XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

ANA ELIZABETH NEIRÃO REYMÃO

LAIR DA SILVA LOUREIRO FILHO

JORGE LUIZ OLIVEIRA DOS SANTOS

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Ana Elizabeth Neirão Reymão; Lair da Silva Loureiro Filho; Jorge Luiz Oliveira dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-847-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28: 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil

Centro Universitário do Estado do Pará
Belém - Pará - Brasil
https://www.cesupa.br/

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Apresentação

Essa coletânea é fruto da reunião do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I, realizada no XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI, em Belém do Pará, em 15 de novembro de 2019.

As exposições e o debate nesse GT foram norteadas por uma visão contemporânea de sustentabilidade do desenvolvimento, a qual atribui um papel de destaque aos sistemas jurídico e legal e desperta um crescente interesse de profissionais do Direito e da Economia por temas que associam as duas ciências.

No artigo A CONTRIBUIÇÃO DO ICMS VERDE PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) PÓS 2015, Caroline Leite Giordano analisa a contribuição da política pública ambiental do ICMS verde praticada no Estado do Pará para que o Brasil possa cumprir os Objetivos de Desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).

Jean Carlos Dias e Geraldo Magela Pinto de Souza Júnior, no texto A CRÍTICA DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL À TEORIA COASIANA DOS CUSTOS SOCIAIS: A RELEVÂNCIA DO EFEITO DOTAÇÃO EM NEGOCIAÇÕES, os autores discutem a crítica da economia comportamental ao Teorema de Coase, apresentando uma nova perspectiva de análise econômica do direito e dos seus custos sociais.

Em A EXPLORAÇÃO DOS ICEBERGS À LUZ DO TRATADO DA ANTÁRTIDA, Reinaldo Caixeta Machado e André de Paiva Toledo dedicam-se à questão da natureza jurídica dos icebergs e questionam a legitimidade de sua exploração, analisando o Protocolo de Proteção Ambiental do Tratado da Antártida.

A análise do instrumento econômico pagamento por serviços ambientais é o objetivo do artigo A IMPORTÂNCIA DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de Maria Leopoldina Coutinho da Silva Ribeiro, que argumenta que as políticas públicas de comando e controle não têm sido capazes de, isoladamente, resolver a problemática ambiental de maneira satisfatória.

Thiago Sampaio Elias e Stéfani Clara da Silva Bezerra são os autores de A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA PÓS-CRISE DE 2008 SOB A PERSPECTIVA DAS TEORIAS DE KEYNES E HAYEK, que destacam a contribuição desses economistas para a Ciência Econômica e, à luz desses referenciais, discutem as medidas adotadas pelo governo brasileiro nas políticas econômicas recentes.

Em A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL COMO CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA TERRA LEGAL, Ana Elizabeth Neirão Reymão e Northon Sergio Lacerda Silva discutem a importância da regularização fundiária como política pública de concretização do direito ao desenvolvimento dos agricultores familiares, analisando o programa Terra Legal.

O texto de Victor Fernando Alves Carvalho, intitulado A RESSIGNIFICAÇÃO DO JUSNATURALISMO DE JOHN LOCKE A PARTIR DO CAPITALISMO HUMANISTA, investiga em que medida a proposta do capitalismo humanista, formulada pelos juristas Ricardo Sayeg e Wagner Balera, ressignifica o pensamento do filósofo inglês do século XVII John Locke.

No artigo A TRANSIÇÃO TECNOLÓGICA PARA UMA ECONOMIA SUSTENTÁVEL: PRODUÇÃO E CONSUMO, DESAFIOS E RISCOS DE UMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, Francine Cansi e Liton Lanes Pilau Sobrinho trazem uma reflexão acerca da transição tecnológica para uma economia sustentável, analisando o paradoxo produção e consumo, assim como os desafios e riscos de uma perspectiva de se construir um desenvolvimento sustentável.

O estudo de Napoleão Bernardes Neto e Pollyanna Maria da Silva, em A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: AGENDA TRANSNACIONAL DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, apresentam as propostas de transparência pública de instituições internacionais o combate à corrupção e o fomento de uma governança pública sustentável.

Em A UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA O APERFEIÇOAMENTO DO REGIME DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRO, Fernando Peixoto Fernandes de Oliveira e Jacqueline do Socorro Neri Rodrigues Lobão discutem a possibilidade de aplicação de conhecimentos da Análise Econômica do Direito ao Direito Administrativo Brasileiro para fins de estudo das contratações públicas.

O artigo ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO DE MERCADO NO SETOR AÉREO BRASILEIRO A PARTIR DA PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, de Helder Fadul Bitar, discorre acerca do processo de recuperação judicial da Avianca Brasil e leilão de seus ativos e alerta para os indicativos de concentração do mercado aéreo e diminuição da concorrência no setor.

O artigo de Iuri Gnatiuc Barbosa, AS START UPS COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO MUNDO GLOBALIZADO, analisa as múltiplas possibilidades criadas por esse modelo empresarial e a possibilidade da promoção do desenvolvimento social por empresas que o adotam.

Valério Catarin de Almeida apresentou o artigo BRUMADINHO, A ATIVIDADE EMPRESARIAL E ECONÔMICA E O PAPEL DO ESTADO para discutir, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, o papel do Estado na regulação das atividades empresarias, tomando como referência o caso do rompimento da barragem na cidade de Brumadinho.

O texto CARTA DE LISBOA E AS DIRETRIZES PARA O TRABALHO DECENTE NA AGRICULTURA FAMILIAR, de Prudêncio Hilário Serra Neto e Valena Jacob Chaves Mesquita, traz uma reflexão acerca da Carta de Lisboa para o fortalecimento da agricultura familiar e propõe pensar as diretrizes nela apresentadas como requisitos necessários para o trabalho decente no meio rural.

Em CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PROPRIEDADE PRIVADA À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, de Bianca de Paula Costa Lisboa Feitosa e Katia Borges dos Santos, as autoras discutem o instituto da propriedade privada tendo como referência essa abordagem teórica.

No artigo DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INOVAÇÃO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA, de José Henrique Specie, o autor analisa a importância de um Sistema Nacional de Inovação para a superação das desigualdades regionais e o desenvolvimento social e econômico do país.

