

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

ADRIANNA DE ALENCAR SETUBAL SANTOS

“SOJA NÃO DÁ NA PRATELEIRA”:

análise crítico-jurídica do modelo de desenvolvimento na ocupação do cerrado de
Uruçuí - PI pelo agronegócio de soja, a partir da teoria da Amartya Sen

João Pessoa - PB

2019

ADRIANNA DE ALENCAR SETUBAL SANTOS

“SOJA NÃO DÁ NA PRATELEIRA”:

análise crítico-jurídica do modelo de desenvolvimento na ocupação do cerrado de
Uruçuí - PI pelo agronegócio de soja a partir da teoria da Amartya Sen

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas, na modalidade DINTER entre a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e a Universidade Federal do Piauí (UFPI), na linha de pesquisa de Direitos Sociais, Regulação Econômica e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a Dra. Lorena de Melo Freitas

João Pessoa - PB

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237s Santos, Adrianna de Alencar Setubal.

"SOJA NÃO DÁ NA PRATELEIRA": Desenvolvimento, direito e intervenção do Estado na ocupação do cerrado de Uruçuí - PI pelo agronegócio de soja / Adrianna de Alencar Setubal Santos. - João Pessoa, 2019.
160 f. : il.

Orientação: LORENA DE MELO FREITAS.

Coorientação: MARIA SUELI RODRIGUES DE SOUSA.

Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Desenvolvimento. 2. Direito ao desenvolvimento. 3. Ação do Estado. 4. Agronegócio. I. FREITAS, LORENA DE MELO. II. SOUSA, MARIA SUELI RODRIGUES DE. III. Título.

UFPB/CCJ

Santos, Adrianna de Alencar Setubal.
Soja não dá na prateleira / Adrianna de Alencar Setubal Santos. – 2019.

160 f. : 1 fig.

Tese (Doutorado em Direitos Humanos e Desenvolvimento) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

“Orientadora: Professora Doutora Lorena de Melo Freitas”.

1. Introdução. 2. Uruçuí e agronegócio. 3. Sobre qual desenvolvimento de está tratando? 4. O jurídico e o político na relação com o desenvolvimento. 5. O desenvolvimento e o agronegócio no Estado do Piauí. I. Título.

ADRIANNA DE ALENCAR SETUBAL SANTOS

“SOJA NÃO DÁ NA PRATELEIRA”:

Desenvolvimento, direito e intervenção do Estado na ocupação do cerrado de Uruçuí - PI pelo agronegócio de soja

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) / Doutorado Interinstitucional – DINTER – UFPB – UFPI, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Direito.

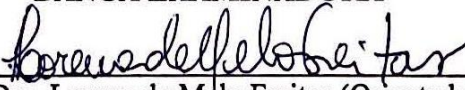
Área de concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento

Linha de Pesquisa: Direitos Sociais, Regulação Econômica e Desenvolvimento

Orientadora: Prof.^a Dra. Lorena de Melo Freitas

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dra. Lorena de Melo Freitas (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)



Prof.^a Dra. Maria Sueli Rodrigues (Coorientadora)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof. Dr. Neuro José Zambam (Examinador Externo ao Programa – IMED RS)

Prof. Dr. Fernando Antônio de Vasconcelos (Examinador Externo ao Programa)

Prof.^a Dra. Maria Áurea Baroni Cecato (Examinadora Interna ao Programa)

Prof. Dr. Enoque Feitosa (Examinador Interno ao Programa)

João Pessoa - PB

2019

AGRADECIMENTOS

Aos que estão comigo desde o início e que me permitiram trilhar esse caminho com equilíbrio e confiança ... meus amores ... minha vida: meu marido, Hudson; meus filhos, Bruna, Malu e Levi; meus pais, Aglair e Wagner (vivo no meu coração!); meus irmãos, Wagner e Pe. Antônio Cruz; meu tio-irmão Amaro e minha cunhada, Kátia. Sem vocês, sequer a primeira linha teria sido escrita;

Ao professor Dr. Fernando Antônio de Vasconcelos, que me presenteou com sua competência, sua serenidade e seu apoio durante o período em que grandemente atuou como meu orientador;

À professora Dra. Lorena de Melo Freitas, minha primeira avaliadora e última orientadora, por sua inquestionável competência e disponibilidade;

À professora Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa, por seu exemplo na docência e desmedida disposição em me auxiliar;

Aos meus professores, fontes de inspiração por sua dedicação e seu esforço: Professor Dr. Enoque Feitosa; Professor Dr. Fredys Orlando Sorto; Professora Dra. Maria Aurea Baroni Cecato e Professor Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos;

Novamente, à professora Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa, pelo empenho na elaboração do projeto do DINTER entre a UFPI e a UFPB;

Aos amigos do doutorado, Geny Marques, Nestor Ximenes, Christianne Matos, Regina Coelli, Germana, Trindade, Delano Câmara, Carlos Brandão e Marcos Gonçalves responsáveis por tornar essa jornada muito mais prazerosa, e ao amigo e querido professor Dr. Rômulo Rhemmo Palitot Braga, um igual entre os desiguais;

Aos colegas da UFPI, pelo apoio, em especial, a professora Dra. Adriana Castelo Branco de Siqueira, professor Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos, professor Dr. Gabriel Rocha Furtado, professor Dr. Raul Lopes de Araújo Neto e professor Dr. Fernando Santos.

Ao Magnífico Reitor da UFPI, Professor Dr. José Arimatéia Dantas Lopes, a quem agradeço por seu incondicional apoio ao nosso curso de Doutorado e à professora Dra. Romina Julieta Sanchez Paradizo de Oliveira, por seu incentivo e confiança nessa etapa final do trabalho.

... e a sua voz e o seu calor está em tudo o que de mais concreto vivi. Àquele que está em mim e que partindo, deixou a saudade de alguém que só sabia amar. Meu pai.

SANTOS, Adrianna de Alencar Setubal. “**SOJA NÃO DÁ NA PRATELEIRA**”: Análise crítico-jurídica do modelo de desenvolvimento na ocupação do cerrado de Uruçuí - PI, pelo agronegócio de soja a partir da teoria da Amartya Sen. 2019. 160 f. Tese (Doutorado Acadêmico em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal do Piauí (UFPI), João Pessoa, PB, 2019.

RESUMO

A presente tese tem o propósito de analisar a experiência de desenvolvimento do município de Uruçuí, localizado na região Sudoeste do estado do Piauí o qual, por sua posição de destaque na cena produtiva nacional, revela um descompasso a ser investigado, sugerido pela posição periférica do Piauí no contexto econômico e social brasileiro. Diante disso, a questão-problema da pesquisa consiste em perscrutar a existência da experiência de desenvolvimento como exercício de capacidades humanas, proposto por Amartya Sen, especificamente na região do cerrado uruçuiense, com o agronegócio de soja. Como resposta provisória ao problema, construiu-se a hipótese de pesquisa de que o modelo produtivo implantado promove o crescimento econômico, mas não o desenvolvimento, devido às privações humanas identificadas as quais teriam contribuído para a ação interventiva do Estado, desconstruindo o compromisso constitucional com o desenvolvimento nacional. Para a solução do problema de pesquisa e verificação da hipótese, o estudo parte da configuração multívoca do termo *desenvolvimento* para defini-lo como liberdade, servindo tal delimitação como categoria de análise do concreto. Situado o desenvolvimento, o jurídico é apresentado com a formulação do direito ao desenvolvimento, prerrogativa humana e fundamental que lhe serve de instrumento. No plano político, o planejamento e as políticas públicas são expostos de forma a dar o tom do fazer estatal e revelar o modo de ação esperado, com vistas à experiência de desenvolvimento. Estruturada de forma dialógica, a tese contrapõe o teorizado com o empírico, resultado da realização de entrevistas, da observação direta e da análise de textos normativos e planos de ação produzidos pelo estado do Piauí, para, realizada a análise interpretativa crítica do extraído, concluir pela inexistência de desenvolvimento naquela região.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Direito ao Desenvolvimento. Ação do Estado. Agronegócio.

ABSTRACT

The present thesis aims to analyze the development experience of the municipality of Uruçuí, located in the Southwest region of the state of Piauí which, due to its prominence in the national production scene, reveals a mismatch to be investigated, suggested by the peripheral position of Piauí in the Brazilian economic and social context. Therefore, the research problem is to explore the existence of the experience of development as an exercise of human capabilities proposed by Amartya Sen, specifically in the Cerrado region of Uruçuí, with soybean agribusiness. As a tentative answer to the problem, the research hypothesis was constructed in order to inform that the implanted productive model promotes economic growth, but not development, in the face of the identified human privations and to which the State intervened action would have contributed, deconstructing the constitutional commitment to national development. For the solution of the problem of research and verification of the hypothesis, the study starts from the multivocal configuration of the term *development* to define it as freedom, serving such delimitation as category of analysis of the concrete. The legal development is situated with the formulation of the right to development, human prerogative and fundamental that serves as an instrument. At the political level, planning and public policy are exposed to set the tone for state action and reveal the mode of action expected for development experience. Structured in a dialogical way, the thesis contrasts what was theorized with the empirical, the result of interviews, direct observation and analysis of normative texts and action plans produced by the state of Piauí, to perform the critical interpretative analysis of the extracted, conclude that lack of development in that region.

Keywords: Development. Right to development. State action. Agribusiness.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa do MATOPIBA - Uruçuí-PI e Balsas-MA	20
--	----

LISTA DE SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável
CDTS	Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável
CEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
COMDEPI	Companhia de Desenvolvimento do Piauí
CEPRO	Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FOTECE	Fórum Territorial de Desenvolvimento dos Cerrados Piauienses
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFPI	Instituto Federal do Piauí
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAO	<i>Limited Access Order</i>
LOA	Lei Orçamentária Anual
LTD	Lei dos Territórios de Desenvolvimento
MDA	Ministério da Agricultura
MMA	Ministérios do Meio Ambiente
OA	<i>Open Access Order</i>
PDES	Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPS	Plano Pluri Anual
PPT	Planejamento Participativo Territorial
STRAAFU	Sindicato dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UFPI	Universidade Federal do Piauí

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Da Motivação para o Estudo do Tema à Estratégia da Pesquisa	10
1.2 Estruturação do Trabalho	16
2 URUÇUÍ E AGRONEGÓCIO: COMPREENDENDO O ENCONTRO.....	19
2.1 Uruçuí em Perspectivas	19
2.2 Situando o Agronegócio	25
3 SOBRE QUAL DESENVOLVIMENTO SE ESTÁ TRATANDO?	32
3.1 O Percurso de Formação das Concepções de Desenvolvimento	32
3.2 Interlocução entre as Concepções Teóricas e o Apurado no Campo: a distância entre a teoria e a prática da categoria desenvolvimento	51
4 O JURÍDICO E O POLÍTICO NA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO	64
4.1 Interfaces entre Direito e Desenvolvimento	64
4.1.1 Do “direito e desenvolvimento” ao “império do direito”	65
4.1.2 Caracterização do direito ao desenvolvimento para aproximação com o objeto de estudo	69
4.2 Constituição Federal de 1988: o programa dirigente, a eficácia e a efetividade	83
4.3 O Fazer Desenvolvementista: prognosticação, enformação e políticas públicas	87
4.4 Ação Estatal: atuação e intervenção e a contribuição para o desenvolvimento	89
4.3.1 O planejamento e as políticas públicas: instrumentos do Estado, vinculação com o Direito e relação com o desenvolvimento	95
5 O DESENVOLVIMENTO E O AGRONEGÓCIO NO ESTADO DO PIAUÍ.....	105
5.1 Marcos da Política de Desenvolvimento no Piauí	105
5.2 O Desenvolvimento de Uruçuí na Voz dos Participantes da Pesquisa	117
§ Sobre as Mudanças na Região de Uruçuí-Piauí.....	118
§ Uruçuí com o Agronegócio: “o mal necessário”(?).....	123
§ Vantagens e Desvantagens do Processo de Modernização da Agricultura	126
§ Perfil dos Produtores Agrícolas da Região	130
§ Como o Estado Participa (ou) desse Processo de Modernização da Agricultura?	134
CONCLUSÕES.....	136
REFERÊNCIAS.....	143

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	154
APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: AGENTES DA AGRICULTURA.....	157
APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: MUNÍCIPES, GESTORES E LIDERANÇAS.....	159

1 INTRODUÇÃO

Com a proposta de apresentar o contexto de análise do desenvolvimento vivenciado na região de Uruçuí, Piauí, esta introdução foi estruturada em duas seções: a primeira, destinada a revelar a motivação do estudo, o problema, a hipótese, os objetivos da pesquisa, a opção metodológica e a técnica adotada, situando o cerrado piauiense; e a segunda, ocupada com a estrutura do trabalho que, organizado em capítulos e seções, tem o escopo de permitir ao leitor uma paulatina apropriação do conteúdo sugerido.

Privilegiando o rigor metodológico, que determina o exaurimento do tratamento das categorias em detrimento da rigidez metodológica, o aprofundamento das temáticas dar-se-á concomitantemente à sua apresentação no texto. Nessa perspectiva de escrita, optou-se pela forma dialógica, utilizando os resultados obtidos com a interlocução dos sujeitos de pesquisa entrevistados e o conteúdo teórico usado para análise crítico-jurídica proposta.

Destaca-se, também, a escrita dialógica, pelo modo como os resultados obtidos na interlocução com os sujeitos de pesquisa estão inter-relacionados com a discussão teórica. Em razão de tal escolha, as referências acerca da atividade do agronegócio na região de Uruçuí - PI não ficarão restritas ao último capítulo, dedicado, como se verá, a uma exposição mais detalhada da realidade identificada naquele local.

Com relação ao tom do trabalho, este é dado desde o seu título -“Soja não dá na prateleira”, cuja vinheta remete à fala de um participante da pesquisa, quando fica sinalizada a íntima e recíproca relação entre os marcos teórico-empíricos, trabalhados de modo a permitir a discussão sobre o desenvolvimento e os seus instrumentos, o direito ao desenvolvimento, o planejamento e as políticas públicas.

1.1 Da Motivação para o Estudo do Tema à Estratégia da Pesquisa

No tocante à motivação do tema dessa pesquisa, deveu-se à experiência pessoal de emigração, a condição de nascida no Piauí, o que provoca jocosas falas relacionadas, sobretudo, à caricaturada condição de ser um dos estados mais pobres da federação. Como consequência da pouca sutileza de muitas manifestações e das notícias sobre o que se tem no Piauí, abrem-se fendas que sugerem a formação de percepções decorrentes de desvios históricos.

A análise longitudinal, evolutiva, da história, bem como a leitura crítica da realidade, aos poucos transformaram as problemáticas regionais e locais em objeto de investigação. A

condição de estado periférico e a invisibilidade nas pautas nacionais contradizem a condição de um estado que tem, ao sul de suas terras, um dos mais importantes parques arqueológicos do mundo e um dos maiores lençóis freáticos das Américas e, ao norte, o terceiro maior delta oceânico do mundo, denominado Delta das Américas, por ser o maior de seus deltas em mar aberto. Na mesma medida, a incoerência revela-se quando, pela ação do ser humano, o Piauí alcança, diante do Brasil, uma posição de destaque no cenário produtivo internacional.

Em meio a tais questões, surge o objetivo desse estudo, que se consubstancializa na preocupação em envidar uma análise mais restrita e profunda, com vistas a compreender o que de concreto pode ser visto no Piauí. Define-se, por conseguinte, assim, a investigação acerca do desenvolvimento no estado, a partir da microrregião de Uruçuí, promovendo, com isso, o recorte necessário para o tratamento acurado do tema.

Marcado pela agricultura intensiva da soja, que se dá em modo agronegocial, o cerrado uruçuiense, há algumas décadas, tem se destacado na cena produtiva nacional, revelando um descompasso a ser investigado.

Partindo da eleição daquele espaço de investigação, e diante da intranquilidade já externada, o problema de pesquisa foi assim definido: pode-se falar de experiência de desenvolvimento enquanto exercício de capacidades humanas, conforme Amartya Sen, considerando a realidade do cerrado uruçuiense com o agronegócio de soja?

Fundamentada em Amartya Sen, em sua teoria do desenvolvimento como liberdade, a hipótese de pesquisa aponta para a existência de crescimento econômico em Uruçuí, mas não de desenvolvimento, porquanto seja possível identificar, mesmo com o agronegócio, a existência de privações humanas, em processo que conta com a intromissão do Estado em prol da classe empresária. A caminhada investigativa fez-se, portanto, lançando o olhar para o “novo cerrado” piauiense, reconfigurado a partir da ocupação pelo agronegócio.

