente um salário mínimo.



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 à 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*⁸ e a *área do empreendimento agrícola*⁹, 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 PNAD¹⁰, 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, p. 48) 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 seria pequena em comparação à influência dos insumos tecnológicos, sendo os últimos responsáveis pelo efeito dos rendimentos.

Analisando os dados do Censo Agropecuário de 2006, Alves *et. al.* (2012; 2013, 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).

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.

⁸ A PNAD classifica a posição na ocupação em três categorias, o *empregador*, o *empregado* e aquele que trabalha a terra por *conta própria*.

⁹ “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).

¹⁰ 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.



Esse tipo de análise faz sentido quando se estuda a eficiência da produção, ou seja, que o incremento de tecnologia leva à 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, essa distribuição (da terra) continua concentrada. Portanto, o problema da concentração fundiária acaba se tornando uma 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 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.

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.

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 de seus projetos de vida. 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 (2000):

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, como no caso do Programa Bolsa Família.

Em acirrada crítica sobre o assunto, Barbosa (2012, p. 57) defende que os programas de transferência de renda implementados nas áreas rurais tendem a congelar o padrão de desigualdade. 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 intersectorialidade 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.

3 AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA POBREZA RURAL

Os organismos internacionais, influenciados pelas análises de Amartya Sen (2011; 2008; 2000) já vêm defendendo há algum tempo que a análise da pobreza não deve estar



vinculada apenas à renda. 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. 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.

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 produtivos, necessidades e outras variações pessoais” (SEN, 2008, p. 188).

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).

Para Amartya Sen, 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.

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).

Baseado 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.

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.

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 saiam 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 (MIRANDA; 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 dos problemas que persiste é que a dinâmica agrária também é marcada por uma diversidade de fatores, dentre os quais se destaca a estrutura fundiária. Costa (2011), por exemplo, demonstra em suas análises que os arranjos institucionais orientam a estrutura fundiária da Amazônia 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).



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio pretendeu demonstrar que existe uma correlação entre a estrutura fundiária, desenvolvimento rural, e a pobreza rural. O debate sobre a questão agrária deve considerar que a pobreza rural se manifesta em múltiplas dimensões.

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. À medida em 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.

O enfrentamento da pobreza rural em suas múltiplas dimensões depende da prestação universal de serviços sociais básicos, nos quais estão incluídos educação, cuidados de saúde, abastecimento de água, saneamento básico, segurança pública, etc, além da correta configuração de arranjos distributivos em torno dos direitos de propriedade.

Por isso, nesse processo de desenvolvimento, a busca de uma igualdade de acesso à 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.

REFERÊNCIAS

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo; GOMES, Eliane; MAGALHÃES, 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.

BARBOSA, Alexandre de Freitas (org.). **O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BENATTI, José Heder. **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.



DIREITO DE PROPRIEDADE E AMPLIAÇÃO DAS CAPACIDADES HUMANAS: UMA ANÁLISE DA QUESTÃO AGRÁRIA A PARTIR DAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA POBREZA

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2007.

BRASIL. 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.

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.

COSTA, Francisco de Assis. Trajetórias tecnológicas, territórios e mercado de terras na Amazônia. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (Org.). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

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.

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.

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 Sustentável; v.19.

MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno; BUAINAIN, Antônio Márcio; DEDECCA, Cláudio (Orgs.). **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.17.

NEY, Marlon Gomes; HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade de renda na agricultura: o efeito da posse da terra. **Economia**, Niterói, v. 4, n. 1, jan./jun. de 2003.

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>. Acesso em: 11/05/2017.



_____. **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> Acesso em: 11/05/2017.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **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>. Acesso em: 11/05/2017.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação.** Tradução de Rolf Kuntz. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Título II. Coleção Os pensadores.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia.** 20 ed. 7. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

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.

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> Acesso em: 11/05/2017.

VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VEIGA, José Eli da. 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> Acesso em: 11/05/2017.

_____. Polêmica na comunidade das lebres. **Jornal Estadão,** São Paulo, 01 jul. 2000. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/15_27-09-97-A-extincao-dos-pequenos.pdf> Acesso em: 11/05/2017.