Jamili Simoes e Marcelo Benacchio, em DIREITOS HUMANOS E A ORDEM ECONÔMICA: A VIABILIDADE DE UM MODELO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, discutem capitalismo, humanismo e os direitos humanos e defendem a possibilidade da existência do modelo econômico capitalista de forma sustentável.

O texto ECONOMIA, DIREITO E A INFLUÊNCIA DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de Marcelo Henrique Alves Lobão, aborda o abuso de poder dos grandes investidores e a instabilidade econômica, propondo a intervenção estatal e a adoção de leis contra fraudes.

Em EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL, Lair da Silva Loureiro Filho discute a importância de evitar a armadilha do "caixa único" na utilização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) para que a mineração seja um vetor de desenvolvimento econômico e minimize os danos ambientais provocados pela atividade.

Pautado na Análise Econômica do Direito, Ubiratan Bagas dos Reis nos traz um estudo sobre as premissas básicas constitucionais acerca da função social da empresa e do princípio da livre concorrência, em FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA E LIVRE CONCORRÊNCIA - UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR ENTRE O DIREITO E A ECONOMIA.

Igor Barbosa Beserra Gonçalves Maciel e Jailton Macena de Araújo, em GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO: DESERTIFICAÇÃO E O ESGOTAMENTO DO AÇUDE DE COREMAS (PB), apresenta uma reflexão acerca da gestão dos recursos hídricos no Brasil como uma política de desenvolvimento, no estudo do caso sobre o Açude de Coremas (PB).

O artigo O SIMULACRO JURÍDICO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM BASE NA AGROECOLOGIA E NA AGRICULTURA ORGÂNICA COMO SUSTENTAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR, de Débora Silva Melo e Willian Lopes Silva, defende a relevante participação da agricultura familiar para o desenvolvimento e a economia do país e a força simbólica de sua regulamentação.

O texto de Denise Pineli Chaveiro e Karla Vaz Fernandes, OS BENEFÍCIOS DO PRIMADO DA IGUALDADE PARA O MERCADO, investiga os benefícios do primado constitucional da igualdade para o mercado e o capitalismo.

Encerrando os trabalhos, o artigo UMA PERSPECTIVA ECONÔMICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR BRASILEIRO: SUA FINALIDADE À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA, de Caio Rogério Da Costa Brandão e Jeferson Antonio Fernandes Bacelar, analisa a relação interdisciplinar entre direito e economia nos vínculos de consumo, especialmente, na forma

dialógica com que o Código de Defesa do Consumidor é aplicado e interpretado à guisa da efetivação dos princípios fundamentais esculpidos no art. 170 da Constituição Federal de 1988, que integram a ordem econômica brasileira.

Como se observa, é grande a riqueza de temas propostos pelos autores que compõem o presente livro, de relevante contribuição para o campo teórico e para a análise de questões que relacionam Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável, sendo com grande satisfação que apresentamos e recomendamos a leitura dessa obra.

Belém, novembro de 2019.

Profa. Dra. Ana Elizabeth Neirão Reymão (Centro Universitário do Estado do Pará e Universidade Federal do Pará)

Prof. Dr. Jorge Luiz Oliveira dos Santos (Universidade da Amazônia)

Prof. Dr. Lair da Silva Loureiro Filho (Universidade de Guarulhos)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL COMO CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA TERRA LEGAL

RURAL REGULARIZATION AS A CONCEPT OF THE RIGHT TO DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF TERRA LEGAL PROGRAM

Ana Elizabeth Neirão Reymão [1]
Northon Sergio Lacerda Silva [2]

Resumo

O artigo objetiva discutir a importância da regularização fundiária como política pública de concretização do direito ao desenvolvimento dos agricultores familiares, analisando o programa Terra Legal. O acesso à terra regularizada tem papel fundamental no desenvolvimento e na construção de cidadania, auxiliando na ampliação das capacidades humanas, definidas à luz da teoria de Amartya Sen. A abordagem da pesquisa é qualitativa, apesar de também apresentar dados quantitativos sobre o programa, usando fontes bibliográficas e documentais. Dentre os resultados, destaca-se a importância para a segurança jurídica dos agricultores familiares.

Palavras-chave: Terra legal, Desenvolvimento, Direito ao desenvolvimento, Regularização fundiária, Agricultura familiar

Abstract/Resumen/Résumé

The paper discusses the importance of land regularization as a public policy to promote right to development of family farmers, analyzing the Terra Legal program. Access to regularized land plays a fundamental role in the development and construction of citizenship, helping to expand human capacities, defined in the light of Amartya Sen's theory. The research approach is qualitative, although it also presents quantitative data on the program using bibliographic and documentary sources. Among the results, the importance for the legal security of family farmers stands out.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legal land, Development, Right to development, Land regularization, Family farming

---

[1] Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP), professora do PPGD CESUPA e da FACECON (UFPA). Grupo de pesquisas CNPq Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia

[2] Gerente Executivo do Jurídico do Banco da Amazônia, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

1. INTRODUÇÃO

O artigo objetiva discutir a importância da regularização fundiária como política pública de concretização do direito ao desenvolvimento dos agricultores familiares, analisando o programa Terra Legal.

O programa, regulado pela lei 11.952/1999, alterada lei 13.465/2017, é uma política pública do governo federal que visa a titulação de pequenas propriedades rurais para os agricultores familiares e populações tradicionais com posse legítima, conferindo um maior ordenamento territorial à região da Amazônia legal.

Entende-se, no presente estudo, que o acesso à terra concretiza a dignidade da pessoa humana, assegurando não apenas o direito à moradia, mas também um espaço para a produção de alimentos, geração de emprego e renda.

A Constituição Federal de 1988 confere autenticidade ao Estado Democrático de Direito e prevê que a dignidade humana deve ser o tema central para a elaboração, aplicação e interpretação dos direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, é importante que as normas jurídicas e sociais, expressas em políticas públicas, se traduzam em um modelo de desenvolvimento tal como o defendido por Amartya Sen (2010), que coloca o homem no centro desse processo. Os direitos fundamentais são direitos históricos e a dignidade humana precisa ser observada por essas políticas.

Diante da fundamentalidade da regularização fundiária para a efetivação do direito ao desenvolvimento, cabe ao Estado promovê-lo em todas as suas dimensões: “sem ele, o mero avanço econômico pouco significará, ou fará sentido para poucos” (TAVARES, 2003, p. 68).