Na posição de segundo maior bioma da América do Sul, com área de 2.036.448 km², o que corresponde a cerca de 22% do território nacional, o cerrado brasileiro alcança áreas dos estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná, São Paulo, Distrito Federal, além dos encaves no Amapá, Roraima e Amazonas. Além disso, abriga nascentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazônica, Tocantins, São Francisco e Prata), marcando seu potencial aquífero e a posição de savana mais rica do mundo,¹ com a presença de sua maior biodiversidade. Embora apresente boas condições físicas e relevo favorável à pecuária, tem sido

¹Ministério de Meio Ambiente. **O bioma cerrado**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado>. Acesso em 30 mar. 2018.

tratado como “última fronteira agrícola”, representando área de relevante produtividade, com solo rico em ferro e alumínio, a exigir, por outro lado, altos investimentos visando à correção do solo e elevação de seu valor nutricional.

No Piauí, de acordo com a Fundação Cepro (2014),² o cerrado ocupa área de 11,2 milhões de hectares, equivalente a 5,9 % dos cerrados brasileiros e a 46% das terras piauienses. Localiza-se, majoritariamente, no Sudoeste do estado, região com nascentes - rios Parnaíba, Uruçuí Preto e Gurgueia, responsáveis por alimentar a maior bacia do Nordeste, a do Rio Parnaíba. Com área de baixa densidade demográfica, em torno de 3,67 habitante/km², conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (2010), é marcada por um processo migratório descontínuo e sazonal, circunstância que, em larga escala, desafia ações de planejamento, naquela região.

Estando parte em terras piauienses e em processo de ocupação que impressiona mesmo os mais versados no estudo de produção agrícola, o cerrado piauiense tem servido a áreas como Economia, Geografia e Ciências Sociais, acudindo, com esse trabalho, uma proposta de investigação sob a perspectiva jurídica, sem, contudo, deixar de ser interdisciplinar.

Nesse sentido, o esforço intelectual ora empreendido, foi suscitado em decorrência da curiosidade de investigar a condição do Piauí nesse cenário de informações extraídas da realidade do município de Uruçuí, conhecido por seu papel na produção nacional de soja, a qual, aliás, foi a razão pela qual se definiu o referido município como área a ser perscrutada.

O ponto de partida desse estudo foi a “modernização conservadora”, originada no regime militar, e que resultou em um período de desenvolvimento da agricultura mediante o uso de tecnologias sem, no entanto, alterar as questões de cunho fundiário, pendentes até os dias atuais.

Na medida em que se enveredou pela pesquisa, com vistas à solução do problema delimitado, fundamentada pelos recursos teóricos e empíricos, as categorias de análise foram sendo definidas e, em perspectiva dialógica, usadas na verificação da hipótese sugestiva de inexistência de desenvolvimento em viés qualitativo.

A dialética definida para a pesquisa apoia a estruturação da tese do desenvolvimento, contraditada pelos achados empíricos, cuja síntese se revela no reconhecimento da prescrição constitucional do desenvolvimento nacional, conquanto não efetivado.

Analizando a fala dos participantes e com o recurso da observação direta, extrai-se a negação da tese. Aflora daí a antítese do método dialético, indicativa do descompasso entre a

² FUNDAÇÃO CEPRO. Disponível em <http://www.cepro.pi.gov.br/index.php> Acesso em 30 mar. 2018.

opção de desenvolvimento proposta por esse trabalho e as manifestações referidas. As tensões, são, portanto, reveladas ao longo do texto, à medida que as análises teórico-empíricas são concretizadas.

A preocupação científica com a repercussão desse novo modelo produtivo do cerrado nasceu do desencontro gerado pela condição de celeiro produtivo e protagonista nos indicadores de crescimento, com a consequente divulgação das carências sociais e do descuido ambiental.

Nessa perspectiva, o progressivo decréscimo das áreas produtivas de subsistência e da agricultura de pequeno porte apontam para a necessidade de investigação. Da mesma forma, o empobrecimento dos nativos desses novos polos agrícolas empresariais, aliados aos processos de migração para as áreas urbanas dos municípios, que compõem o cinturão produtivo do cerrado, também carecem de estudos.

O problema de pesquisa apresenta-se, nessa conotação, em termos de desenvolvimento, mais especificamente nos reflexos humanos do desenvolvimento econômico, nos quais estão inseridas as questões de ordem ambiental, econômica e social. O surgimento da informal naturalidade “piúcha” - cidadãos nascidos da união entre piauienses e gaúchos, sendo, estes últimos, detentores do maior quantitativo de terras agricultáveis da região - é uma das repercussões sociais no campo demográfico verificada e originada da formação da fronteira agrícola, em Uruçuí.

Destarte, uma vez estipulados o problema e a hipótese de pesquisa, estabeleceu-se como objetivo geral da investigação a análise da experiência de desenvolvimento de Uruçuí, a partir da implementação do agronegócio de soja. Para alcançar a proposta, inicialmente delimitou-se como objetivo específico a identificação dos vieses do desenvolvimento, com ênfase na perspectiva de Amartya Sen, com sua concepção de desenvolvimento como liberdade.

Isso posto, e fixada a referência de desenvolvimento norteadora do trabalho tendo em vista a estreita relação entre o direito, a economia e o desenvolvimento, apresentou-se a formação desse direito e o seu enquadramento constitucional, o qual foi seguido de debate sobre a ação do Estado no processo de implementação do desenvolvimento, permitindo tratar das questões de planejamento e políticas públicas, visceralmente vinculadas ao desenvolvimento.

Nesse contexto, a forma empresarial de produção, como base para o crescimento econômico e para as transformações socioespaciais na região, tem, em alguma medida, respondido por um fazer de resultados individualistas, assim como tem contribuído para a manutenção de disparidades sociais e econômicas. Contudo, a válida obstinação pela alavancagem nos resultados das práticas empresariais deve se submeter aos comandos constitucionais, que exigem uma repercussão de cunho social nas atividades privadas.

Entrementes, o desconforto originado pelo suposto desvirtuamento entre o *dever ser* e o *ser* do desenvolvimento foi o motor da inquietação que determinou a trajetória dessa pesquisa. O prescritivo encerra o latente desenvolvimento nacional e contrapõe-se ao concreto do ser, descritivo de uma realidade distanciada da proposta civilizatória que engloba o desenvolvimento.

Em função disso, a fim de cumprir o papel de refletir sobre a experiência do desenvolvimento, a tese é construída a partir de algumas etapas intimamente relacionadas. Na primeira, exploratória, realizou-se a identificação, a seleção e a organização das fontes secundárias, a exemplo de produções científicas, relatórios e documentos elaborados por instituições governamentais e não governamentais, relativos às mudanças verificadas na região de Uruçuí-PI, nas últimas décadas, as quais servirão para embasar o tema investigado, situando a realidade a ser estudada.

Com o material coletado, passou-se à fase de estudo e análise para o alcance do “estado da questão”, quando se conheceu a situação real do objeto da pesquisa, confrontado, no terceiro momento, com o resultado obtido, a partir do empírico, mediante a incursão no campo, donde decorreu a interação teórico-empírica demandada pelo tema.

Intentando viabilizar a experiência empírica com a realização de entrevistas, recorreu-se ao *snowball* ou bola de neve como técnica metodológica e como recurso de amostragem não probabilística. A referida técnica parte do contato com um informante-chave o qual, entrevistado, torna-se responsável por indicar os futuros participantes da pesquisa, os quais são contactados de acordo com a conveniência e disponibilidade para o processo.

Diversos segmentos de agentes sociais integraram o *corpus* e a amostra da pesquisa a saber: munícipes, servidores públicos municipais, secretários municipais, agricultores familiares, líderes no segmento da agricultura familiar, empregados de fazendas de soja e empresários do setor. A saturação, alcançada no momento em que se verificou a repetição dos conteúdos entre os entrevistados, definiu a quantidade destes, além da vantagem de os participantes serem atores e, ao mesmo tempo, interessados no objeto de pesquisa. Com o uso dessa técnica, garantiu-se a heterogeneidade dos sujeitos, não apenas no aspecto concernente à sua relação com o agronegócio, mas também quanto às opiniões acerca do investigado, assegurando, com isso, uma abordagem mais ampla, relativamente ao tema.

A amostra foi composta por 21(vinte e um) participantes, do município de Uruçuí-PI, assim especificados: 5 (cinco) trabalhadores rurais, 2 (duas) lideranças sindicais, 2 (dois) servidores públicos municipais, 4 (quatro) munícipes, 3 (três) secretários municipais, 2 (dois) empresários do agronegócio e 3 (três) trabalhadores da agroindústria.

Tendo em conta que a pesquisa versa sobre a realidade do desenvolvimento na região de Uruçuí, e não obstante tenha sido realizada uma viagem de campo para o reconhecimento e diagnóstico da realidade local e para o contato pessoal com moradores da região, a coleta de dados, facultada pela realização de entrevista, também aconteceu na cidade de Balsas, no Maranhão, momento em que foram empreendidos diálogos com outros envolvidos na realidade agronegocial, ou seja: 1 (um) agente de fiscalização ambiental e 1 (um) empresário do agronegócio, perfazendo um total de 23 (vinte e três) participantes da pesquisa. A propósito disso, a aproximação com a realidade do Maranhão permitiu a confirmação dos efeitos do movimento de modernização agrícola e da agricultura extensiva, postos sob averiguação.

Para a seleção dos participantes, o critério de inclusão definiu pessoas de qualquer sexo, a partir dos 35 anos de idade (definição que toma como referência o período de expansão do agronegócio), e a capacidade laboral decorrente da maioridade, ou seja, 18 anos, independentemente de sua condição de empregado formal, informal ou atualmente desempregado.

Como forma de preservar os sujeitos, em atenção às diretrizes éticas que orientam as pesquisas envolvendo seres humanos, definidas nas Resoluções nº 466/2012 e nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, a pesquisa foi submetida à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Piauí (UFPI), que concedeu aprovação conforme Parecer nº 2.445.566/2017, disponível na Plataforma Brasil.

Considerando as particularidades da pesquisa em ciências humanas e sem descuidar da orientação preponderante quanto aos seus riscos, os participantes foram informados verbalmente sobre eles pela pesquisadora. Caso houvesse um eventual desconforto do participante ao tratar sobre algum dos temas propostos, assegurou-se a esses sujeitos a interrupção imotivada da entrevista.

Antes, porém, do início das entrevistas, prestou-se os esclarecimentos sobre a pesquisa e entregou-se, para leitura e assinatura dos participantes, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice A), documento outorgante do seu consentimento para participar da pesquisa, e que indica as principais informações alusivas a esta, como: objetivos, riscos, custos para os participantes, entre outras.

A abordagem aos participantes deu-se mediante prévio contato telefônico ou por *e-mail*, instrumentos dispensados em algumas situações em razão da escolha aleatória dos pesquisados, abordados em locais públicos e em espaços privados, sem agendamento prévio.

As entrevistas foram gravadas em áudio, orientadas a partir de um roteiro semiestruturado (Apêndice B), com questões abertas e elaboradas com apoio na literatura

acessada na etapa preliminar da pesquisa. Elas permitiram a fala livre dos pesquisados no que concerne ao desenvolvimento, à repercussão do agronegócio no município, aos aspectos ambientais e sociais que a nova prática agrícola ocasionou, bem como ao papel do Estado nesse processo.

Concluída a fase de coleta, importante para revelar a realidade estudada, as entrevistas foram sistematizadas em blocos, por saturação de respostas, inseridas no texto da tese em perspectiva dialógica, com o extraído das demais fontes pesquisadas.

No plano da análise e interpretação das informações coletadas nas entrevistas semiestruturadas, as falas foram organizadas em categorias de análise, as quais emergiram na trajetória de pesquisa. Assim, concluída a transcrição das entrevistas, realizaram-se leituras flutuantes, iniciais, visando a uma primeira aproximação com o conteúdo apurado. De posse do roteiro da entrevista, seguiu-se à organização do material, com a formação de blocos por saturação das respostas, definidos conforme a ênfase dada pelo participante.

Aproveitando a proposta dialógica, a interlocução com os participantes ocorreu em vários momentos da tese, tanto por inferência quanto pelo acesso à transcrição de suas falas. Todavia, em atenção à conduta ética que norteia a pesquisa envolvendo seres humanos, o anonimato foi assegurado, com a utilização de um código alfanumérico, composto a partir da combinação da letra inicial do nome do participante da pesquisa - conforme a opção do entrevistado. No silêncio sobre a indicação do seu nome, a pesquisadora atribuiu uma letra aleatória, seguida da indicação do seu estado de origem, ordem da entrevista e dia da realização da mesma.

1.2 Estruturação do Trabalho

Na trajetória de cumprimento da finalidade dessa pesquisa, relativamente aos aspectos formais, a tese encontra-se estruturada em cinco capítulos, incluída a *Introdução*.

No segundo capítulo, a preocupação de situar o leitor no *locus* da investigação definiu a necessidade de apresentar o município de Uruçuí, no Piauí, e tecer considerações sobre o agronegócio, categoria usada como instrumento de diálogo com o desenvolvimento e a própria ação do Estado.

O terceiro capítulo é dedicado ao desenvolvimento e à análise das suas concepções relativas à temática em epígrafe, e estrutura-se a partir da retomada de sua conformação científica, manejada de tal modo ao longo da história que, hodiernamente, não mais se permite a sua identificação, exclusivamente sob o aspecto econômico. Nessa linha, muito foi construído,

tanto no âmbito das normativas nacionais e internacionais, quanto no campo doutrinário, com o recurso aos teóricos do desenvolvimento econômico.

Fixado o paradigma conceitual de desenvolvimento, o quarto capítulo trata da correlação entre o direito e a ação estatal. Para tanto, parte da aproximação do direito com o desenvolvimento, inicialmente sob o viés econômico - presente no Direito Econômico - para, seguindo a história, alcançar a formação do império do Direito que, na interface com os Direitos Humanos, resultou no direito *ao* desenvolvimento.

A perspectiva constitucional do desenvolvimento como um dos pilares da forma republicana brasileira, ainda que não se constitua na preocupação central dessa tese, encontra espaço nela, ao permitir a análise acerca do caráter garantista ou programático da Constituição Federal de 1988, o que serviu para apoiar o debate sobre o fazer estatal. Nesse ponto, a discussão parte de Eros Roberto Grau, em sua obra “A ordem econômica na Constituição de 1988”, responsável por classificar a ação estatal sob os títulos de atuação e intervenção, apontando, com isso, a diversidade no modo de agir do Estado. O debate justifica-se pela necessidade de identificar como se configura, ainda em tese, a concreção do desenvolvimento, tendo em vista esses caminhos de ação.

Importa destacar que, não obstante o Estado, com sua função de promoção do desenvolvimento, integre um dos núcleos de estudo, a discussão sobre seus modelos não será objeto de debate. O mesmo será usado em perspectiva geral e ampla, com o Estado tratado como sujeito do processo de desenvolvimento, requisitado em atenção ao comando constitucional que informa o desenvolvimento nacional, e ao lado do reconhecimento da relevância da atividade empresarial no contexto das dinâmicas sociais.

Ademais, o tema do planejamento e das políticas públicas convergem, e por isso são abordados no capítulo quatro, na medida em que servem de instrumental ao desenvolvimento e se correlacionam com o direito, empregado como via para a sua concretização.

No quinto e último capítulo, dedica-se a apreciar o caso do agronegócio em Uruçuí. Nesse momento do trabalho, são analisadas as propostas de governo para o desenvolvimento do Piauí, como a Lei dos Territórios de Desenvolvimento e o Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável, e do repertório teórico, nacional e regionalmente produzido e do apurado no trabalho de campo.

Vale sublinhar, que não constitui opção da presente pesquisa o debate relativo às questões fundiárias, comuns ao contexto do agronegócio - diante da expressão latifundiária e da concentração de vastas extensões de terra que o segmento requer - bem como não equivale

ao seu objeto o enfrentamento de questões ambientais, as quais demandariam um estudo específico com esse fim.

Por cúmulo, o que se pretende com o presente trabalho é legar uma proposta inaugural de estudo do tema, mantendo aberto o espaço para outras investigações e interlocuções com diversos ramos do saber científico que tenham, no cerrado sojicultor do Piauí, o seu lugar e objeto de investigação.