A regularização fundiária assume, então, importante papel para a concretização do direito ao desenvolvimento dos agricultores familiares, não somente porque lhes garante o título de propriedade da terra, mas sobretudo porque oferece a segurança jurídica, as condições objetivas que permitem o combate ao desmatamento e os conflitos no campo, além de aumentar o acesso às políticas públicas de produção e desenvolvimento para essas famílias.

Na medida em que um agricultor possui a regularidade de sua propriedade, este passa de maneira plena ao exercício dos poderes inerentes à propriedade (uso, gozo e fruição), tendo maior acesso ao crédito rural dada a possibilidade oferecer as garantias requeridas, além de possuir documento hábil de prova para qualquer perturbação injusta do seu direito de propriedade.

É nessa perspectiva que o presente artigo traz o programa Terra Legal à discussão, destacando a importância da regularização fundiária para os agricultores familiares como uma política pública voltada a sobrepujar o problema da falta de acesso à terra regular aos mais pobres, considerando o seu papel de um dos meios concretizadores do direito fundamental ao desenvolvimento. Como a regularização fundiária concretiza o direito ao desenvolvimento?

Para responder essa indagação, a pesquisa aqui apresentada usa a abordagem qualitativa, apesar de também trazer dados quantitativos para apoiar a argumentação. São utilizadas fontes bibliográficas e documentais, revisita-se a literatura do tema e analisa-se os dados do programa em estudo, bem como outras bases, como as do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O texto está estruturado em seis partes, incluindo a presente introdução. A próxima seção discute o conceito de desenvolvimento. A seção 2 destaca o desenvolvimento como um direito. Na seção 3 discute-se os aspectos conceituais sobre regularização fundiária e do Terra Legal. A regularização fundiária trazida pelo programa e sua relação com o desenvolvimento são tratados na seção 4. As conclusões são apresentadas na última parte do artigo.

2. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E SUAS DIFERENTES ABORDAGENS

Desenvolvimento traz a ideia de mudança, de crescimento, avanço. É um termo que exerce grande influência sobre a maneira de pensar e agir do comportamento humano, atuando, em muitos casos, como base orientadora para as mudanças no rumo da vida das pessoas, da sociedade e do planeta.

Essa ideia influenciou a formação da agenda internacional após o final da Segunda Guerra Mundial, proposta por vários organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, que trazia uma série de compromissos ligados à estabilidade e ao crescimento econômico. Com base nessa agenda foram formulados vários documentos internacionais de direitos humanos e políticas e programas que, em muitos casos, tratavam crescimento econômico e desenvolvimento como sinônimos (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016).

Calcadas em teóricos dos séculos XVII e XVIII, como Adam Smith e Thomas Malthus, essas propostas compreendem o desenvolvimento na perspectiva de uma sociedade urbano-industrial, voltada para a acumulação de capital. Trata-se de um conceito concebido no campo da economia, centrado-se na ideia da acumulação de riqueza e na

expectativa que o futuro guarda em si a promessa de um maior bem estar (SANTOS et al., 2012). Dessa forma, a ideia de desenvolvimento desta concepção está atrelada ao crescimento econômico, aumento do produto interno bruto (PIB), o qual seria capaz de levar uma sociedade atrasada ao *status* de avançada, elevando sua capacidade de obter receitas e gerar empregos, sendo esse crescimento percebido e beneficiados a todos os cidadãos.

A curva em sino, formulada por Simon Kuznets, em 1954, é uma representação desse pensamento. Ela propunha que, no longo prazo, o crescimento traduzir-se-ia em desenvolvimento, permitindo com que todos se beneficiassem com o aumento da capacidade produtiva do país (PIKETTY, 2014).

Outros teóricos como Ragnar Nurkse (1957), Rosenstein-Rodan (1969), Artur Lewis (1969), Walter Rostow (1978), levaram a ideia de crescimento equilibrado para os debates sobre o desenvolvimento. Esses autores, junto com Hirschman (1961) e Mrydal (1968), que se destacam por suas teorias de crescimento desequilibrado e da causação cumulativa, respectivamente, críticos dos primeiros, formavam a base do pensamento anglo-saxão sobre o tema (SANTOS et al., 2012).

O pensamento latino-americano, representado por Raul Prebisch (1950), Celso Furtado (1959) e Fernando Henrique Cardoso, Enzo Falleto (1966-67), na Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL) também ocupou papel importante nessa discussão teórica pioneira de desenvolvimento. Essa “economia política do desenvolvimento latino-americano” tinha como objetivo estudar o contexto peculiar do desenvolvimento periférico da região, uma vez que tem como pressuposto básico a importância da história e a análise de situações concretas (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016).

Fundamentada teoricamente no marxismo, keynesianismo, estruturalismo, a CEPAL criou um método denominado “estruturalismo histórico”, com uma série de instrumentos de pesquisa para analisar as economias periféricas, suas especificidades e distintas formas de inserção no capitalismo global. Dentre essas, destacam-se a ideia de relação centro-periferia, subdesenvolvimento, heterogeneidade estrutural e padrões de desenvolvimento desigual (CASSOL; NIEDERLE, 2016).

No entanto, a Economia do Desenvolvimento não foi capaz de explicar todas as contradições desse sistema capitalista e as críticas ao modelo de desenvolvimento por meio do crescimento econômico. Emergiram, então, contemporaneamente, propostas teóricas alternativas de desenvolvimento, como as de desenvolvimento humano e a de desenvolvimento sustentável, retirando desse conceito o caráter estritamente econômico.

Críticas das visões tradicionais sobre o tema e da mensuração da riqueza nacional com base no simples aumento do PIB, essas novas teorias enfatizam a importância construir um conceito de desenvolvimento que privilegie aspectos sociais e o uso sustentável dos recursos produtivos.

Amartya Sen (2010) apresenta uma nova perspectiva para a ideia de desenvolvimento, retirando desse conceito o caráter estritamente econômico, ao afirmar que ele só pode ser alcançado quando as pessoas adquirem os "meios" pelos quais podem realizar os "fins" que desejam, superando os obstáculos preexistentes que condicionem ou restrinjam a sua liberdade de escolha. Nesta linha, o desenvolvimento deve ser capaz de auxiliar na ampliação das capacidades humanas, definidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser ou fazer. Quando se dá a expansão dessas capacidades, as pessoas têm as condições necessárias para fazer suas escolhas e alcançar a vida que realmente desejam (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016).