2 URUÇUÍ E AGRONEGÓCIO: COMPREENDENDO O ENCONTRO

Considerando a proposta metodológica dessa tese, tratar o tema em perspectiva dialógica, o presente capítulo concentra-se na apresentação do município Uruçuí, no Piauí, definido como recorte espacial para o estudo e o agronegócio - segmento econômico que movimenta o debate sobre o desenvolvimento no contexto investigado.

A opção pela introdução dos temas entre os capítulos iniciais decorre de uma dialética de aproximação pensada para a pesquisa, segundo a qual, teoricamente, o investigado e o obtido a partir do empírico estão em frequente análise, de modo a permitir que ao longo do trabalho se resgate o problema de pesquisa e se construa, paulatinamente, conclusões à medida que o texto é apresentado.

Por essa razão, na primeira parte desse capítulo, faz-se a contextualização espacial da investigação a partir da apresentação da dinâmica geográfica, social e econômica do município *locus* da investigação, dedicando-se, na segunda parte, à abordagem sobre o agronegócio, atividade econômica motora da vida econômica e social daquela região.

2.1 Uruçuí em Perspectivas

Situado na Microrregião do Alto do Parnaíba piauiense, Uruçuí, antigo povoado Nova Vila, está a sudoeste do estado, distante 453 km da capital, Teresina, em região fronteiriça com os estados do Maranhão, Tocantins e Bahia, formando o MATOPIBA.¹

Integrando o cerrado do Tabuleiro do Alto Parnaíba, consoantes dados do IBGE (2016),² o município abrange 8.411,904 km², tem densidade demográfica de 2,4 hab/km² e população de 20.149 habitantes, sendo 15.505 residentes na zona urbana e 4.644 na rural, de acordo com o censo demográfico de 2010.³

Marcada pelo clima tropical subúmido quente, com temperaturas médias que variam entre 20°C e 31°C, duração do período seco de cinco meses, vegetação campo cerrado e

¹Tratada como última fronteira agrícola do Brasil, o Matopiba foi oficializado como território por meio de decreto assinado pela Presidente Dilma Rousseff, e compreende o bioma dos cerrados do estado do Maranhão, Tocantins Piauí e Bahia, abrangendo área sem tradição para a agricultura. Dadas as particularidades de sua topografia, com longas extensões de terras planas, solos profundos e clima favorável ao cultivo, especialmente de grãos e fibras, das principais culturas de grãos e fibras possibilitaram o crescimento da região. Fonte: <https://www.embrapa.br/tema-matopiba/sobre-o-tema>. Acesso em: 7 abr. 2019.

²INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/urucui/panorama> Acesso em: 1 mar. 2018.

³INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/urucui/pesquisa> Acesso em: 1 fev. 2019.

Em termos de índice de Gini,⁶ a renda domiciliar *per capita* fica na casa de 0,55 (2010),⁷ contra os 0,57 (1991), levando Uruçuí à 20ª posição entre os municípios do Piauí, e à 1186ª, no contexto nacional.

A despeito de o estudo ter por base a questão do desenvolvimento humano, a referência aos indicadores econômicos revela a sua importância, em decorrência de sua repercussão no campo da melhoria das condições de vida da população daquele município.

Nesse sentido, no que toca às particularidades econômicas, em matéria de Produto Interno Bruto (PIB) a preço corrente, corroborando dados do IBGE (2016), Uruçuí responde pelo quinto maior PIB do estado, entre os 224 municípios do Piauí (R\$ 776.188,19 no ano de 2016, contra R\$ 21.220,35 no ano de 2010), ocupando a 898ª posição entre 5.570 municípios do Brasil. Em matéria de PIB *per capita*, considerando o *ranking* dos municípios piauienses, desde 2010, ano de disponibilização do registro no *site* do IBGE até o ano de 2012, o último disponível, Uruçuí tem-se mantido na 2ª posição, bem à frente da capital, Teresina, que assumiu a 8ª e a 13ª posições, respectivamente, em 2010 e 2012.⁸

Integrando o território de Tabuleiros do Alto Parnaíba, região outrora marcada por intensa pecuária, Uruçuí tem protagonizado um novo fazer econômico, com a implementação da produção extensiva de grãos, especialmente soja, conjuntura que tem promovido intensas modificações e rupturas econômicas, sociais e ambientais, ao tempo em que mantém largos espaços de estagnação e perda.

Pesquisas de cunho social e econômico realizadas na região dão conta dos efeitos da experiência da produção mecanizada de grãos. Sem embargo, com as experiências provocadas pela reestruturação da produção agrícola, principalmente a partir do início dos anos 1980,⁹ antigos enfrentamentos sociais mantiveram seu espaço, indicando, em hipótese, a insuficiência de condições determinantes para o respeito à dignidade humana, sobretudo no que tange às deficientes ofertas de educação no campo, bem como trabalho, saúde, respeito ao meio

⁶ O índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado universo e serve para indicar a diferença de rendimentos entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, numericamente. Varia de zero a um, onde o valor zero representa a situação de igualdade, na qual todos teriam a mesma renda. No Relatório de Desenvolvimento Humano (2004), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil aparece com Índice de 0,591, ocupando a posição 120 entre 127 países. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23 Acesso em: 15 mar. 2108.

⁷ BRASIL, Ministério da Saúde. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>. Acesso em: 1 mar. 2018.

⁸ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/urucui/pesquisa> Acesso em: 1 fev. 2019.

⁹ LEAL, M. N.; FRANÇA, V. L. A. Reestruturação da produção agrícola e organização do espaço agrário piauiense: o agronegócio da *commodity* soja. In: **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 30, n. 2, jul. - dez. 2010 - p. 14.

ambiente rural e urbano - conjuntura que engloba o município de Uruçuí entre um dos principais celeiros produtivos do país.

A nova matriz de produção agrícola, que cobre cerca de quarenta por cento das terras agricultáveis, alterou a paisagem do município, desconfigurando o cerrado a ponto de impedir a identificação da vegetação típica do bioma. A inexistência de controle para a conservação da biodiversidade encontra apoio na tímida preocupação político-administrativa, revelada na fala de participantes da pesquisa, para quem o estado é o responsável pelo franqueamento de vastas extensões de terras de cerrado.

Como decorrência da dinâmica rural originada da produção em larga escala, novos espaços foram criados na municipalidade, movimentando o núcleo urbano em virtude do encadeamento de produtos e serviços direta ou indiretamente ligados ao impulso de modernização da agricultura da soja e ao incremento da circulação de capital, malgrado não se constata uma efetiva e positiva repercussão no campo da experiência social, apesar dos ganhos intangíveis,¹⁰ decorrentes da partilha de conhecimentos verificada no contexto da produção agrícola. Em consonância com Márcia Regina Soares de Araújo:

A trajetória urbana do município de Uruçuí revela uma organização espacial peculiar a várias outras cidades brasileiras que denotam desigualdade e concentração. [...] os eventos recentes, que muito contribuíram para a transformação da economia da região dos cerrados piauienses, em escala mais ampla, pouco têm alterado as fundamentais e mais elementares questões sociais. Essas transformações no campo da economia deveriam andar em par com o amplo espectro da vida social. Questões básicas, tais como: renda, moradia, saúde, educação e emprego, de modo amplo, têm ficado aquém do que poderia se esperar do município mais rico do Estado do Piauí, segundo recentes dados do PIB. 11

No campo das manifestações culturais, a mescla entre o que é próprio do Nordeste e da região, com o trazido pelos “sulistas” permite, em regra, uma convivência pacífica, não impositiva, revelada no pronunciamento dos participantes da pesquisa.

Como se depreende das entrevistas realizadas e de estudos precedentes, produzidos na região,¹² os uruçuienses pouco conheciam das manifestações culturais típicas do lugar. Somente com a chegada do agronegócio e dos povos naturais do Sul, com suas fortes tradições, nativos passaram a reconhecer o valor daquilo que marca a sua identidade.

10VILARINHO, L.S.. Capital social e desenvolvimento no agronegócio no cerrado do Piauí: desafios e potencialidades no município de Uruçuí. Orientadora: Wilza Gomes Reis Lopes. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) Universidade Federal do Piauí, Teresina - p. 162.

11ARAÚJO, M. R. S. de. Determinações territoriais da agricultura mundializada: a soja nos espaços rurais e urbanos de Uruçuí – PI. 2016. 202 f. Tese (Doutorado em Geografia) –Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro – SP, 2016 - p. 151.

12VILARINHO, L.S.. Capital social e desenvolvimento no agronegócio no cerrado do Piauí: desafios e potencialidades no município de Uruçuí. Orientadora: Wilza Gomes Reis Lopes. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) Universidade Federal do Piauí, , Teresina, 2017 - p. 180.

Conquanto se possa falar em cordialidade, conforme extraído do pronunciamento de boa parte dos atores sociais, e ainda de observação direta, alguns preconceitos são identificados, especialmente na base da estrutura laboral. Os hábitos transgeracionais dos naturais da região são vistos, na dinâmica do agronegócio e na conformidade da cultura dos sulistas, como característica negativa dos naturais do lugar, que por vezes são taxados de “preguiçosos” e veem desprezadas suas experiências e vivências, traços da manifestação da cultura agrícola da região.

Todavia, o ideal é a escolha de uma metodologia qualitativa que exercite o pluralismo epistemológico como via de valorização do saber dos agricultores e permita reconhecer o valor desse saber, sem o batismo da ciência e em caráter não hegemônico e universalista e sem o descarte de culturas históricas.¹³

Assim, no processo de agroindustrialização, com o incremento das tecnologias no campo, os uruçuienses têm sido alocados em trabalhos temporários, sazonais e de baixa qualificação técnica. O ambiente tecnológico criado para a produção intensiva, ao passo que contribui para o aprimoramento do próprio processo, responde pelo rebaixamento do exercício das capacidades - tema que adiante se tratará - simbolizando um evento de substituição do humano por processos informatizados que ampliam o fosso existente entre centro e periferia, com o distanciamento do trabalho decente, representado na fala de Erik S. Reinert, a qual transmite a ideia de que os “pobres especializam-se em ser pobres”.¹⁴

Contudo, não se pode ignorar que a tradição local não era voltada para a produção agrícola, uma vez que as vastas terras do cerrado eram predominantemente destinadas à criação de gado.¹⁵

Tal como referido por WPI1-2,¹⁶ a carência de conhecimentos relacionados aos processos agrícolas é entrave quando a questão é a colocação dos naturais de Uruçuí no cenário profissional das fazendas de grãos, deflagrando a formação de um contingente de desempregados ou subempregados que agravam os problemas sociais da região.

Entretanto, consoante extraído das entrevistas, conjectura-se alguma melhora nesse cenário, nomeadamente com a implantação na cidade do Instituto Federal de Educação (IFPI),

¹³SILVA, Josenildo de Souza e. Desenvolvimento ou envolvimento participativo? In.: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional - Uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013 - p. 106.

¹⁴REINERT, Erik S. **Como os países ricos ficaram ricos ... e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016 - p. 253.

¹⁵SILVA, A. J. da. **Agricultura familiar e a territorialização / desterritorialização / reterritorialização provocada pelo agronegócio no cerrado piauiense**: hibridismo sociocultural marginal em Uruçuí. 2016. 325 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí, Teresina – Piauí, 2016 - p. 163.

¹⁶Código de identificação de participante de pesquisa entrevistado.

responsável pelo oferecimento de cursos voltados para o agronegócio, o que vem determinando a construção de uma nova perspectiva, singularmente para os jovens da região.

Como resultado do avanço da sojicultura e de sua importância para a formação do PIB brasileiro, o agronegócio em Uruçuí tem recebido o amparo governamental, a partir da adesão a programas de fomento à produção e subsídios governamentais, agregado a medidas de amparo ao escoamento produtivo, o que tem assegurado uma alta taxa de produtividade e rentabilidade, a qual é desfrutada apenas por uma pequena parcela da população, não raro, de migrantes vindos do sul do país.

Nesse cenário, é possível dizer que o poder público tem assumido um importante papel naquele contexto produtivo, na medida em que auxilia o estabelecimento de condições para a reprodução do capital, com a definição de políticas de isenção fiscal e facilitação ao crédito, e de apoio à infraestrutura, indispensáveis ao sucesso da fórmula agrícola industrial.

As políticas públicas adotadas para o apoio ao agronegócio, com o incremento do crédito e da infraestrutura, sobretudo a partir dos anos 1990, não somente vem assegurando uma posição de destaque para a região de Uruçuí, mas tem sido instrumento de modificações socioespaciais na região. Inferiu-se, do contato com o empírico, que tais fatores foram responsáveis pela atração de produtores agrícolas para a região.

A mudança do ambiente rural do município de Uruçuí é reconhecida em todo o estado do Piauí, não constituindo privilégio de cientistas. Às portas da terceira década de intensa intervenção naquela formação vegetal, denota-se preocupação com a perda da identidade ambiental da região e o sentimento de não pertencimento, experimentado por seus naturais, afastados do fazer agrícola pela dominação da agroindústria nas terras em que antes lhes era facultado produzir.

Essa tecnificação¹⁷ do fazer agrícola, atrelada ao movimento de integração da produção, respondem pelo processo de “autoexploração da força de trabalho, da individualização, da racionalização, passando a diluir os códigos interpessoais de coletividades e familismo, mediante a dependência do novo padrão adotado”.¹⁸

Toda essa conjuntura não é, no entanto, suficiente para que se perceba uma repulsa ao movimento do agronegócio, reconhecendo, a unanimidade dos participantes, a importância do novo modelo para a melhoria, em termos genéricos, de indicadores sociais, ao mesmo tempo em que se questiona a concentração do usufruto dos benefícios gerados pelo agronegócio. Até

¹⁷SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dimensão sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2008 - p. 32. Texto para discussão.

¹⁸SILVA, op. cit., 2106 -p. 86.

mesmo o crescimento de setores ligados ao agronegócio tem deixado sua marca, tendo em vista o crescimento de favelas, do comércio sexual e de drogas.

Vê-se, pois, não somente a transformação do rural, mas também do urbano, em razão do agronegócio.

2.2 Situando o Agronegócio

Para maior clareza acerca do pesquisado e tendo em conta a particularidade de o agronegócio envolver uma teia de operação integradas com repercussão, principalmente nas esferas econômica, social e ambiental, no decorrer desse tópico, serão tecidas considerações sobre a configuração científica.

Nascido de um processo de modernização do latifúndio e importando em nova fórmula agrícola voltada para a produção em larga escala, e dirigida ao mercado exportador e à acumulação de riqueza, o agronegócio ou *agribusiness* é atividade econômica que envolve uma complexa rede que interliga diversos seguimentos empresariais.

Surgido nos EUA nos anos de 1950, em estudos de John Davis e Ray Goldberg, da *Harvard Business School*, o *agribusiness* é marcado pela interdependência entre setores que, organizados em modo empresarial, seguem encadeados. Do processamento e da distribuição de insumos e equipamentos, às técnicas de cultivo e colheita e às estratégias de armazenamento, beneficiamento e distribuição dos produtos, toda a cadeia produtiva é planejada e monitorada de modo a assegurar o retorno financeiro. Com o aprimoramento do processo de integração vertical, diversos segmentos, como os de pesquisa, assistência técnica, seguros e financiamentos, passaram a integrar e contribuir com o movimento de expansão da nova matriz produtiva.

No Brasil, igualmente reputado como agroindústria, o agronegócio foi introduzido nos anos 1970, com os padrões de reprodução do capital na agricultura no sentido da sua modernização,¹⁹ - instituídos pelo governo federal. Naquele momento, o processo abandonou a forma sistêmica para assumir a setorial da produção agrícola, com a intensificação do cultivo de *commodities* específicas, definidas a partir do apelo comercial exportador.

Nos anos iniciais da década de 1990, a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) foi criada para capitanear as demandas da classe agroindustrial e, por volta dos anos 2000, a expressão *agronegócio* passou a incluir elementos que iam além das referências de crescimento

¹⁹SILVA, op. cit., 2016 - p. 84.

agrícola/agroindustrial e aumento da produtividade física dos setores relacionados à cadeia de produtos e atividades, para referir-se, também, a processos sociais, econômicos, políticos e institucionais afetos àquela atividade.

Autores como Renato Buranello,²⁰ Mailson J. Araújo,²¹ e Carlos José Caetano Bacha,²² para quem o fenômeno se reconhece, inclusive, como complexo industrial ou sistema agroindustrial, o agronegócio é um conjunto de atividades que envolvem a fabricação de insumos, o processamento, o acondicionamento, o armazenamento e a distribuição do produto nos mercados interno e internacional. Engloba, pois, atividades desenvolvidas no ambiente agropecuário e em setores vinculados, e ocasiona uma sucessão de ações destinadas à produção e à transformação de produtos agropecuários, fragmentadas em razão da cadeia produtiva.

Por ser complexo, abrange um largo espectro de operações fundamentais para o êxito do processo produtivo, partindo daquelas firmadas “antes da porteira” e destinadas ao suporte da produção, com o fornecimento de insumos, como máquinas, implementos, defensivos, fertilizantes, seguindo nas ditas “dentro da porteira” diretamente ligadas à produção, para alcançar as “pós-porteira”, “fora da porteira” ou “pós-colheita”, relativas ao escoamento da produção, como armazenamento, beneficiamento, industrialização, embalagem e distribuição.²³

Como exercício de atividade econômica empresarial, o agronegócio envolve, necessariamente, riscos os quais, além dos econômicos e de mercado, decorrem das singularidades dos recursos naturais, ao exigirem do produtor rural o uso de tecnologias para alcançarem um resultado desejável em suas atividades. O manuseio de técnicas e tecnologias de produção são um diferencial marcante introduzido por aquele modelo produtivo.

A organização integrativa do agronegócio, com cadeias produtivas articuladas, permite o avanço para o mercado internacional e determina cuidadosa interação entre os segmentos direta e indiretamente vinculados à atividade, com vistas a garantir a permanência e a importância da produção para aquele mercado.

Como condição de complexo integrado, revela a existência de uma dinâmica particular na qual os agentes dos setores envolvidos atuam em cooperação, necessária na medida em que suas ações individuais repercutem no crescimento ou decréscimo do setor. Na perspectiva integrativa que envolve o agronegócio, a rede de relações jurídicas é tecida e as práticas

²⁰BURANELLO, Renato. Letra de crédito do agronegócio na captação de poupança pública e financiamento privado do agronegócio. In: **Direito do Agronegócio: mercado, regulação, tributação e meio ambiente**. São Paulo: Quartier latin, 2011 - p.479-528.

²¹ARAÚJO, Massilon J.. **Fundamentos de agronegócios**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010 - p. 5.

²²BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004 - p. 22

²³BURANELLO, Renato. Sistemas agroindustriais e contratos de integração vertical. In: **Direito do Agronegócio: mercado, regulação, tributação e meio ambiente**. V. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2013 - p.200.

concatenadas acabam por definir novos arranjos interempresariais e de estruturas técnico-jurídicas capazes de potencializar a própria cadeia produtiva.

Esse prisma de otimização parte da verificação e remodelamento constantes de toda a sequência produtiva, com o escopo de reduzir custos no processo agronegocial, existentes desde a pré-plantação, com a preparação do solo e sementes, até a pós-colheita, com a distribuição e venda dos produtos.

Nesse contexto de encadeamento, os custos de transação aparecem como uma preocupação. A celebração de negócios jurídicos exige atenção na especificação de seus objetos, diante da dependência direta com as ações da natureza que afetam a disponibilidade do produto no mercado, agregando riscos ao processo e exigindo parcerias entre o público e o privado, dado o descompasso entre o fluxo de bens e a demanda que, por ser contínua, afeta as estratégias de produção e colocação de *commodities* agrícolas no mercado.²⁴

O novo perfil de consumo é, ainda, determinante na eleição da forma integrada de contratação que movimenta o agronegócio. Cada dia mais exigente quanto ao preço e à qualidade, os consumidores não se ocupam com sazonalidades ou intempéries que possam acometer seus fornecedores. Essas ocorrências somente recaem sobre o consumidor, por definirem novas escolhas de consumo, exigindo do mercado fornecedor movimentando, assim, o ambiente concorrencial.

Do plantio à colheita, o empreendedor rural realiza elevados desembolsos com o objetivo de preparar o solo para o cultivo. Esse longo ciclo é responsável por legitimar a busca pelo melhor e mais rentável caminho, no sentido de menos arriscado e oneroso, para a produção rural.

Na base do modelo industrial de agricultura está a produção voltada para o abastecimento do mercado alimentar de países estrangeiros, ponto que descortina a incoerência de um modelo agrícola que não alimenta a população, mas o ciclo produtivo.²⁵

Promovendo reflexão similar, Erik S Reinert, em debate sobre o porquê de os países produtores de matérias-primas não ficarem ricos, assim se manifesta.

1. Antes de tudo, é óbvio que a falta de alimentos e as crises de fome ocorrem principalmente nos países que se especializam na produção de produtos alimentícios. Quanto menor o peso da agricultura como percentagem do produto interno bruto, menores são as probabilidades de crises de fome. Na verdade, nos países praticamente sem agricultura, o risco é de se morrer de tanto comer. [...] 2. Ao longo de séculos, os

²⁴RAMOS, Pedro. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA; 2007 - p. 21. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira.

²⁵SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direito humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2014 - p.

saltos de produtividade limitaram-se à indústria, mas os últimos cinquenta anos a produtividade cresceu mais na agricultura do que na maioria das indústrias. [...] Grandes segmentos do setor agrícola tomaram-se empresas de alta tecnologia, seus agricultores passaram a trabalhar com tratores automatizados, guiados por satélites GPS. Um agricultor pode produzir hoje o que dez produziam há 75 anos.²⁶

As empresas de agronegócio, são as responsáveis pelo ajustamento dos agentes integrados e a partir desse contexto de arranjos organizacionais, empresariais, é que o agronegócio se identifica como um projeto sociopolítico voltado para as elites agrárias com o envolvimento do Estado na defesa de seus interesses.²⁷

Enquanto projeto político-ideológico do Estado e de um pequeno grupo de capitalistas, configurado a partir da defesa da grande lavoura capitalista, a qual é apoiada na racionalidade da agricultura científica, o agronegócio reclama o controle dos mercados, a apropriação e o domínio dos territórios,²⁸ dos bens ambientais e dos agrupamentos humanos próximos ao contexto produtivo. Todo esse monitoramento objetiva assegurar o lucro, escopo da produção em larga escala.

Como marca do processo histórico de modernização da agricultura, a difusão da monocultura firmou sua predominância, exigindo uma combinação de esforços científicos e tecnológicos direcionados à modernização,²⁹ embora permitida a poucos.

Devido ao apoio constitucional na livre iniciativa e no desenvolvimento nacional, o agronegócio tem se legitimado como prática nacional. Subvencionada pela intervenção do Estado na ordem econômica - tema que será tratado adiante - o público e o privado mesclam-se e (con)fundem seus interesses, isolando preceitos normativos na mesma hierarquia que definem aos fazeres privados pelo cumprimento da justiça social.

²⁶REINERT, op. cit., p. 208.

²⁷SILVA, Antonio Joaquim da; MONTEIRO, Maria do Socorro Lira; SILVA, Marlúcia Valéria da. Contrapontos da consolidação do agronegócio no Cerrado brasileiro. In: **Sociedade e Território**, Natal, RN, v. 27, n. 3, p. 95 - 114, jul./dez., 2015, p. 102. Disponível em: <https://periodicos.ufm.br/sociedadeeterritorio/article/view/7302/6141>. Acesso em: 15 dez. 2018.

²⁸Conquanto se reconhecem as acepções de uso do termo território - tratado em SILVA, Josenildo de Souza e. Desenvolvimento ou envolvimento participativo? In.: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional - Uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013 – p. 107 - como representação de um coletivo, “o espaço privilegiado de apropriação, de poder, do cotidiano e da busca de soberania dos atores sociais, lugar onde acontecem os conflitos, enfrentamentos, abrigagem, segurança, oportunidades, poder e lutas sociais”, ou ainda, como abordado em VILARINHO, 2017, p. 38, em que “território não é concebido somente em sua dimensão física, mas, também, na social e na cultural, em que processos sociais e culturais alteram os indivíduos e o ambiente é projetado numa complexidade sistêmica (conjunto múltiplo de elementos – posse da terra, ocupação do espaço, cultura, políticas, etc.), e, como inevitável, em suas inter-relações”, no presente trabalho o termo será usado, majoritariamente, como mera representação de espaço ou terras.

²⁹ROMEIRO, Ademar Ribeiro. O agronegócio será ecológico. In: **O mundo rural do Brasil do século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Embrapa, Brasília, DF, 2014 - p. 514.

Assim, correspondendo à representação do modo capitalista de produção, a livre iniciativa carrega as marcas do liberalismo econômico, em razão do qual o exercício de atividades econômicas se processava em ambiente de independência, em relação à ação do Estado.

Em Lafayette Josué Petter,³⁰ o princípio da liberdade de iniciativa econômica é apresentado como atributo essencial da pessoa humana, servindo à realização direta de sua capacidade, suas práticas e seu destino.

Para Giuseppe Ferri, a livre iniciativa ganha contornos coletivos na medida em que, sendo expressão da liberdade, não se legitima em modos meramente individualistas, mas sim na perseguição de valores sociais, ou seja:

L'individuo, dovendo svolgere un'attività utile socialmente oltre che individualmente, non può agire a sua arbitrio, non può fare ciò che vuole e come lo vuole, ma deve fare ciò che è socialmente necessario e deve farlo in quei modi in cui è necessario per soddisfare, con i propri, i bisogni della collettività: il suo potere di iniziativa economica non è assoluto, ma è contenuto in quei limiti in cui effettivamente risponda a una utilità sociale e deve essere esercitato in funzione di essa.³¹

A função social, é portanto, intrínseca à livre iniciativa e extrapola a mera satisfação empresarial e de consumo, pelo que se define um fazer calcado na solução de privações e tensões humanas.³²

No Brasil, o agronegócio reverbera as questões de grilagem de terras de povos tradicionais e da reforma agrária, impondo limites ao modo camponês de produção, devido à destruição dos ecossistemas, com impacto direto na vida das populações para as quais os diversos biomas servem de subsistência, além de aspectos relativos à segurança alimentar e de trabalho, pelo uso de agrotóxicos.³³

A difusão do agronegócio no Piauí seguiu o movimento nacional, com o reordenamento dos espaços, assentando uma nova geografia socioeconômica para a região de Uruçuí. No âmbito rural, a configuração do cerrado viu-se substituída pela formação de largos e

³⁰PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**. O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008 - p. 181.

³¹O indivíduo, tendo que realizar uma atividade útil tanto social como individualmente, não pode agir somente com base em sua vontade, não pode fazer o que deseja e como deseja, mas deve fazer aquilo que é socialmente necessário, devendo fazer em modo que as necessidades da coletividade: o seu poder de iniciativa econômica não é absoluto, mas está contido nos limites em que efetivamente atenda a uma utilidade social e deve ser exercida em função dessa (Tradução livre) FERRI, Giuseppe. **Manuale di Diritto Commerciale**. 10 ed. Torino: UTET, 1997 - p. 18.

³²SANTOS, Adrianna de Alencar Setubal. O direito ao desenvolvimento e a livre iniciativa: a confluência a partir da liberdade. In: **XXVI CONPEDI**, São Luís – MA. P. 5-22. nov. 2017. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/y800859o/r1Mz255j5RRzg3Rd.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018 - p. 7.

³³SANTOS, 2014, loc. aprox..

intermináveis campos de soja, entrecortados por nichos de plantação de eucaliptos destinados à alimentação das caldeiras industriais e por pequenas reservas ambientais. Na zona urbana, as demandas por moradia, originadas do processo de êxodo rural e dos migrantes, respaldam um modelo comum de crescimento das cidades brasileiras, onde é possível identificar a sub e a super-moradia.

Para Lucia Silva Vilarinho,³⁴ o agronegócio denota um processo de modificação da base técnica de apoio à atividade, associada a ações conjunturais derivadas de políticas macroeconômicas direcionadas à modernização do campo e, como consequência, à intensificação da produtividade e ao aumento da competitividade dos mercados agropecuários em esferas internacionais.

Acresce-se a isso o quase aniquilamento do ambiente concorrencial em regiões de agronegócio. O paradigma produtivo mecanizado, com a articulação do capital financeiro, conta com forte política de apoio estatal viabilizadora da expansão do setor agroindustrial, o que, em outra ponta, inibe a produção de algumas *commodities* no contexto da agricultura familiar.

A estabilidade do crescimento gerado pelo agronegócio, representado pela contribuição na composição de índices financeiros, como o PIB, justificam a disposição do Estado no apoio ao setor, particularmente com a edição de políticas públicas.

No que se refere exclusivamente aos cerrados piauienses, região sudoeste do estado, até os anos de 1980, o retrato revelava uma área estagnada, de solo aparentemente pobre, explorado pela pecuária em estruturas fundiárias concentradas. Graças aos estudos que apontaram a existência e grandeza do lençol freático, iniciou-se um processo de substituição, passando a agricultura a assumir os espaços antes explorados com a criação de gado,³⁵ seguindo-se a modernização da agricultura, rompendo com o mito de impossibilidade da agricultura de escala em solo piauiense, no fim dos anos 1970 e início dos 1980.

Em consonância com Maria do Socorro Lira Monteiro e Teresinha de Jesus Alves Aguiar,³⁶ a expansão do aproveitamento das terras do cerrado piauiense deveu-se, singularmente, à vastidão da área potencialmente produtiva, à aquisição a baixo custo ou a

³⁴VILARINHO, op. cit. - p. 57.

³⁵MORAES, Maria Dione Carvalho de. Do destino pastoril à vocação agrícola: modernização agrícola dos cerrados e inflexões discursivas nas narrativas mestras do Piauí. In: **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006 - p.176.

³⁶MONTEIRO, Maria do Socorro Lira; AGUIAR, Teresinha de Jesus Alves. Ocupação do cerrado piauiense: valorização fundiária e consequências ambientais. In: **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006 - p. 214.

assunção da posse a custo zero, em casos de grilagem, o que é comum na região,³⁷ e nos movimentos de formação de fronteiras agrícolas, no Brasil. Com isso, à experiência do agronegócio, aliaram-se o acirramento de conflitos agrários e a expropriação da posse das famílias camponesas. Não bastasse tal cenário, suficientemente indesejável, a mão de obra barata definia o ambiente de exploração e super exploração do trabalhador rural.

Ao lado desses fatores, o *boom* da região foi apoiado pela existência de incentivos governamentais ao agronegócio, por meio de financiamentos públicos com a intermediação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Para isso, foram usados instrumentos dos Fundos de Investimento do Nordeste (FINOR) e Fundos de Investimento Setorial (FISSET), assim como o Programa de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (POLONORDESTE), destinado à modernização da produção rural, o qual respondeu pelo apoio aos médios e grandes proprietários de terras.³⁸

O processo de ocupação e uso dos cerrados piauienses para e pelo agronegócio revela, desta feita e aprioristicamente, a necessidade de compreendê-lo, teoricamente, como decorrente de um processo contraditório de evolução no qual o capital cria e recria as condições das relações capitalistas, articuladas ou não com as relações sociais de produção do capital.

A mudança na organização produtiva agrícola, a partir das ações do Estado, tiveram seu fluxo voltado para o aumento da produtividade da terra, implicando em um processo de estagnação das discussões e nos avanços relacionados às questões de propriedade no ambiente rural, mantendo-se o modelo fundiário de concentração de terras nas mãos do capital agrário.

Partindo dessa indicação, com o intento de analisar a repercussão do agronegócio no ambiente do cerrado de Uruçuí, o tema é apresentado por suas diversas abordagens conceituais, entremeado de considerações extraídas do empírico, graças às falas dos participantes da pesquisa e à observação de campo.

Vistos esses aspectos alusivos ao processo de agroindustrialização brasileira e do cerrado piauiense, passa-se à análise do desenvolvimento em conexão com o agronegócio para, contrapondo os argumentos teóricos de ambas as categorias de análise, construir o caminho para o posicionamento dessa tese.

³⁷ALVES, Vicente Lemos Eudes. Os cerrados piauienses e sua nova lógica de reprodução capitalista. In: **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; 2006 - p. 238.

³⁸SILVA, Antonio Joaquim da; MONTEIRO, Maria do Socorro Lira; BARBOSA, Eriosvaldo Lima. Nova dinâmica produtiva e velhas questões territoriais nos cerrados setentrionais do Brasil. In: **Revista Espacios**. Caracas, Venezuela, v. 36, n. 21, 2015 - p. 14. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a15v36n21/15362115.html>. Acesso em: 10 dez. 2018.