O autor defende a ideia de que não se pode medir o crescimento ou o desenvolvimento de um país sem levar em conta o que realmente acontece na vida das pessoas. Entende que só há desenvolvimento a partir da concepção de que as pessoas são agentes importantes do desenvolvimento.

O desenvolvimento requer mudanças e eliminação das barreiras que limitam as escolhas e oportunidades dos agentes enquanto transformadores de suas próprias realidades, "*consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição enquanto agentes de sua própria mudança*" (SEN, 2010, p. 10).

O desenvolvimento está diretamente relacionado à remoção das privações de liberdade, entre elas, "a pobreza a tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social, negligência dos serviços públicos e interferência exercida pelos Estados repressivos" (SEN, 2010, p. 18). Desenvolvimento, portanto, é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.

Neste sentido, a avaliação do progresso deve ser feita considerando se houve aumento de liberdade para as pessoas, da livre condição desses agentes, e a riqueza é o meio para se ter mais liberdade para se levar o tipo de vida que se tem razão para valorizar. O desenvolvimento precisa estar relacionado com a melhoria da qualidade de vida que se leva e das liberdades que se desfruta, defende o autor.

Outro conceito que ganhou muito destaque foi trazido pelo relatório Brundtland, em 1987, e expressa uma preocupação com o meio ambiente. Como explicam Niederle e

Radomsky (2016, p. 99), “a partir do fim da década de 1980, a noção de desenvolvimento sustentável começa a circular como uma possibilidade de revisar e ajustar desgastadas concepções de desenvolvimento”.

Ignacy Sachs formulou os princípios básicos desta nova visão integrando a satisfação das necessidades básicas; a solidariedade com as gerações futuras; a participação da população envolvida; a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e outras culturas e programa de educação (BRÜSEKE, 2003).

Para Sachs (2004, p. 13):

> os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos.

Observa-se, pois, que a ideia de desenvolvimento sustentável é multifacetada, dizendo respeito à complexa noção de bem-estar, complementando tanto os aspectos econômicos, ambientais, políticos, entre outros.

Na construção desse paradigma, Sachs (1981) enfatiza a existência de dimensões do desenvolvimento sustentável, como a social, a cultural, ecológica/ambiental, a territorial, a econômica e a política.

Defende-se, no presente artigo, que as visões trazidas por Sen (2010) e Sachs (2002) para o debate teórico sobre o desenvolvimento são complementares, uma vez que enfatizam a multidimensionalidade do conceito, colocando o homem e a natureza no centro dessa dinâmica. Assim, considerando esse referencial e a importância de princípios relativos à dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento deve ser entendido como um direito, como discute a próxima seção.

3. O DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO

As primeiras discussões sobre o desenvolvimento como integrante dos direitos humanos apareceram na Carta Africana de Direitos de Humanos e dos Povos de 1981[1], tendo ele incorporado definitivamente o *status* de direito humano na Declaração na Conferência de

[1] Artigo 22º - 2. Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento.

Viena de 1993[2]. Em 1972, o conceito de direito ao desenvolvimento humano foi apresentado, pela primeira vez, pelo Chefe de Justiça (Ministro da Justiça, Ministro da Corte Suprema) do Senegal, Keba Mbaye (PEIXINHO; FERRARO, 2003).

Segundo a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, o desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (ONU, 1986).

Implica ainda, na obrigatoriedade aos Estados de formular políticas públicas adequadas a concretização do desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes, como a garantia de igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. (ONU, 1986).

Flávia Piovesan (2008, p. 16) indica que o direito ao desenvolvimento compreende três dimensões: participação, proteção às necessidades básicas de justiça social e adoção de políticas nacionais e de cooperação internacional para prover meios, especialmente para aos países em desenvolvimento, que encorajem esse direito.

> a) a importância da participação, com realce ao componente democrático a orientar a formulação de políticas públicas. A sociedade civil clama por maior transparência, democratização e accountability na gestão do orçamento público e na construção e implementação de políticas públicas;
> b) a proteção às necessidades básicas de justiça social, enunciando a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento.”;
> c) a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como de cooperação internacional – já que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento. A respeito, adiciona o artigo 4o da Declaração que os Estados têm o dever de adotar medidas, individualmente ou coletivamente, voltadas a formular políticas de desenvolvimento internacional, com vistas a facilitar a plena realização de direitos,

[2] 10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais.

> acrescentando que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento.

Com o reconhecimento internacional do desenvolvimento como um direito humano e chancelado pelo texto constitucional, esse é um direito fundamental no Brasil. A primeira menção ao desenvolvimento na Constituição Federal de 1988 vem em seu preâmbulo, indicando que o Estado deve garantir o exercício dos direitos fundamentais, devendo ele ser fomentado como um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, apesar das várias correntes existentes sobre a natureza jurídica do preâmbulo, prevalece sua importância como vetor de interpretação da Constituição, apontando o constituinte, um princípio a ser adotado pelos operadores do texto constitucional pátrio (ANJOS FILHO, 2009).

Adentrando no texto propriamente, o desenvolvimento aparece inicialmente com menção expressa, como um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, II), ao lado das garantias de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos sem preconceitos de qualquer espécie. O que demonstra sua importância como norma-princípio, estabelecendo finalidades a serem promovidas pelos poderes públicos, os quais tem o dever de empreender, na medida do possível, os esforços necessários para alcançá-los.

O título II da Constituição, embora não faça menção expressa ao termo direito ao desenvolvimento, enumera os principais direitos e garantias fundamentais do cidadão, concretizando tal direito, na medida remove as privações de direitos, entre eles o de liberdade, e com ela, “a pobreza a tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social, negligência dos serviços públicos e interferência exercida pelos Estados repressivos” (SEN, 2010, p. 18). Os direitos e garantias fundamentais concretizam o desenvolvimento, pois, é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, com a descrição de vários direitos e garantias a serem exercidos perante o estado e os demais cidadãos.

Como resultado, espera-se que permita à população uma maior participação política, inserção econômica e acesso a políticas públicas adequadas, o que se aproxima da visão de desenvolvimento como eliminação de privações de liberdade, que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas exercerem, ponderadamente, sua condição de agente (SEN, 2010).

No título da Ordem Econômica está explicitado que o desenvolvimento das riquezas e bens de produção nacionais deve ser compatível com a qualidade de vida de toda a população na perspectiva de compatibilizar a ordem econômica com a ordem social. Acresça-se, ainda,

que a produção de riquezas orienta-se sob o principio distributivo da ação interventiva do Estado na ordem econômica, observado o principio fundamental de desenvolvimento nacional (PEIXINHO; FERRARO, 2003).

Nessa linha, Sarlet e Fensterseifer (2011) destacam que os interesses do titular da propriedade privada devem se ajustar aos interesses da sociedade e do Estado, lembrando as funções social e ecológica da mesma:

> Com relação à pedra estruturante do sistema capitalista, ou seja, a propriedade privada, os interesses do seu titular devem ajustar-se aos interesses da sociedade e do Estado, na esteira das funções social e ecológica que lhe são inerentes. A ordem econômica constitucionalizada a partir (e essencialmente, no que diz com seus princípios diretivos) do art.170 da CF88, com base também nos demais fundamentos e objetivos constitucionais que a informam (por exemplo, os objetivos fundamentais da República elencados no artigo 3° da CF88), expressa uma opção pelo que se poderia designar de um capitalismo socioambiental (ou economia socioambiental de mercado) capaz de compatibilizar a livre iniciativa, a autonomia e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça social (ou socioambiental!), tendo como norte normativo, "nada menos" do que a proteção e promoção de uma vida humana digna e saudável (e, portanto, com qualidade ambiental) para todos os membros da comunidade estatal (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 104-105).

Dessa forma, a Constituição entende o desenvolvimento como um direito fundamental, que deve nortear a interpretação das demais normas constitucionais. E, nessa linha de ação vinculante dos direitos fundamentais e estando os objetivos da República estreitamente vinculados à dignidade da pessoa humana, entende-se ser a noção constitucional de desenvolvimento nacional alinhada à ideia de desenvolvimento humano (ANJOS FILHO, 2009).

Essas determinações estão em sintonia com a Declaração Universal de 1948, bem como com os principais pactos sobre os direitos humanos assinados pelo Brasil, evidenciando-se a interação e conjugação do direito internacional e do direito interno:

> Ao analisarmos a carta dos direitos fundamentais expostos pela Constituição, percebemos uma sintonia com a Declaração Universal de 1948, bem como com os principais pactos sobre os Direitos Humanos, dos quais o Brasil é signatário. Intensifica-se a interação e conjugação do Direito internacional e do Direito interno, que fortalecem a sistemática de proteção dos direitos fundamentais, com uma principiologia e lógica, fundadas na primazia dos direitos humanos (PIOVESAN, 2000; p. 46).

Nesse contexto, deve ser efetivado por meio da ação do Estado, sempre na busca da implementação de ações e medidas de ordem política, jurídica ou irradiadora que almejam a consecução de seus fins (PEIXINHO; FERRARO, 2003).

Vislumbra-se, então, a importância da realização de políticas públicas para promovê-lo. É nessa perspectiva que a seção a seguir apresenta o programa Terra Legal como política pública de concretização do direito fundamental ao desenvolvimento.

4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROGRAMA TERRA LEGAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

A regularização fundiária no meio rural "consiste numa ação sociopolítica de garantia da segurança jurídica do título de propriedade aos agricultores familiares, contribuindo para sua permanência na terra e seu acesso às políticas públicas" (MELO, 2015, p. 2).

Essa regularização e as discussões sobre ocupação imobiliária rural irregular, propriedade e a posse de imóveis rurais, sempre foram objeto de discussões jurídicas, sociológicas e filosóficas, assumindo especial importância no Brasil. A estruturação social do país se caracteriza pela iniquidade socioeconômica e por impactos ambientais negativos provenientes das ocupações irregulares e potencialmente conflitivas no campo e nas cidades (REIS; OLIVEIRA, 2017).

Nesse contexto, é importante a realização de políticas públicas de regularização fundiária, com a execução de programas governamentais, em consonância com a ação vinculante estabelecida na Constituição de 1988 acerca dos direitos fundamentais, em especial o direito a propriedade e a segurança jurídica.

Uma interessante experiência sobre essa política é a do programa Terra Legal, coordenado pela Subsecretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SERFAL), ligada à Casa Civil da Presidência da República, por promover o acesso do agricultor familiar a diferentes políticas públicas, estimulando o combate ao desmatamento, à grilagem de terras e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Além disso, as execuções destas metodologias integradas pretendem estimular a realização de ações transversais, o desenvolvimento e aplicação de inovações em gestão territorial, a sistematização e disseminação do processo de regularização fundiária e a troca entre as esferas federais e estaduais, promovendo assim, a governança fundiária na Amazônia Legal (MAPA, 2019).

O desafio do Programa é destinar e regularizar 57 milhões de hectares distribuídos nos nove estados que compõem a delimitação da Amazônia Legal[3]. O programa tem um total

[3] Amazônia Legal corresponde à área da floresta amazônica, pertencente ao Brasil, e que abrange nove Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, e parte dos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão. A área corresponde a aproximadamente 5.217.423 km2, cerca de 61% do território brasileiro. Sua delimitação

de cerca de 170 mil parcelas georreferenciadas, sendo 1.108 glebas públicas federais, 155.342 ocupações, 970 perímetros urbanos. O restante é de outra natureza, como assentamentos, unidades de conservação e terras indígenas (MAPA, 2019).

Com a regularização, o programa pretende legitimar as posses de terra de quem dela tira sua subsistência, oferecendo segurança jurídica, inclusão produtiva e acesso a políticas públicas. A demarcação e a titulação de terras rurais tendem a contribuir para a redução dos conflitos agrários, da grilagem e do desmatamento ilegal na Amazônia, explica o governo (MAPA, 2019).

Os beneficiários do programa são os agricultores que possuam áreas de até 15 módulos fiscais[4] (máximo de 1.500 hectares) com ocupação mansa e pacífica anterior a dezembro de 2004.

O processo de regularização fundiária consiste, basicamente, em três etapas: o cadastro de imóveis rurais, o georreferenciamento[5] da área e a titulação das propriedades. Para receber o título definitivo de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso, o proprietário deverá ter comprovado o pleno atendimento às Cláusulas Resolutivas no período de dez anos, sendo elas: a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Cadastro Ambiental Rural (CAR); a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e as condições e a forma de pagamento. Caso haja descumprimento dessas cláusulas, pode haver perda de título pelo proprietário (MELO, 2015).