3 SOBRE QUAL DESENVOLVIMENTO SE ESTÁ TRATANDO?

A complexidade que envolve o estudo do desenvolvimento sugere correlação com seu caráter multívoco. Comportando diversos sentidos, o desenvolvimento ao longo do tempo tem servido de campo de estudo para várias ciências e, nesse contexto, voltado para as particularidades de diversas sociedades, tem viabilizado debates relativos à sua significação e aos meios para a sua efetivação.

A partir disso, a proposta para as próximas páginas gira em torno da análise dos vieses do desenvolvimento, ponto fulcral do discurso constitucional fundante da nossa República, insculpido no art. 3º, II da Constituição Federal de 1988,³⁹ e eixo de aproximação entre o desenvolvimento e o direito, seu instrumental, a qual segue entrecortada com os achados empíricos revelados nas falas dos participantes da pesquisa.

Reputa-se que parte do apego ao debate sobre o desenvolvimento tem causa nos processos de natureza político-eleitoral, quando o discurso desenvolvimentista aparece como via fácil de solução das mazelas nacionais e caminho de sucesso para a classe política. Com o país desenvolvido - e nesse caso o desenvolvimento não é visto como processo, mas como ato único, com efeitos quase instantâneos - as queixas nacionais deixariam de existir. Envolvido por essa estratégia, o cidadão-eleitor vê-se cercado de preocupações operacionais destinadas ao crescimento econômico e tratadas, genericamente, como desenvolvimento.

Todavia, essas perspectivas são, por certo, reducionistas, em face da real representação do desenvolvimento que requer o trânsito, não somente nas questões de política econômica, ao contrário, demandando análises de cunho jurídico e social, indissociáveis daquele processo.⁴⁰

3.1 O Percurso de Formação das Concepções de Desenvolvimento

Tomando como ponto de partida a estreita correlação com o crescimento econômico, o progresso e a modernização, tem faltado ao desenvolvimento a estabilidade apta a definir a sua configuração científica, como aponta François Perroux.⁴¹

³⁹Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁴⁰TRUBEK, David M. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: **O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro**: textos selecionados de David M. Trubek. Orf. José Rodrigo Rodriguez. São Paulo: Saraiva, 2009 - p. 185.

⁴¹PERROUX, François. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981 - p. 14.

Não bastassem as concepções de cunho quantitativo, a compreensão do desenvolvimento sob a perspectiva social/humana e ambiental tem confirmado a sua complexidade e a necessidade de cuidado quanto ao tratamento do tema. Para isso, faz-se necessária uma atenta contextualização de modo que permita, ao menos do ponto de vista teórico, compreendê-lo/identificá-lo, em algumas realidades sociais.

Sem falar do Código de Hamurábi,⁴² e com a expectativa de fugir do “manualismo” e do “reverencialismo”, bem como sem retrospectivas reveladoras de toda a evolução histórica do instituto, um pequeno e discreto esforço histórico far-se-á essencial para a compreensão do estado da arte quanto a noção de desenvolvimento.

Durante o século XVIII, em contraposição com a noção de progresso que, de orientação religiosa voltava-se para uma ótica de bem-estar como resultado de esforços e sacrifícios presentes, e como via para garantir benefícios futuros (poupança e investimento),⁴³ o desenvolvimento foi inserido na ordem social sob um viés quantitativo, destinado a tratar da ascensão, pelo povo, a melhores condições de vida.⁴⁴

No século XIX, sob a mesma concepção, o desenvolvimento relacionava-se com o aumento de riquezas nacionais, com a geração e apropriação do excedente econômico, em uma lógica de atendimento ao consumo e ao incremento da riqueza. Contudo, nascia uma nova consciência em razão da qual o benefício de minorias passava a ser considerado, com movimentos de reivindicação dirigidos à elevação dos níveis de bem-estar.⁴⁵

Os dilemas e as contradições erguidas a partir do desenvolvimento econômico receberam, inicialmente, naquele século, o tratamento crítico pela corrente marxiana, concentrando suas falas no duelo entre capital e trabalho, referente às condições de trabalho e à distribuição da riqueza, em cena protagonizada pelos trabalhadores alienados e expropriados de sua produção, como aduz Marcelo Firpo Porto.⁴⁶

⁴²OLIVEIRA, Luciano. **Não fale do Código de Hamurábi!** A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação. Disponível em: https://www3.ufpe.br/moinhojuridico/images/ppgd/7.4%20hamurabi_por_loliveira.pdf. Acesso em: 10 out. 2017.

⁴³ Conforme destaca Celso Furtado, não obstante sua origem religiosa, a referência ao progresso envolvia um processo destinado ao favorecimento dos processos de dominação dos acumuladores de capital, tendo sido expressão usada como maquiagem a permitir o convencimento e a consequente subordinação ao processo de dominação por parte das classes subalternas. Diz o autor que a ideia de progresso serviu como uma espécie de pacto social tácito firmado entre sujeitos marcados pelo antagonismo de seus objetivos. FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras. 2008 - p. 107.

⁴⁴FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**. Reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2002 - p. 45.

⁴⁵FURTADO, 2002 - p. 45-46.

⁴⁶PORTO, Marcelo Firpo. Ecologia, economia e política: contradições, conflitos e alternativas do desenvolvimento. In.: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional - Uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013 - p. 85.

Nas primeiras décadas do século passado, inúmeros estudos ocuparam-se em discutir o tema do desenvolvimento. Nos clássicos das teorias do desenvolvimento equilibrado, como Lewis (1955) e Taylor (1969), esse fenômeno estava ligado à procura, à produção, ao comércio externo e ao emprego, estreitando-se, em Nurske (1953 e 1957), em direção ao rompimento dos círculos de pobreza.⁴⁷

No plano das teorias de desenvolvimento desequilibrado, o fluxo evolutivo é definido na medida em que as modificações são requeridas, sendo, ao contrário da linearidade, resultado de “saltos bruscos” destinados à procura, produção, investimentos, comércio e emprego, com efeitos diferenciados nas várias economias,⁴⁸ em movimento de transformação social de cunho histórico, posto que originadas de lutas dos agrupamentos humanos.

Organizados coletivamente, os seres humanos trabalhavam para conhecer e modificar a natureza a seu favor. Desse modo, transformavam o mundo natural e o social e por eles eram transformados, em um movimento que confirma a não-linearidade e a dialética relacionada (interação teórico-prática). Vivendo em movimento histórico específico, o homem submetia-se a condições econômicas, sociais, políticas e culturais definidoras de sua conduta, eliminando, para a condução das ações humanas, inspirações ou iluminações de ordem transcendental.⁴⁹

Avançando para o século XX, o termo desenvolvimento seguiu como expressão econômica tal como no período antecedente, mantendo a prevalência da concepção clássica até a década de 1980⁵⁰ quando, restrita ao fenômeno produtivo, voltou-se para as preocupações tocantes ao acúmulo de riquezas.

Revisitada a partir de então, a concepção assumiu uma orientação mais social e sustentável ante o reconhecimento da insuficiência das propostas anteriores, com forte carga materialista e desprezo às modificações estruturais de cunho social e cultural, próprias do desenvolvimento. Por conseguinte, o avanço técnico e as pressões sociais convergiram para uma nova configuração.⁵¹

Revigorada em decorrência do avanço das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC), com especial repercussão no modo de produção capitalista, o

⁴⁷RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento**. Antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007 - p. 15-17.

⁴⁸Ibid. p. 16.

⁴⁹MARTINS, Marcos Francisco. **Marx, Gramsci e o conhecimento – ruptura ou continuidade**. Campinas: UNISAL, 2008 - p. 25-27.

⁵⁰VILARINHO, L.S. **Capital social e desenvolvimento no agronegócio no cerrado do Piauí**: desafios e potencialidades no município de Uruçuí. Orientadora: Wilza Gomes Reis Lopes. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) Universidade Federal do Piauí, Teresina - p. 25.

⁵¹FURTADO, 2002 - p. 49.

desenvolvimento assumiu a significação de progresso, dada a conexão estabelecida com o processo de industrialização.

A propósito, Lucia Silva Vilarinho⁵² sobreleva que, no plano teórico, críticas à concepção de desenvolvimento como progresso apontaram para o fato de o avanço tecnológico ter levado à alteração do modo de produção sem, no entanto, dar cabo de uma modificação do sistema produtivo, essencial ao modelo de desenvolvimento.

Para Maria Sueli Rodrigues de Sousa,⁵³ o desenvolvimento substitui a antiga categoria *progresso*, que não continha em seu interior as delimitações de crescimento. Desenvolver, completa, “nasce como crítica ao progresso, ao crescimento, sem considerar as questões sociais, ambientais e os preceitos da democracia.”

Quanto à alienação, típica do capitalismo presente no movimento que considera o progresso e a modernização como sinônimas de desenvolvimento, e na perspectiva de Marx,⁵⁴ verifica-se quando o ser humano, despidido dos meios de produção e de sua força de trabalho, é desapropriado do produto por ele realizado. Logo, o homem alienado é parte de uma sociedade marcada pelo apego à propriedade privada, à centralização dos meios de produção e à divisão social do trabalho.⁵⁵

Mas como dito, o viés quantitativo do termo, enfraquecido ao longo dos anos, movimentou estudos e organismos internacionais e, reconfigurado, assentou-se em bases sociais, culturais, ambientais e no respeito à dignidade humana.

O ecodesenvolvimento é um dos resultados desse processo. Introduzido por Maurice Stronge, Secretário da Conferência de Estocolmo e difundido por Ignacy Sachs,⁵⁶ nos primeiros anos da década de 1970, emergiu como proposta especialmente dirigida às regiões rurais do Terceiro Mundo. Marcado pelo estabelecimento de ecorregiões, centralizava esforços na valorização dos frutos da terra e na capacidade de satisfação da população em quesitos como alimentação, habitação, saúde e educação, e em atenção às realidades locais, sem interferências e sugestões exógenas de consumo. Centrado no ser humano - visto como o mais precioso dos recursos - a proposta desenvolvimentista cingia a sua realização a partir da formatação de um

⁵²VILARINHO, op. cit., p. 26.

⁵³SOUSA, Maria Sueli Rodrigues. Desenvolvimento sustentável – governança, participação social e diálogo federativo – a forma define o conteúdo. In.: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional - Uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013 – p. 64.

⁵⁴ Marx desenvolve a noção de alienação desde a juventude ao dialogar com Hegel, seguindo, na fase adulta, com o amadurecimento do método dialético.

⁵⁵SETUBAL, Aglair Alencar. Hegel e Marx: as duas concepções para entendimento de práxis. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. n. 35, abr. 1991 - p. 117.

⁵⁶SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986 - p. 15-17.

ecossistema social gerador de empregos, segurança, qualidade das relações humanas e respeito à diversidade.

A solidariedade diacrônica com as gerações futuras, somada à ética imperativa da solidariedade sincrônica com a geração atual⁵⁷ no ecodesenvolvimento, proscreveram a depredação e propuseram o uso racional de recursos não renováveis e renováveis de modo que se permitisse o seu usufruto sem exaurimento. O domínio tecnológico, na mesma medida, encontrou espaço a partir da ecotecnologia, com seu papel de implementação de técnicas apropriadas ao modelo do desenvolvimento.

Em virtude das múltiplas facetas que o integravam, o ecodesenvolvimento requeria a constituição de uma autoridade horizontal, com a participação efetiva das populações locais, indispensável para a definição e harmonização de suas reais necessidades, identificação das potencialidades produtivas do ecossistema e sistematização do esforço coletivo. Tudo isso visando ao incremento daquelas capacidades, ao que parece, a rota de fuga da cruel realidade histórica que aponta a incompatibilidade do desenvolvimento sustentável com o jogo sem restrições das forças do mercado.⁵⁸

A proposta era, portanto, experimentar o desenvolvimento a partir de um movimento endógeno, em contrastasse com a lógica de desenvolvimento em vigor, recebido, mas não construído nas sociedades que o buscavam. A implementação de “cima para baixo”, centro-periferia,⁵⁹ afasta a atenção ao particular, ao local, que permitiria a identificação da proposta de desenvolvimento com o ambiente a ser desenvolvido, inerente a tal processo.

A co-participação⁶⁰ presente na consulta aos segmentos da sociedade civil ou às organizações políticas locais, na formatação de propostas de desenvolvimento, é definida como alicerce de sua longevidade - capacidade de manter e assegurar a durabilidade ao processo deflagrado - garantindo a memória histórica do movimento e oportunizando o aprimoramento

⁵⁷SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009 - p. 49.

⁵⁸Ibid., p. 55.

⁵⁹A expressão centro-periferia foi cunhada por Raul Prebisch, na segunda fase do seu pensamento sobre desenvolvimento econômico, entre os anos de 1949 e 1959. Coincidindo com o início de sua participação na Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), foi usada para representar o sistema de relações econômicas internacionais. COUTO, Joaquim Miguel. **O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch**. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf Acesso em: 10 abr. 2018.

⁶⁰À coparticipação aparece associado o uso da palavra “agente”, tomada nessa tese do sentido proposto por SEN, Amartya. **Development as freedom**. 1st. ed. New York: Anchor Books. 1999 - p. 18-19, para servir na indicação de membro da sociedade, participante do processo de mudança estrutural que estão na base do desenvolvimento. Afasta-se, portanto, da compreensão que sugere o agente como mandatário, o que no plano das ações de desenvolvimento, eivaria o processo de um vício incontornável dada a carência de representação. Sendo a proposta a de desenvolvimento, e ciente do seu papel transformador e de melhoramento coletivo, a condição de agente é, assim, posta em sinonímia à condição de coparticipante.

do informado. Não se trata de mera linearidade, mas de experiências capazes de construir e reconstruir o desenvolvimento no compasso de cada sociedade, informando sistemático e inclusivo planejamento para o desenvolvimento.

Esse antigo paradigma, baseado em incentivos fiscais e financeiros às empresas, contrastam com as prescrições da nova abordagem da política regional, a qual recomenda ações de “baixo para cima”, com a participação conjunta dos agentes sociais, públicos e privados, em um processo de intervenção descentralizada e integrada.⁶¹

Com Ignacy Sachs,⁶² a convivência harmônica entre a experiência social e a relação do ser humano com o meio ambiente tem sido tratada como fundamental no processo de desenvolvimento sustentável, e trabalhada a partir de esferas ou dimensões da sustentabilidade.

A sustentabilidade social tem repercussões mais imediatas e alcança a homogeneidade social, distribuição de renda justa, trabalho decente e igualdade de acesso aos recursos e serviços públicos; a cultural revela-se mediante a convivência entre o tradicional e o novo, com respeito/valorização dos movimentos endógenos; a dimensão territorial, com a harmonização dos espaços humanos e de atividade econômica, quer no interno dos sistemas urbanos, quer em perspectiva inter-regional; a sustentabilidade econômica, em uma proposição de incremento econômico intersetorial, integra-se com a segurança alimentar, continuidade do processo de modernização dos meios de produção e autonomia científica e tecnológica, além de inserção soberana na economia internacional.

Restam, ainda, a sustentabilidade ambiental e ecológica, com a preservação do capital natural e limitação do uso de recursos não-renováveis, além da sustentabilidade política, permissiva de um exercício democrático de apropriação de direitos do ser humano social, a partir da parceria entre Estado e sociedade civil, assecuratória de um processo de reconciliação do desenvolvimento com a biodiversidade.

É oportuno destacar, nesse momento em que se apresenta o ecodesenvolvimento, porquanto possam ser anunciadas diferenças no plano político e no atinente às técnicas produtivas entre aquele e o desenvolvimento sustentável. Seu surgimento se deu na década de

⁶¹FÓRUM dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDES/RS). Contribuição dos COREDES/RS para o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In.: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional - Uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013 – p. 136-155. Os COREDES/RS estão voltados para a articulação e mobilização de atores sociais civis no Rio Grande do Sul, com vistas à promoção do desenvolvimento. A reflexão sobre a mudança do paradigma de desenvolvimento regional é fruto de um documento de orientação destinado à capacitar os Conselhos Regionais na Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, que era etapa da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, promovida pelo Ministério da Integração Nacional, ocorrida no ano de 2012, na cidade de Porto Alegre, RS.

⁶²SACHS, 2009 - p. 71-72; 85-88.