Até 2018, 23.752 agricultores foram titulados e, como se observa no gráfico 1, o ritmo dessas titulações elevou-se a partir de 2012. Grandes picos ocorreram nos anos 2013, 2015 e 2016 devido principalmente ao desenvolvimento das capacidades institucionais do Programa Terra Legal, com a criação de uma Secretaria ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e a construção de um novo modelo de gestão adaptado à realidade institucional da política de regularização fundiária na Amazônia Legal.

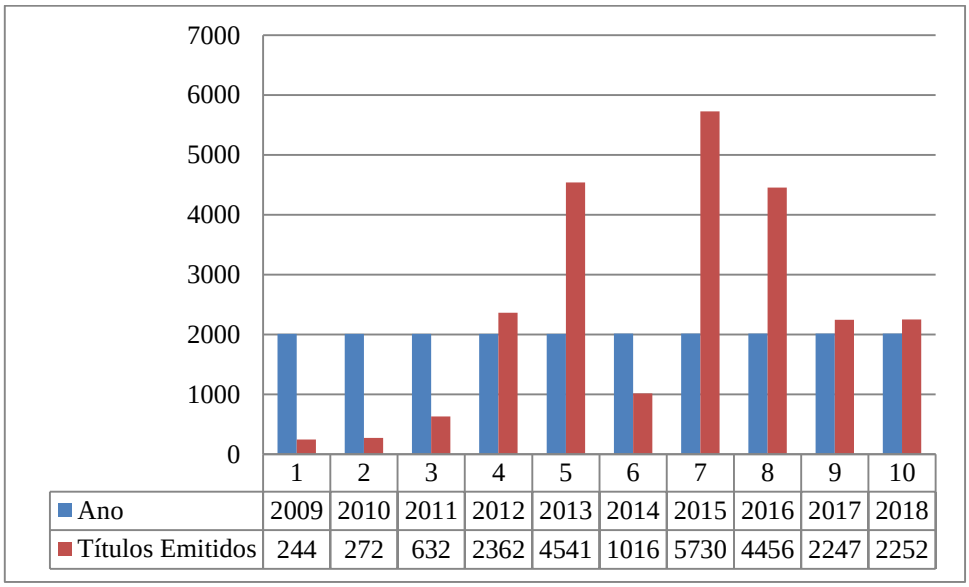
---

surgiu da necessidade de melhor planejar e promover o desenvolvimento social e econômico dos estados da região amazônica que historicamente compartilham os mesmos desafios econômicos, políticos e sociais (MAPA, 2019).

[4] Módulo fiscal é uma unidade de medida expressa em hectares, que é fixada por cada município, e leva em consideração alguns fatores como: tipo de exploração predominante do município, renda obtida da exploração, outras explorações significativas em função da renda da área utilizada e conceito de propriedade familiar. O módulo serve como parâmetro de classificação de imóvel rural quanto ao tamanho e na delimitação de beneficiários para políticas públicas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (INCRA, 2002).

[5] O sistema de georreferenciamento, o qual consiste em uma medição precisa e atualizada da área e a descrição das suas principais características, limites e confrontações dos estabelecimentos com a utilização do Sistema de Posicionamento Global (GPS), permite uma visualização de forma integral das informações topográficas da região analisada (MELO, 2015).

Gráfico 01 – Evolução dos títulos emitidos pelo Terra Legal (2009-2018)



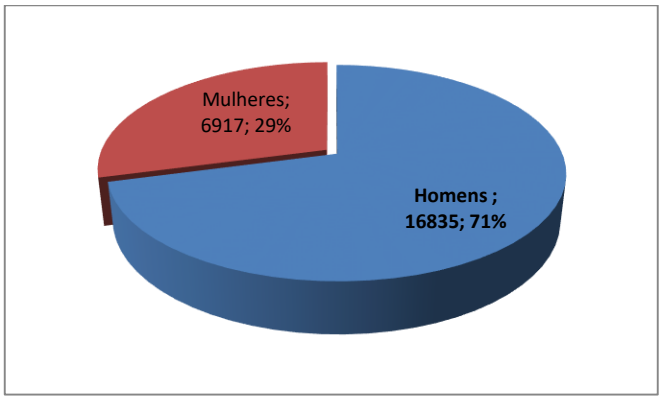
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Títulos Emitidos	244	272	632	2362	4541	1016	5730	4456	2247	2252

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2019).

Em suas relações interinstitucionais, firmou convênios com os governos dos estados e ampliou o diálogo com os cartórios. Já no âmbito interno, foram realizados investimentos na estruturação e capacitação de suas equipes, no aprimoramento do planejamento estratégico e no desenvolvimento de sistemas (MAPA, 2019).

Após 2017 observa-se forte desaceleração devido as mudanças ocorridas nos Ministérios, com a troca do governo e das pessoas que comandavam as pastas, com uma nova fase de aprendizado para os novos integrantes do programa.

Gráfico 02 – Títulos emitidos pelo Terra Legal, por gênero (2009-2018)



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2019).

Uma característica importante nos resultados desse programa é que, tomando-se a quantidade de titulações por sexo, observa-se uma disparidade significativa de título emitidos

para homens, o que evidencia a dificuldade de acesso à terra para mulheres e o machismo no meio rural. Carneiro (2001) mostra que a transmissão do patrimônio e as demais regras de acesso à terra refletem não somente as condições sociais e econômicas das famílias, mas também a hierarquia interna destas últimas, e consolidam relações desiguais entre os indivíduos no interior do grupo familiar e na sociedade. Particularmente, reforçariam posições diferenciadas entre os gêneros, explica o autor.

Nesse sentido, devem os poderes públicos na elaboração das políticas públicas de acesso e regularização fundiária reconhecer a necessidade de um enfoque de gênero para vencer os obstáculos que impedem as mulheres de exercerem seu direito à terra regularizada.

Verificando essa situação de desigualdade latente, o programa Terra Legal desenvolveu algumas ações de empoderamento feminino, a título de exemplo, o título da propriedade de terra sai no nome do homem e da mulher, sendo o nome desta identificado sempre primeiro, com o propósito de mitigar sua situação de vulnerabilidade perante a possíveis separações.

Outra característica importante do Programa Terra Legal a ser destacada foi sua fundamental importância na criação de ferramentas inovadoras que promovem o diálogo interinstitucional e a integração de políticas públicas. As ações de regularização fundiária de áreas públicas na Amazônia Legal encontram ressonância em, por exemplo:

a) Programas de crédito (Pronaf) dos bancos oficiais para financiamento de custeio e investimentos, com linhas específicas para os portadores de títulos emitidos pelo programa terra legal, ou seja, medidas facilitadoras de acesso ao crédito rural;
b) Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, com a participação dessas famílias na promoção de segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, com a finalidade de assegurar o direito humano à alimentação adequada, com ações articuladas de todos os entes da federação .
c) Políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), com os convênios com os órgãos estaduais e municipais para a concessão de assistência técnica aos agricultores familiares do programa, co, o compartilhamento de tecnologia para a melhoria da produção e desenvolvimento de novas técnicas sustentáveis;
d) Políticas do Ministério do Meio Ambiente, visto que o respeito à lei ambiental consta das Cláusulas Resolutivas dos títulos emitidos pelo Programa (MAPA, 2019).

Dessa forma, o programa Terra Legal deve ser visto como uma política pública bem sucedida de incentivo ao desenvolvimento, e importante instrumento de transformação da realidade das comunidades amazônicas, cooperando efetivamente para o propósito de conservação dos biomas e implantação de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal.

É preciso romper com essa lógica e expandir a capilaridade de políticas públicas como a do Terra Legal, por ser essa uma relevante ferramenta de combate à pobreza e instrumento de proteção social e inclusão produtiva, "meios" importantes pelos quais as pessoas podem realizar os "fins" que desejam e promover o desenvolvimento, como argumenta Amartya Sen (2010).

5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Conforme esboçado nas seções anteriores, a regularização fundiária é um elemento fundamental para concretização do direito ao desenvolvimento, na medida em que, concilia a produção da riqueza, a equidade socioeconômica e a proteção ambiental no campo.

Os benefícios auferidos pelos agricultores familiares com a regularização fundiária são inúmeros, "pois além da segurança jurídica sobre a posse e domínio da terra, e, conformidade do sistema de registro público, os beneficiários podem ter acesso facilitado ao crédito rural, seguro rural, informações precisas sobre seu imóvel e à assistência técnica, além da valorização do patrimônio com recebimento do título definitivo da terra" (MELO, 2015).

Uma das cinco liberdades instrumentais para o desenvolvimento apontadas por Sen (2000) são as oportunidades para se utilizarem os recursos econômicos para consumo, produção ou troca, definidas como "facilidades econômicas". É nesse contexto que o programa terra legal de regularização fundiária emerge como um ampliador das capacidades. Com poder empoderador sobre o indivíduo, pode ampliar as chances de redução da pobreza, aumentar a dignidade e independência, uma vez que diminui as chances de que essas famílias sejam privadas de seu direito a moradia e mais, do uso da terra como possibilidade de sustento e de produção agropecuária.

Isso é muito importante para a agricultura familiar, que representa 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, de acordo com o Censo Agropecuário 2006. O levantamento mostrou que existiam, no Brasil, 5.175.489 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 329,9 milhões de hectares. Desse total, 4,3 milhões de estabelecimentos são de

agricultores familiares. Este segmento produtivo respondia por 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) e 74,4% da ocupação de pessoal no meio rural (12,3 milhões de pessoas) (IBGE/MDA, 2009).

O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – 2020-2030 (PRDA), expõe a importância da regularização fundiária como mecanismo para a redução das desigualdades socioeconômicas nas escalas inter e intrarregionais, com a geração de renda e a melhoria da qualidade de vida da população (SUDAM, 2019).

Amartya Sen tratou diretamente sobre a importância de acesso à terra para o desenvolvimento, ao afirmar "que a propriedade privada se revelou, em termos de resultados, um propulsor poderosíssimo da expansão econômica e da prosperidade geral" (SEN, 2010, p. 87). O autor demonstrou, ainda, preocupação como o uso desordenado da terra, uma vez que tal conduta poderia levar a um aumento da pobreza, bem como poderia ser ineficaz para assegurar a preservação ambiental e o desenvolvimento de infraestrutura social.

Por isso o acesso à regularização fundiária e o programa Terra Legal são fundamentais para a concretização do direito ao desenvolvimento, na medida em que podem contribuir para a redução da pobreza, efetivação da função social da propriedade e de segurança jurídica. Isso porque a terra não é apenas um fator de produção, mas de riqueza, prestígio e poder, pois a sua regularização conforme exposto ocasiona não apenas um aumento dos ativos econômicos detidos pelos mais pobres, como também o aumento no poder político e na participação social desses últimos (LEITE; ÁVILLA, 2007, p. 797), inclusive em programas governamentais (GOBBO, 2013).

> O imóvel regular tem seu registro (direito de propriedade) e cadastro regularizados, cumpre sua função social e contribui para o desenvolvimento sustentável. Além de proporcionar capacidades ao seu proprietário, o imóvel regular é explorado com respeito aos direitos da coletividade e presta informações essenciais ao Poder Público para exercer a governança fundiária, fiscalizando a regularidade do imóvel e estabelecendo políticas públicas de desenvolvimento sustentável, as quais, se efetivas, contribuirão para a mantença e consolidação da regularidade fundiária. (GOBBO, 2013, p. 48).

Um aspecto importante da regularização no programa Terra Legal é a necessidade de realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR)[6], cadastro que tem como finalidade gerar e fornecer informações acerca da tutela ambiental, ou seja, pode-se dizer que o mesmo possui

[6] O CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às Áreas de Preservação Permanente - APP, de uso restrito, de Reserva Legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (BRASIL, 2012).

um caráter informativo para o atendimento à participação coletiva em promoção ao desenvolvimento sustentável, uma importante ferramenta no auxílio do planejamento e, também, de recuperação de áreas degradadas, em que se busca a qualidade do meio ambiente servindo também, para a formulação de políticas ambientais (SILVA, 2015).

Como ensina a visão de desenvolvimento de Sachs (2002), sociedade e natureza formam uma totalidade em relação direta e modelos mais equilibrados são construídos mediante processos inclusivos, verdadeiramente participativos, voltados para a vida materialmente digna em sociedade, para além da acumulação constante, e desigual, de riquezas (DINIZ; ISAGUIRRE-TORRES, 2019).