1980, quando utilizado pela *International Union for Conservation Nature* (IUCN), a pluralidade de pontos de aproximação - a visão holística, a crítica ao reducionismo economicista, a visão de longo prazo, a preocupação com o bem-estar social, a solidariedade com as gerações futuras, a dimensão ambiental como parte do processo de desenvolvimento, o privilégio ao plano local.⁶³ O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável - aqui serão tratados como sinônimos, não obstante o uso prevalente desse termo.⁶⁴

Ainda no século passado, no período que se sucedeu à Segunda Guerra Mundial, o verbete passou a fazer par com outros vocábulos, os quais, integrando o ambiente desenvolvimentista, serviram para a ampliação na esfera da complexidade, própria do desenvolvimento. Entrementes, *subdesenvolvimento*, *países em vias de desenvolvimento*, *países atrasados*, foram algumas das expressões lançadas para indicar o reverso do que se estava tratando como desenvolvimento e tiveram, e ainda têm, ampla utilização quando a proposta é identificar antigas colônias, agora reputadas politicamente como países independentes.

O Relatório *What now*, de Dag Hammarskjöld,⁶⁵ passou a encarar o desenvolvimento como um todo articulado a partir de três questionamentos: de que? (*development of what?*); para quem? (*development for whom?*); como? (*development how?*), conforme pode ser observado:

Development is a whole; it is an integral, value-loaded, cultural process; it encompasses the natural environment, social relations, education, production, consumption and well-being. The plurality of roads to development answers to the specificity of cultural or natural situations; no universal formula exists. Development is endogenous; it springs from the heart of each society, which relies first on its own strength and resources and defines in sovereignty the vision of its future, cooperating with societies sharing its problems and aspirations. At the same time, the international community as a whole has the responsibility of guaranteeing the conditions for the self-reliant development of each society, for making available to all the fruits of others' experience and for helping those of its members who are in need.⁶⁶

⁶³MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios**. Portal de Periódicos UFSC. Disponível em <http://periodicos.bu.ufsc.br/>. Acesso em 01 abr. 2018.

⁶⁴SACHS, op. cit., 2009 - p. 54.

⁶⁵O Relatório de Dag Hammarskjöld sobre Desenvolvimento e Cooperação Internacional foi preparado por ocasião da Sétima Sessão Especial das Nações Unidas, em Nova Iorque, no ano de 1975.

⁶⁶O desenvolvimento é um todo; é um processo cultural integral e carregado de valores; engloba o ambiente natural, as relações sociais, a educação, a produção, o consumo e o bem-estar. A pluralidade de caminhos para o desenvolvimento responde à especificidade de situações culturais ou naturais; não existe fórmula universal. O desenvolvimento é endógeno; brota do coração de cada sociedade, que confia primeiro em sua própria força e recursos e define em soberania a visão de seu futuro, cooperando com as sociedades compartilhando seus problemas e aspirações. Ao mesmo tempo, a comunidade internacional como um todo tem a responsabilidade de garantir as condições para o desenvolvimento auto-suficiente de cada sociedade, para fazer valer todos os frutos da experiência dos outros e para ajudar os membros que precisam. (tradução livre). *What now*. Relatório de Dag Hammarskjöld. 1975, p. 7. Disponível em: <http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2016/07/What-Now-1975.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2018 - p. 7.

No referido documento, o desenvolvimento foi reconhecido como processo cultural integral e carregado de valores, englobando o ambiente natural, as relações sociais, a educação, a produção, o consumo e o bem-estar. Provindo do íntimo das sociedades, foi tratado como endógeno, deixando evidente a impropriedade de uma fórmula universalista⁶⁷. Na esfera das relações internacionais, o Relatório previu responsabilidades para a comunidade internacional, evidenciando que suas ações deveriam estar voltadas para garantir as condições para o desenvolvimento autossuficiente de cada sociedade, fazendo valer os frutos da experiência de cada um na ajuda aos demais membros. Com Marcelo Firpo Porto, o tema aparece tratado a partir da significação original do termo. Assim,

Desenvolver significa originalmente tirar o que cobre algo, fazer crescer, aumentar ou expandir. Porém, a questão central, quando pensamos em desenvolvimento humano e social, *é fazer crescer o quê/quem, para quê/quem e em qual contexto*. Em tese é impossível discutir desenvolvimento ou planejamento sem considerar valores, princípios e finalidades, considerando que *o próprio processo de desenvolvimento em si, como já nos alertava Cervantes em seu Dom Quixote, pode ser mais importante que o fim do desenvolvimento*. Ou seja, nos percursos podemos *desenvolver experiências significativas em termos de sociabilidade, aprendizado, gestação de novos conhecimentos, culturas e técnicas que podem não só nos levar mais próximos dos fins almejados, mas transformá-los e a nós próprios ao longo do processo de desenvolvimento*. Considero ser a questão democrática e a qualidade dos processos participativos de discussão e fóruns decisórios centrais para o futuro de um território ou sociedade, como deveria ser o caso das audiências públicas de licenciamento ambiental.⁶⁸ (grifo nosso)

Nessa linha, *fazer crescer o quê/quem, para quê/quem e em qual contexto* é o cerne do desenvolvimento e precisa ser definido em um planejamento. O que se espera ser desenvolvido e por qual razão? A quem beneficiaria e qual a circunstância desse benefício? São questões a serem respondidas ante o desenvolvimento que se requer e que deve ser construído. É imprescindível, também que se tenha atenção à história erigida pelo próprio ser humano, sem etapas ou linearidades, mas democraticamente, com a participação social.

⁶⁷É oportuno, para a compreensão do debate que se fará em torno do direito humano ao desenvolvimento e ao próprio desenvolvimento enquanto experiência, distinguir algumas expressões que, não obstante partirem de uma mesma raiz gramatical, tem usos diferenciados nessa tese. Assim, a concepção universalista ou o universalismo é usado é contraposição ao relativismo, enquanto matriz particular de análise e aplicação do direito e de formação do desenvolvimento. Indica, portanto, a universalismo, a admissão de transplantes jurídicos ou de propostas desenvolvimentistas, elaboradas, sobretudo, em conjuntas políticas e sociais já desenvolvidas para serem aplicadas nos ambientes periféricos. É o *hegemônico* em contraposição ao qual tratamos o *particular*. O termo universal, de outra parte, é usado para indicar demandas de ordem mundial, global, mas não únicas. Serve, por exemplo, para indicar a presença dos direitos humanos nos diversos países do globo, conquanto, para cada deles (quer sejam do Ocidente ou do Oriente), esses direitos sejam diferentemente revelados.

⁶⁸PORTO, 2013 - p. 84.

No romper do século XXI, mediado por fatores históricos, a experiência do desenvolvimento conquistou novas significações, passando a representar a relação dos países com o contexto global da economia, externando a dinâmica peculiar de um processo eminentemente dirigido para as vivências sociais em constante modificação.⁶⁹ Definiu-se genericamente que o desenvolvimento era um processo de evolução, marcado pela proposta de suplantare experiências anteriores, fossem econômicas ou sociais⁷⁰ e, desse modo, delimitado pelo tempo, era fruto de uma comparação entre circunstâncias ou realidades experienciadas em momentos distintos⁷¹

Para M. A. Sinaceur,⁷² no plano das reflexões filosóficas, o desenvolvimento não sinalizava para a espontaneidade, não integrava um consenso sobre o interesse comum, nem mesmo resultava de equação formulada por *experts* ou de um convite moral de satisfação das necessidades humanas, sendo, na prática, fruto da convergência de exigências de realidade, de verdade, a partir da articulação de saberes, aptos a permitir a revisão de seus fundamentos.

Nessa toada, ainda que se pudesse pensar o desenvolvimento como fruto do processo de transformação das práticas sociais ou econômicas, o que sugeriria alguma autenticidade, parece possível propor que esse percurso de modificação seria simples fruto de ações de interesses específicos em jogo. A sociedade mover-se-ia, inconscientemente e não naturalmente, em conformidade com os comandos de poder, e o desenvolvimento seguiria com a marca de mero crescimento econômico.

O estágio de compreensão do desenvolvimento, julgando o construído até hoje, imprime uma experiência de *dever ser* permanente. Um *ser* inalcançável, na medida em que a estrutura mundial, as dominações de ordem internacional - mesmo que bem intencionadas - têm apoio na particularidade das suas realidades social, humana, cultural e ambiental, o que se constitui como barreira natural para a formatação de uma proposta de desenvolvimento direcionada para uma determinada ordem política. O modo institucionalizado global de ações de desenvolvimento é, portanto, um empecilho da experiência mundial de desenvolvimento.

Assim é que, a proposta de melhoria das condições de vida das pessoas e, nesse contexto, a formatação de uma proposta de desenvolvimento, deve se manter afastada de proposições

⁶⁹DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e política social. In: **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005 - p. 410-11.

⁷⁰SALAMA, Bruno Meyerhot. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglass North. In: DIMOULIS, Dimitri; VIEIRA, Oscar Vilhena (org.). **Estado de Direito e o Desafio do Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011 - p. 49.

⁷¹Nesse momento da reflexão, embora seja sugestiva uma discussão linear da história, mas partindo da premissa da importância dos elementos históricos, prefere-se a omissão do debate em respeito ao método de análise adotado para o presente trabalho.

⁷²PERROUX, 1981 - p. 26.

prescritivas, voltando para a concepção realista e particular dos específicos contextos, evitando exportações de “dever ser”. É como se posiciona Enoque Feitosa, ao tratar da proposta integrativa dos direitos humanos em conjuntura não hegemônica, mas dialógica de experiências sociais.⁷³

Retomando o quadro da polissemia do vocábulo, muitos usos foram carreados, sem embargo da força vinculativa à vertente econômica, como significação de crescimento econômico, do qual hoje está dissociado em razão do projeto de coletivização que o desenvolvimento carrega.

Nesse sentido, comporta assumir que a situação de crescimento econômico que, como dito, não se confunde com o desenvolvimento, tem repercussão em seu cenário à proporção que viabiliza a melhoria das condições de vida da população. Desse fato, no entanto, não se extrai sua sinonímia.

Como adverte Celso Furtado,⁷⁴ a organização social própria dos países periféricos é prova de que o crescimento econômico e o desenvolvimento são fenômenos distintos, servindo aquele a esse, prestando-se como via de convencimento das maiorias dominadas que, cercadas dos benefícios do empenho acumulativo pela minoria dominante, confundem o crescimento econômico com o desenvolvimento.

Historicamente, postas sob a mesma referência conceitual, de modo que até a primeira metade do século passado, tratar de desenvolvimento consistia em discutir questões de crescimento econômico - enquanto medida da riqueza material de um país,⁷⁵ aumento da capacidade produtiva, à época, própria do ciclo de industrialização por substituição - é possível, mesmo no âmbito da teoria econômica, conceber que a concepção de desenvolvimento não se resume à satisfação daqueles interesses, sobretudo diante da prevalência dos direitos e interesses coletivos sobre os particulares. Erik S. Reinert, contribuindo com essa discussão, argumenta que:

Em primeiro lugar, não se pode presumir que o interesse próprio é a *única* força motriz da sociedade. Virtudes privadas raramente se transformam em outra coisa senão virtudes, públicas ou privadas. Mas, como veremos, as virtudes públicas podem se transformar em vícios privados. É mais difícil incorporar aos modelos outros sentimentos mais nobres que a ganância e a impiedosa maximização dos lucros. Em segundo lugar [...] a economia de mercado, se deixada por conta própria, muitas vezes

⁷³FEITOSA, Enoque. Direitos e diálogos interculturais. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena (org.). Brasil e Moçambique: os direitos humanos econômicos, sociais e culturais entre promessas formais e as demandas por sua concentração. João Pessoa: Ideia, 2019 - p. 154.

⁷⁴FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996 - p. 86.

⁷⁵CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como a afirmação dos direitos humanos - delimitações, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia Piovesan; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.) **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010 - p 158.

tende a aumentar, em vez de diminuir, as desigualdades econômicas. O que chamamos de desenvolvimento econômico só é consequência ‘não intencional’ de atividades econômicas se estiverem presentes fatos como rendimentos crescentes, uma ampla divisão do trabalho, concorrência dinâmica imperfeita e janelas de oportunidades para a inovação. Por isso, o desenvolvimento econômico tornou-se um resultado intencional de certas políticas econômicas. Em terceiro lugar, [...] é perfeitamente possível ganhar dinheiro de maneiras contrárias ao interesse público.⁷⁶

A assertiva do autor permite refletir acerca da fragilidade do ser humano, com práticas que desvelam, em regra, a prioridade dos próprios interesses em detrimento de inclinações de cunho coletivo. A prevalência da sorte sobre a virtude, como em Maquiavel,⁷⁷ estipula a transformação em vício daquilo que de início se empenhou como virtude.

No plano da espontaneidade, intrínseca à economia de mercado, o encontro é com a desigualdade. A combinação entre mercado livre e escopo lucrativo aponta para uma contradição insuperável, informando e dirigindo pelas forças do capital.

Comandar o mercado passa a ser condição para o cumprimento do propósito da atividade econômica. Por essa razão, não se concebe o livre mercado e, em cenários como o do agronegócio, menos ainda a ação “não intencional” dos agentes econômicos. Assente-se, a partir disso, a relevância da formação de políticas orientadas para o atendimento das demandas do público, com a composição de fatores que repercutam no crescimento econômico e humano.

A distância entre o crescimento e o desenvolvimento, ainda que adjetivados como “econômicos”, está no tipo e tempo de mudança permitidos por cada um deles. Sendo aquele essencialmente quantitativo, não propicia, como na *fattispecie* ou categoria do desenvolvimento, modificações basilares na realidade socioeconômica, pois enquanto evento cíclico, de propulsão exógena, e por sua transitoriedade, não realiza melhorias consistentes e sustentáveis, como de resto o propõe o desenvolvimento.⁷⁸

Desse modo, conforme em Celso Furtado, identifica-se o reconhecimento de que o melhor desenvolvimento é aquele em razão do qual a acumulação se subordina à transformação social como único fim válido,⁷⁹ permitindo concluir sobre a dimensão - importante, mas menor - do fenômeno do crescimento econômico.

Fixada a dicotomia no plano científico, a partir dos anos de 1950, condicionantes sociais foram gradativamente incorporadas à noção de desenvolvimento, visando a abranger, além do

⁷⁶ REINERT, Erik S. Como os países ricos ficaram ricos ... e por que os países pobres continuam pobres. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016 - p. 274-275.

⁷⁷ MAQUIAVEL, Niccolò. O Príncipe. Edição Ridendo Castigat Mores. Versão ebook. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf> Acesso em: 6 abr. 2019 - p. 35.

⁷⁸ RISTER, 2007 - p. 36.

⁷⁹ FURTADO, Celso. Criatividade e dependência na civilização industrial. São Paulo: Companhia das Letras. 2008 - p. 18.

incremento de resultados produtivos, de base econômica, questões atinentes à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Consoante propõe Joseph A. Schumpeter, as transformações que compõem a base de compreensão do desenvolvimento são visivelmente diferentes das originadas do crescimento econômico, caracterizado pelo aumento de população e de riqueza, de repercussão não qualitativa e decorrente de um contínuo de adaptação às mudanças de dados, resultando na ausência de vicissitudes significativas. No plano do desenvolvimento, assevera o autor, o movimento ocorre de dentro para fora do sistema, sendo espontâneo e descontínuo, apto a alterar a constância anterior, o que o leva a julgar o desenvolvimento como um processo que se distancia do equilíbrio. Mudanças endógenas estão na base do desenvolvimento econômico, sendo responsáveis pela alteração de um estado econômico anterior.⁸⁰

Sob o manto de uma simples mudança e modernização ou de um modelo geral concebido, é possível reconhecer que o desenvolvimento convive com o binômio moderno-atrasado e com a presença do elemento crescimento econômico, ponto fundamental do processo de desenvolvimento, responsável por manter a sua funcionalidade no cenário do interesse geral.⁸¹

Contudo, é evidente que a mera modernização de um país ou região, parelha da industrialização, não se confunde com o desenvolvimento. Tal fato perpassa a circunstância de que aquela patenteia a imitação de padrões de consumo de países desenvolvidos, o que, efetivamente determina a direção do subdesenvolvimento, fenômeno assinalado pelo acesso restrito da população às condições e benesses decorrentes da modernização, à qual competiria assegurar a melhora na qualidade de vida da população.⁸² É o processo de exclusão o qual, como ressalta Celso Furtado,⁸³ é próprio do sistema capitalista e de sua proposta evolutiva.

Outrossim, a visão de desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), fundamentada na teoria do subdesenvolvimento, foi incontestável para a formatação da política brasileira de desenvolvimento e para a compreensão do próprio desenvolvimento.

Para Gilberto Bercovici, a propósito, a CEPAL é a única corrente teórica do desenvolvimento voltada para a especificidade da condição de periferia da América Latina, e tem o mérito de ter reconhecido a insuficiência da fórmula tradicional de Estado Social europeu

80SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1997 - p. 74-75.

81DELGADO, 2005 - p. 412.

82RISTER, 2007 - p. 37.

83FURTADO, Celso. Capitalismo global. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2007 - p. 50

para a solução das questões de subdesenvolvimento latino-americano.⁸⁴ Com isso, atesta o inconveniente de modelos transplantados, sobretudo pela indispensável necessidade de serem consideradas as particularidades históricas, culturais, sociais e ambientais dos países que integram o referido grupo.

Tratando sobre o Estado brasileiro, refere o autor que a impertinência da utilização da proposta europeia de Estado social está na heterogeneidade e contraditoriedade do próprio país que, ostentando o título de Estado social, convive com o insucesso da instauração de uma sociedade de bem-estar, e em cuja convivência há o sucesso de segmentos econômicos e a opressão das estruturas sociais.⁸⁵

Na acepção dos cepalinos, a diferença entre o processo de desenvolvimento e o de crescimento não os aniquila reciprocamente, antes, trata-os como eventos interdependentes, visto que o crescimento serve ao desenvolvimento - fenômeno complexo, com repercussão estrutural nas órbitas econômica, política, social e humana.⁸⁶

A visão do Estado como promotor do desenvolvimento, ocupado com um planejamento de integração do mercado interno e de internalização dos centros de decisão econômica e reformista social, tal como proposto pelo discurso cepalino, foi incorporada pelos nacionais-desenvolvimentistas. No desenvolvimentismo do grupo cepalino, o Estado avançava, deixando a posição de mero prestador de serviços para assumir um papel no processo de transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização, a partir da política de desenvolvimento a ser implantada. Ademais, a base estruturalista que compunha o pensamento cepalino ressaltava a importância de parâmetros não-econômicos, indispensáveis para que se pudesse entender o comportamento de variáveis econômicas, em especial nos países subdesenvolvidos.⁸⁷

Ainda sob o viés econômico, em contraposição ao pensamento cepalino, que tratava do desenvolvimento como transformação social e da ação racional e planificadora do Estado - a partir do equilíbrio entre este e o mercado, em ambiente de complementaridade (economia capitalista de mercado com um Estado intervencionista forte), a perspectiva da economia liberal

⁸⁴BERCOVICI, Gilberto. O trabalho na ordem econômica constitucional. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena (org.). **Brasil e Moçambique: os direitos humanos econômicos, sociais e culturais entre promessas formais e as demandas por sua concentração**. João Pessoa: Ideia, 2019 – p. 213.

⁸⁵Ibid., p. 214.

⁸⁶FURTADO, 2002 - p. 71-73.

⁸⁷BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. O Estado desenvolvimentista e seus impasses. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. XLVII, p. 149-180, 2004. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24894/1/BoletimXLVII_Artigo4.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 10 jan. 2018 - p. 154-155.

neoclássica evolucionista considerava o desenvolvimento gradual e espontâneo, pautado no apoio às iniciativas individuais.⁸⁸

Para Enoque Feitosa, no entanto, a sociabilidade humana, desapegada da busca predatória do lucro e da pauperização, tem o sentido e o alcance do desenvolvimento econômico.⁸⁹ Tal posicionamento permite tratar a legitimação deste processo a partir do atendimento às necessidades do homem, de modo a afastar práticas não inclusivas que empobrecem, degradam o meio ambiental e fragilizam as condições de vida de um povo.⁹⁰

Superada, no entanto, a referência exclusivamente quantitativa de desenvolvimento, em Amartya Sen⁹¹ a categoria adota outros parâmetros, recorrendo aos elementos social, econômico e ambiental, a partir da superação das fontes de privação da liberdade,⁹² revelando, assim, a insuficiência da configuração anterior.

O tema é tratado pelo autor como processo de expansão das liberdades reais, fim e meio do desenvolvimento⁹³. No seu papel constitutivo, o desenvolvimento demanda a expansão das liberdades substantivas, das liberdades humanas, básicas (acesso à alimentação, à educação e à participação política). Posta como primordial da liberdade humana (fim do desenvolvimento), diferencia-se da eficácia instrumental das liberdades (meio do desenvolvimento), que viabilizam a liberdade humana a partir de direitos, de oportunidades e *entitlements*.⁹⁴

The effectiveness of freedom as an instrumental lies in the fact that different kinds of freedom interrelate with one another, and freedom of one type may greatly help in

⁸⁸BERCOVICI, 2004, p. 157-158.

⁸⁹Considerando a manifestação do autor, tem-se que a proposta desenvolvimentista, seja ela adjetivada por social, econômica ou humana, requer a observância aos valores humanos. Desse modo, ainda que se esteja tratando do incremento de posições econômicas, sua identificação como processo de desenvolvimento demanda a compatibilização e o respeito aos valores e direitos fundamentais do ser humano.

⁹⁰FEITOSA, Enoque. A questão da natureza sob uma perspectiva da Filosofia do Direito: uma abordagem marxista. In: **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 8, mai./ago., 2017 – p. 107-109.

⁹¹SEN, 1999, p. 3.

⁹²Para BERLIN, Isaiah. **Two concepts of liberties**. *Four Essays On Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969. p. 118-172. Disponível em:

http://cactus.dixie.edu/green/B_Readings/I_Berlin%20Two%20Concepts%20of%20Liberty.pdf. Acesso em: 1 abr. 2019. p. 3. *Liberty* ou *freedom* tem o mesmo significado, e implica que seja assegurada a alguém a possibilidade de ação. No original: *I am normally said to be free to the degree to which no man or body of men interferes with my activity. Political liberty in this sense is simply the area within which a man can act unobstructed by others. If I am prevented by others from doing what I could otherwise do, I am to that degree unfree* [...]. Em tradução livre: Costumo dizer que sou livre no grau em que nenhum homem ou corpo de homens interfere na minha atividade. Liberdade política, nesse sentido, é simplesmente a área dentro da qual um homem pode agir sem obstruções por outros. Se eu sou impedido por outros de fazer o que eu poderia fazer de outra forma, estou a esse grau livre [...].

⁹³SEN, op.cit., 1999 - p. 36-37.

⁹⁴O termo *entitlements* é traduzido como “intitlamento” e significa “um conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa”. Um conjunto de direitos originários, intrínsecos ao homem, ponto de partida de sua experiência humana e passível de ampliação, a partir da permissão nascida com a liberdade, para usufruto de outros direitos alternativos. SEN, 2010 - p. 57.

advancing freedom of other types. The two roles are thus linked by empirical connections, relating freedom of one kind to freedom of other kinds.^{95, 96}

A *capability* (capacidade), enquanto liberdade substantiva, assegura a realização das escolhas, a volição manifestada ante o “conjunto capacitário”, composto por diferentes alternativas de funcionamento concedidas para o ser humano individualmente.⁹⁷

Political freedoms (liberdades políticas), *economic facilities* (facilidades econômicas), *social opportunities* (oportunidades sociais), *transparency guarantees* (garantias de transparência) e *protective security* (segurança protetora), são destacadas por Amartya Sen, no quadro das liberdades instrumentais, como contributos para o exercício das capacidades gerais, repercutindo em contexto de complementaridade, de suplementação e reciprocidade⁹⁸.

Nesse contexto, parece possível compreender que os aspectos constitutivo e instrumental da liberdade, assumindo posição basilar no processo de desenvolvimento, são concebidos como um contínuo de buscas e escolhas particulares, mas não individuais - cuja ressalva serve para informar que a medida de bem-estar que repercute no desenvolvimento não se restringe ao exercício da liberdade individual - determinando o usufruto das liberdades humanas consoante o interesse coletivo.

Aproveitando o estudo das capacidades de Amartya Sen, e em vertente mais ao ponto da Filosofia, Martha C. Nussbaum⁹⁹ recorre ao “enfoque das capacidades” para tratar das garantias humanas centrais, às quais os governos estariam submetidos. Para a autora, o sentido do mínimo social básico é a sua conexão com as capacidades humanas, compreendidas como aquilo que as pessoas são capazes de fazer e ser, em um contexto de dignidade humana.

Na análise das capacidades, Martha C. Nussbaum¹⁰⁰ defende que elas podem se tornar objeto de um *consenso sobreposto*¹⁰¹ entre pessoas cujas ideias de bens são diferentes entre si. E mais: que a leitura das capacidades requer atenção ao ser humano, tomado individualmente e

⁹⁵SEN, 1999 - p. 37.

⁹⁶ “A eficácia da liberdade como instrumento reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos. Portanto, os dois papéis estão ligados por relações empíricas, que associam um tipo de liberdade a outros.” Tradução disponível em SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010 - p. 57.

⁹⁷SEN, op. cit., 1999 - p. 75.

⁹⁸Ibid., p. 38.

⁹⁹NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da Justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013 - p. 84.

¹⁰⁰NUSSBAUM, op. cit., p. 85.

¹⁰¹Martha C. Nussbaum recorre à noção de *consenso sobreposto*, apresentada por John Rawls, em “O liberalismo político”, para informar a possibilidade da convivência de experiências plurais. Apresentado por Rawls, como representação do que chama de pluralismo razoável, externa a articulação de concepções que no caso da análise do teórico de cunho político, ao posto de razão, de pluralismo irracional, coloca-se como produto da razão humana manifestada em condições de liberdade. RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011 – p. 170-177.

como fim, e não como instrumento dos fins alheios. O estabelecimento de um “nível mínimo para cada capacidade” é condição para a configuração do humano.

Esse “mínimo”, em Jeffrey Sachs,¹⁰² orienta o início do fim do ciclo da pobreza, permitido mediante o trabalho de colocação dos países em situação de miséria, na escada do desenvolvimento. O primeiro degrau, o nível mínimo, prenuncia o exercício das capacidades.

Na correlação com o empírico - a realidade do agronegócio de Uruçuí, parece possível deduzir a ausência de espaço para o movimento de expansão das capacidades, em face da tímida permissão de acesso e expansão “do” e “para” o mínimo social.

Nesse âmbito, aos naturais de Uruçuí pouco tem sido concedido, seja em termos de manutenção das práticas rurais e das experiências rurais, seja quanto à apropriação do formato produtivo recém-introduzido. Para os locais, primordialmente são vistos como de força bruta e descartáveis sob o ponto de vista de trabalho, de regra com o argumento, contraditório, da incapacidade técnica. Mas como expandir capacidade se não é concedida a possibilidade de seu exercício? Essa é uma questão a ser respondida.

Partindo dos estudos empreendidos na região, com a fala dos agentes da pesquisa e da observação direta, conclui-se, pelo recorte excludente do cidadão uruçuiense, titular de capacidades mantidas em estado de latência, destituído de espaço de implementação e de experiências sociais dignas. As barreiras impostas ao exercício das capacidades vão além do campo do fazer, do agir e, com isso, do contribuir para o desenvolvimento, chegando à sua anulação como participante do processo de transformação requerido pelo desenvolvimento.

Na carona de Robert Nozick, como seres humanos, “[...] queremos fazer determinadas coisas, e não simplesmente passar pela experiência de fazê-las”.¹⁰³ Esse fazer é, portanto, a representação da busca ativa na direção do desenvolvimento, razão pela qual se reconhece, mesmo que se aceite a prevalência da responsabilidade do Estado na construção/coordenação de uma política de desenvolvimento, o trabalho colaborativo no processo de reforma social.

Na esteira do pensamento de Amartya Sen,¹⁰⁴ é a partir da liberdade, da livre escolha do exercício de capacidades, que se assegura o desenvolvimento. Para além do exercício em si, em prol da transformação, importa assegurar a opção quanto ao “fazer” e ao “como fazer”, permitindo a cada agente social a condição de coparticipante do processo de desenvolvimento, oportunizando o exercício de suas escolhas de vida.

¹⁰²SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. São Paulo: Companhia de Letras, 2005 - p. 50-51.

¹⁰³NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016 - p. 54.

¹⁰⁴SEN, op. cit., 1999, *passim*.

Desenvolvimento, nessa lógica, é uma experiência que implica a prática de capacidades e fazeres transformadores, assentados na dignidade humana. Meras concessões de acesso a benefícios sociais são insuficientes para a vivência do desenvolvimento e revelam a vulnerabilidade social, no ponto em que dispensam sua interação.

A vista disso, é preciso que seja permitida a contribuição de todos para que o desenvolvimento seja sustentado, com o esforço dos cidadãos, individual e coletivamente organizados, a fim de ser longo, estrutural e transgeracional, preocupado com o usufruto pelas gerações futuras. Promover o desenvolvimento, portanto, não é atribuição de governo.

No campo das capacidades humanas centrais,¹⁰⁵ o controle material sobre o próprio ambiente requer o exercício de razões de ordem prática, representadas aqui pela capacidade de formar uma concepção de bem-estar e de se ocupar com o seu planejamento, com o planejamento da própria vida, sem descuidar das demais capacidades,¹⁰⁶ dado o seu caráter mutuamente assistente, sua relevância para a justiça social e seu caráter universal, o que as torna essenciais aos cidadãos de todo o mundo.

É no exercício das capacidades que o ser humano desponta entre os demais seres. Nele, está apoiada a transformação da natureza e do próprio ser humano, permitida pelo trabalho e ação dignificante do homem. É assim que a alienação do produto de seu trabalho interfere nesse ciclo de reciprocidades não hierarquizadas, tornando o ser humano um objeto do meio e não sujeito do processo, um ser transformado e não um transformador. No centro desse debate está, como predito por Martha C. Nussbaum,¹⁰⁷ o enfoque das capacidades que, “centrado-nos-direitos”, tem base na dignidade humana.

A proposição de uma experiência de desenvolvimento segue à base do exercício livre das ações humanas, do poder de escolha, da construção de uma história particular, costurada pelo e para o ser humano do lugar, a partir de seus processos de luta social por sobrevivência, naquele espaço plural. O particular está no reconhecimento de distinções entre o que é permitido/alcançado como capacidade natural e humana, e o que é obtido como fruto de reivindicações dos atores sociais e que, ao final, exteriorizam-se em projetos políticos e jurídicos nacionais/regionais.

¹⁰⁵NUSSBAUM, 2013 - p. 91-94.

¹⁰⁶As capacidades humanas centrais são organizadas em: vida, saúde física, integridade física, sentidos, imaginação e pensamento, emoções, razão prática, afiliação, outras espécies (implicam em viver em relação próxima e de respeito para com os animais e o meio ambiente), o lazer e o controle sobre o próprio ambiente. Ibid., p. 91-93.

¹⁰⁷NUSSBAUM, 2013 - p. 385.

Em Eros Roberto Graus,¹⁰⁸ percebe-se uma clara disposição em explicar o que parece ser a trajetória de formação de uma das perspectivas do desenvolvimento.

Acrescendo aos parâmetros de determinação referidos por Joseph A. Schumpeter e Celso Furtado, o predito autor ocupa-se em indicar a necessidade de efetivação de um processo contínuo de mobilidade social, marcado por uma mudança da estrutura social, com ganhos comunitários de ordem econômica e cultural-intelectual, importando na identificação de um veio qualitativo que afasta o desenvolvimento do crescimento e para o qual se requer, o emprego de meios eficientes, a permitir a otimização daquele processo.

Com arrimo nessa reflexão, o desenvolvimento apresenta-se, efetivamente, como um processo, uma busca contínua. No tempo em que se alcança a proposta desenvolvimentista inicial, requer-se um novo planejamento, seja para garantir a manutenção do *status* (desenvolvimento) ou para aprimorar e elevar o padrão alcançado. Entende-se que qualquer estagnação nesse percurso se opõe ao sentido próprio de desenvolvimento, dado que é destinado à satisfação do ente social dinâmico. A experiência do desenvolvimento é, pois, aberta e se concretiza entre proteções (ambiental, social e econômica) e estímulos (v.g., o direito de empreender).