Espera-se que ele ajude a concretizar o direito ao desenvolvimento, permitindo que as leis, fontes de direitos, tenham sintonia com a realidade social e que as políticas sociais e econômicas consigam garantir a eficácia das normas constitucionais.

Não existe a possibilidade de se falar em sociedade bem organizada sem a incorporação e, principalmente, materialização do direito ao desenvolvimento no ordenamento jurídico, pois são os mesmos que promovem a igualdade, e uma igualdade formal que é inerente ao Estado de Direito.

Por isso a importância da formulação de políticas públicas e de instrumentos jurídicos como o programa Terra Legal, que promovem de forma menos burocrática e custosa à regularização fundiária rural, entendida como aquela destinada especialmente à parcela da população rural que, apesar do grande potencial produtivo, é excluída do mercado e vulnerável às mazelas sociais: sujeita a conflitos fundiários, à má qualidade ambiental, ao subdesenvolvimento e ao êxodo rural. Problemas estes que só fazem crescer e perpetuar a irregularidade fundiária (GOBBO, 2013).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concretização dos direitos fundamentais é essencial para o desenvolvimento. Deve o Estado cooperar junto às demais instituições na busca de implementação de políticas públicas aptas a melhoria da qualidade de vida das gerações presente e futuras. A sociedade anseia políticas públicas para o atendimento desses direitos, os quais podem ser concretizados por meios diversos, como o Programa Terra Legal que facilita a regularização de terra para os agricultores familiares no Brasil.

Conforme exposto, a regularização fundiária é um caminho viável de concretização do direito ao desenvolvimento, pois além de garantir o aos agricultores familiares o acesso a uma

terra regular evitando conflitos agrários e concedendo segurança jurídica. Garantem-lhes ainda, o direito à moradia com espaço para produção de alimentos e geração de emprego e renda no campo, além de facilitação de acesso ao crédito rural.

E não é só isso, pois a terra regular permite ao estado acompanhar as informações ambientais do imóvel, como a manutenção da reserva legal, entre outras informações relevantes.

Ensina Sen (2010) que uma das liberdades instrumentais para o desenvolvimento são "facilidades econômicas", por ele descritas como as oportunidades para se utilizarem os recursos econômicos para consumo, produção ou troca.

O Terra Legal, apesar dos expressivos avanços que representa para os agricultores familiares, precisa melhorar sua penetração nos municípios e desenvolver políticas específicas de acesso e regularização de terras para as mulheres agricultoras familiares.

O acesso à terra produtiva regular ainda é um obstáculo a ser removido por políticas públicas como a do Terra Legal do governo Federal. Trata-se de um importante instrumento de combate à pobreza e de proteção social, criando "meios" para as pessoas alcançarem os "fins" almejados e promover o direito ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. Decreto 7.830 de 2.012. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm. Acesso em: 18 jul. de 2019.

BRÜSEKE, Franz Josef. **O Problema do Desenvolvimento Sustentável**. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Desenvolvimento e Natureza. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **A internacionalização do mercado: o novo caráter da dependência. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

CARNEIRO, Maria José. **Herança e gênero entre agricultores familiares.** Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v.9, n.1, 2001.

CASSOL, Abel; NIEDERLE, Paulo André. Celso Furtado e a economia política do desenvolvimento latinoamericano. *In*: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 28-37.

DINIZ SANTOS, Thais Giselle Diniz; ISAGUIRRE-TORRES, Katya Regina. **Previdência Social, desenvolvimento e soberania e segurança alimentar no campo brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito da UFG, v. 42, n. 2, p. 222-253, 4 jan. 2019.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GOBBO, Thiago Francisco Neves. **Regularização Fundiária Rural de Interesse Social: Estudo do Projeto de Lei do Senado nº 368 de 2013**. 2013. Disponível em: http://governancadeterras.com.br/2017/wpcontent/uploads/2017/10/REGULARIZA%C3%87%C3%83O-FUNDI%C3%81RIA-RURAL.pdf Acessado em: 17 mai. de 2019.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Manual de Orientação para preenchimento da declaração para cadastro de imóveis rurais.** 2015. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/manual_declaracao_eletronica_final_13032015_1.pdf. Acesso em: 19 de jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar, Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE. 2009. 267 p.

LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. **Reforma agrária e desenvolvimento na américa latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas**. Revista de Estudos Rurais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 1–23, jul./set. 2006.

LEWIS, William Arthur. **Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão de Obra**, In Agarwala, A. N. e Singh, S. P. (orgs.). A Economia do Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Forense, 1969.

MELO, Diogo Neves. Regularização Fundiária em Zonas Rurais. Estudo de Caso no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2015. 205 f. Tese (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2014/763.pdf. Acesso em 18.jul.2019.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Fichas Informativas do Programa Terra Legal 2019**. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19 de jul. 2019.

MYRDAL, Karl Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga. 1968.

NIEDERLE, Paulo André; CARDONA, Juan Camilo de los Ríos; FREITAS, Tanise Dias. Hirschman e a economia do desenvolvimento. *In:* NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY,

Guilherme Francisco Waterloo (Orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, p. 38-49.

NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

NURKSE, Ragnar. **Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos**. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1957.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986, artigo 2º. Disponível em:http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>, acesso em 14 mai. 2019.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental**. 2007. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf Acessado em: 17 mai. de 2019.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito internacional**. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos: desafios da ordem internacional contemporânea. *In*: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). **Novas Perspectivas do Direito Internacional contemporâneo: estudos em home**nagem ao professor Celso A. Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PREBISCH, Raúl. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. El Trimestre Económico, México, v. 50, n. 198, 1982.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito em construção. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 2, n. 1, p. 44-61, 31 jul. 2012.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1981.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: RT, 2011.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito em construção. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 2, n. 1, p. 44-61, 31 jul. 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Danielle Fonseca. **O Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento de informação e monitoramento da reserva legal no estado do Pará**. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento), Centro Universitário do Pará (CESUPA), Belém, 2015.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – 2020-2030 (PRDA)**. 2019. Disponível em: http://www.sudam.gov.br/index.php/prda/87-plano-de-desenvolvimento/1316-plano-regional-de-desenvolvimento-da-amazonia-prda-2020-2023. Acesso em: 19 de jul. 2019.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos**, In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 7, n. 2, 2017.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul. **Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul Oriental.** In: AGARWALA, A. & SINGH, S. A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978.