É nesse sentido que se vislumbra um projeto de desenvolvimento, como proposta dinâmica, no tempo e no espaço, que considera a reconstrução das vivências sociais, particulares, para as quais está dirigido. A estabilidade do processo estaria/estará assegurada pela atuação conjunta entre Estados e particulares, viabilizada a partir de processos legítimos de substituição dos agentes sociais, garantida a transmissão dos relatos de história e luta de cada realidade social.

É oportuno frisar, nesse sentido, a definição de mais um traço caro à compreensão do desenvolvimento, evidenciado no particularismo das experiências sociais que repercutem naquele processo, apontando para a irrazoável implantação de um modelo universal. Cada sociedade, por sua história e experiências acumuladas, percebe um caminho diverso de desenvolvimento, não comportando fórmulas gerais,¹⁰⁹ sendo, nessa lógica, fundacional, posto que único para cada realidade.¹¹⁰

¹⁰⁸GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: RT, 1981 - p. 7-14.

¹⁰⁹RISTER, 2007 - p. 14.

¹¹⁰Sobre o debate da dicotomia universal/fundacional na relação com a hegemonia e contra-hegemonia dos direitos humanos ver SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direito humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

Como assevera Carla Rister,¹¹¹ a estipulação de um sistema de valores é essencial ao processo de desenvolvimento, ao posicionar o ser humano no centro do debate desenvolvimentista, como seu beneficiário e não mero instrumento, em respeito à sua liberdade, ao exercício de sua capacidade, ao desenvolvimento.¹¹²

Em Douglass North¹¹³ é igualmente possível identificar a singularidade do fenômeno do desenvolvimento. Aponta o autor, que a falha de algumas políticas de desenvolvimento decorre dos transplantes processados, a partir de realidade de *ordem social de acesso aberto* diretamente para outras. A reflexão é no sentido de que o primeiro degrau para o sucesso de uma política de desenvolvimento é sua adequação ao comportamento da sociedade a ser beneficiada.

Depreende-se, com isso, o inconveniente do uso de padrões jurídicos e institucionais dados os contextos locais de aplicação os quais, particulares e dotados de uma lógica de bem-estar diversa dos países em desenvolvimento, são fruto de uma conjuntura de limitação que precisaria ser contornada para que se abrisse espaço para o desenvolvimento.

A combinação de fatores econômicos, culturais, políticos e sociais e a ruptura com as propostas individuais de sucesso no plano econômico devem ceder à organização produtiva e social das municipalidades. O econômico, é possível dizer, é insuficiente para assegurar a total abrangência do desenvolvimento.

Nessa lógica, é concebível tratar o desenvolvimento como categoria transdisciplinar, adaptada a estruturas econômicas, sociais e ambientais, somente para falar de macro-dimensões, as quais requerem articulação como via de promoção das transformações estruturais, essenciais e próprias do desenvolvimento.

O desenvolvimento, isto posto, apresenta-se como uma renovação da ideia de crescimento, marcado pelo exercício de direitos de ordem geral ou de usufruto coletivo, permissivo de uma experiência produtiva com repercussão na esfera humana e sob o manto da equidade.¹¹⁴

Fixa-se, ainda, a insuficiência da livre iniciativa, do elemento econômico e dos parâmetros quantitativos, definindo-se a harmonização entre os interesses individuais, próprios das atividades empresariais, e a efetivação de direitos sociais e humanos destinados ao atendimento de suas necessidades.

¹¹¹RISTER, op. cit. - p. 19.

¹¹²SEN, 1999 - *passim*.

¹¹³NORTH, Douglass C. et. al. *Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development*. **World Bank, Policy Research Working Paper**. Disponível em:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015978. Acesso em: 5 jan. 2018 - p. 2-5.

¹¹⁴SANTOS, 2017 - p. 5-22.

Dessarte, pode-se afirmar que a complexidade do estudo envolvendo o desenvolvimento se evidencia não apenas no esforço de o diferenciar do crescimento econômico, esclarecido em Celso Furtado,¹¹⁵ ao reiterar que é possível crescimento sem desenvolvimento, mas também, de reconhecê-lo como repercussão da dinâmica econômica e dos diálogos humanos e institucionais, para os quais a referência objetiva do crescimento econômico representa não mais que uma parcela da complexa equação.

É como se posiciona Amartya Sen,¹¹⁶ ao indicar que o processo de desenvolvimento mantém relação com a história de triunfo das privações da liberdade, marcas do crescimento econômico e da acumulação de capital físico e humano, conquanto a sua compreensão àquela não se reduza, posto que demande, como instrumento de análise, o exercício das capacidades humanas.

Desse modo, tão somente quando extraído do senso comum as categorias de crescimento econômico, progresso e modernização poderão ser tomadas como sinônimas de desenvolvimento. Essa proposta dialética de ver o desenvolvimento, contudo, informa a sua distância do investigado empiricamente para fins desse trabalho, o que adiante se verá.

3.2 Interlocução entre as Concepções Teóricas e o Apurado no Campo: a distância entre a teoria e a prática da categoria desenvolvimento

Retratada a proposta de desenvolvimento que serve à presente tese, e reconhecendo a necessidade de aproximação entre o produzido teoricamente e os achados do trabalho empírico - engendrado da fala dos participantes e sua análise, e da observação direta, esse tópico servirá para a apresentação e o confronto com o que de tangível se encontrou.

Para tanto, as ordens de desenvolvimento que consideram a espontaneidade, a preocupação com o bem de terceiro, as que discutem as possibilidades de acesso e equilíbrio ou desequilíbrio do crescimento são postas em diálogo com a realidade social estudada, permitindo uma análise crítica e científica acerca do desenvolvimento.

Para a concretização da proposta metodológica da pesquisa, o recurso à análise das manifestações dos sujeitos da pesquisa, permitiu depreender um descompasso entre o sentido do desenvolvimento empregado nas falas e as referências à exclusão, pobreza e carências apontadas como resultado do desenvolvimento.

¹¹⁵ FURTADO, 2002 - p. 78.

¹¹⁶ SEN, 1999 - p. 33.

Diante disso, no contexto da polissemia do termo, para o qual, como dito, servem de sinônimos o progresso, a modernização e o crescimento econômico, o desenvolvimento em Uruçuí teria sido viabilizado com a instalação do modelo agroindustrial de produção, responsável por muitas das mudanças identificadas na região investigada.

Envolvido pela fórmula mecanizada de produção agrícola, o cerrado do Piauí tem passado por contínuas atualizações. Das técnicas e dos equipamentos usados no plantio e na colheita, ao uso de energia alternativa, como a termossolar, produzida nas fazendas de soja, à pulverização aérea, tudo o mais se encontra na região produtora de Uruçuí.

Segundo RPI1-3,¹¹⁷ o município conta, atualmente, com mais de 40% da área agricultável tomada pela produção de soja, milho safrinha, algodão e eucalipto (este último usado para alimentação das caldeiras nas sedes beneficiadoras), em um movimento claro de sobreposição do agronegócio à agricultura familiar, definindo uma nova estrutura agrícola para aquele território de cerrado.

Não obstante, de acordo com DPI1-5,¹¹⁸ o pioneirismo na produção agroindustrial ser atribuído à chegada de um grupo empresarial ainda nos anos 1970, foi no fim da década de 1990, conforme SRS1-4,¹¹⁹ que o modelo se viu efetivamente implementado e, a partir dele, reproduzido o discurso do desenvolvimento como modernização e crescimento econômico o qual, no entanto, veio acompanhado de problemas relacionados à distribuição territorial rural e ao acirramento dos conflitos de terra, à degradação ambiental, com a não conservação dos recursos naturais, e do “inchaço” populacional urbano, consoante referido por DPI1-5.¹²⁰

Retomando Joseph A. Schumpeter e a noção de desenvolvimento como processo espontâneo, analisando a história de formação do novo cerrado, a conclusão é no sentido da sua ausência, com um movimento de expansão dirigido pelo Estado - interventor - e pelo empresariado, protagonistas nas cenas política e econômica na região, distanciando, assim, a teoria dos discursos do empírico.

No plano público, a performance estatal foi no sentido de estimular a migração para o cerrado de Uruçuí, com a oferta de terras pelo Estado, especulador fundiário, majoritariamente intermediadas pela Companhia de Desenvolvimento do Piauí (COMDEPI). A preços “simbólicos”, ou como prefere DPI1-5,¹²¹ “a preço de banana”, vastas extensões de terra foram negociadas, fixando a nova fronteira agrícola com a alavancagem do mercado de *commodities*

¹¹⁷ Código de identificação de participante de pesquisa entrevistado.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Código de identificação de participante de pesquisa entrevistado.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

brasileiro e o abastecimento do mercado externo e, ao mesmo tempo, desequilibrando a equação social e econômica do município. No entendimento de Vicente Eudes Alves:

A mudança da terra para a condição de mercadoria (portanto de capital) representou um passo importante para a ocupação da fronteira agrícola e realizou o interesse daquelas áreas por parte de grupos sociais capitalizados e das grandes empresas no sistema agro-alimentar brasileiro.¹²²

Em poucos anos, produtores do Sul do país ocuparam o cerrado piauiense e determinados, dominaram a região com a adoção de técnicas e mecanização assecutorias do incremento produtivo. Avançando naquelas terras, a dominação pelo agronegócio ganhou força com a oferta de mão de obra barata em contingente formado principalmente por antigos agricultores familiares, determinando o controle pelo agronegócio, iniciado há pouco mais de três décadas.

Diante da realidade implantada com a modernização, participantes da pesquisa recorrem à concepção economicista de desenvolvimento para apresentar o cerrado de Uruçuí, reproduzindo um discurso de sucesso que despreza o respeito às liberdades humanas, ao restringirem a ação livre de pequenos agricultores rural, somente para citar um exemplo, e ignoram o estado de desigualdade social, mantido ou desencadeado pelo agronegócio, em parceria com o Estado.

O esforço estatal de subsídio ao agronegócio, justificado ante a preocupação com a repercussão da atividade nos índices de crescimento nacional, não foi acompanhado de preocupação com as demandas sociais, especialmente originadas do aumento do fluxo migratório, movimento que demandaria um esforço do Estado no sentido de incrementar apoio à comunidade, a partir do aprimoramento da prestação dos serviços públicos e da melhoria da vida social.

Ao invés disso, o novo contexto populacional aponta, consoante Lúcia Silva Vilarinho,¹²³ para a periferização, compreendida como o afastamento do movimento demográfico do centro-sede do município para o seu entorno, com a criação de regiões desprovidas de serviços e infraestrutura social, econômica e institucional, gerando o reordenamento socioespacial por padrão de moradia, em realidade de exclusão que asseverou a insuficiência do Estado no apoio social à comunidade atingida, deixada em compasso de espera do efetivo desenvolvimento.

¹²² ALVES, Vicente Eudes Lemos. **Mobilização e modernização nos cerrados piauienses**. Formação territorial no império do agronegócio. 2006. 320 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006 - p. 6.

¹²³ VILARINHO, 2017-p. 177 - 178.

Conforme relata XPI1-6,¹²⁴ a mesma demanda é apontada na zona rural diante da carência de diversos serviços públicos, solucionadas graças à rede de solidariedade mantida entre os próprios moradores. Esta é uma afirmação que, no confronto teórico-empírico, evidencia o descompasso e a impertinência do uso do termo *desenvolvimento* - quando considerada a referência adotada para essa tese - empregado pelos participantes da pesquisa como representação da modernização e do crescimento econômico, meio e fim do experienciado na região.

Deveras, o que se pode assinalar é que a população do município foi impactada pelo agronegócio, o que não pressupõe um saldo positivo do processo e uma mudança em direção ao desenvolvimento.

Para avançar na análise teórica do desenvolvimento em comparação com o empírico, afigura-se como importante tratar da caracterização objetiva e subjetiva do desenvolvimento, conforme abordada por Carla Rister.¹²⁵ Na acepção objetiva, o desenvolvimento parte da existência de um bem titularizado por todos e por cada ser humano. Dessa premissa, a validade da luta individual como instrumento do desenvolvimento está na defesa de interesses difusos¹²⁶ que dela irrompe e se integra à existência de um bem de titularidade geral (indeterminada, fora de grupos), ambicionado em conjunto. Da defesa de cada um surge, na perspectiva objetiva, a proteção de todos.

Na acepção subjetiva, o marco é a competição, importando, para os membros de um grupo, que almejam um bem conjuntamente, coletivamente, o resultado individual dos seus esforços. Diferentemente da referência objetiva, na subjetiva a utopia se constrói dentro de um grupo o que, contudo, não garante a homogeneidade do fruto dos seus empenhos individuais.¹²⁷

A ambição orienta as ações, no contexto subjetivo, e traça uma linha tênue para separar um esforço de desenvolvimento - com propósito distributivo e igualitário - daquilo que, em outra medida, sustenta a desigualdade. Ausente, portanto, a experiência do bem comum, a perseguição individual ou do grupo, na fórmula subjetiva, implica no potencialmente desajustamento no bem do outro.

¹²⁴ Código de identificação de participante da pesquisa entrevistado.

¹²⁵ RISTER, 2007 - p. 220.

¹²⁶ Em Rodolfo de Camargo Mancuso, é possível encontrar o debate sobre a escala de coletivização que apoia a categorização de titularidades dos direitos/interesses. Nesse sentido, o autor trata de: interesses individuais (direitos de usufruto individual); interesses sociais (direitos de grupos instituídos com personalidade jurídica); interesses coletivos (direitos de grupos sociais); interesses gerais ou públicos (direitos de coletividade representada pelo Estado e eminentemente viabilizados pelo Estado, como no caso dos serviços públicos) e; interesses difusos (direitos amplos, de cunho geral e usufruto sem titular especificado). MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 4 ed. São Paulo: RT, 1998 p. 78.

¹²⁷ RISTER, op. cit. - p. 225.

Percebe-se, portanto, dessa proposta de classificação do desenvolvimento, certa centralidade no ser humano, porquanto respondem, tanto na competição quanto na cooperação, pelo processo de desenvolvimento. No posto de objetos ou instrumentos do desenvolvimento, assumem a posição de sujeitos do processo, sendo agentes com participação no movimento de superação do subdesenvolvimento.

É com esse prisma que Gilberto Bercovici¹²⁸ focaliza a democracia e a soberania, na sua configuração mais ampla, como essenciais ao desenvolvimento, consignadas como linha de largada em direção àquele processo, demandando, sobremaneira, a união de esforços políticos com o escopo de romper com as estruturas socioeconômicas de dominação.¹²⁹

Desse modo, ser sujeito da experiência de desenvolvimento é envolver-se com os próprios atos de transformação, negando o prescrito e estático, para reconstruir cotidianamente a realidade fundada na vivência democrática, garantia de uma existência digna, de inclusão política e social.¹³⁰

Seguindo a referência subjetiva, o agronegócio valoriza a ambição individual (coletivo empresário) e, conquanto se legitime como representação da livre iniciativa, descuida do desenvolvimento dos outros atores sociais, segregados de qualquer benefício proveniente daquela prática agrícola. A impossibilidade de concorrência, a degradação ambiental e a perda de espaço agricultável, elementos que impedem o cultivo de subsistência, informam a experiência de desenvolvimento subjetivo.

Para dimensionar o desenvolvimento e compreendê-lo enquanto modelo de conformação de uma sociedade mais igual, vale sopesar a proposta de Douglass North, para quem o desenvolvimento é um processo de transformação que enseja a transição de uma ordem social de acesso limitado (*limited access order* (LAO), para outra de acesso aberto (*open access order* - (OAO).

Na OAO, a admissão dos cidadãos às esferas econômicas, políticas, religiosas e educativas é acompanhada de apoio do Estado, que atua na estruturação das atividades e na aplicação imparcial da *rule of law*.¹³¹ No contexto de OAO, a competição política e econômica

¹²⁸ BERCOVICI, 2004 - p. 162.

¹²⁹ Gilberto Bercovici fala de “soberania bloqueada” para informar que os Estados latino-americanos enfrentam severas restrições externas e internas que os impedem de tratar, livremente, da solução do subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento, destaca o autor, é um fenômeno de dominação interessando aos dominadores com forte característica de perpetuidade. BERCOVICI, Gilberto. O trabalho na ordem econômica constitucional. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena (org.). **Brasil e Moçambique: os direitos humanos econômicos, sociais e culturais entre promessas formais e as demandas por sua concentração**. João Pessoa: Ideia, 2019 – p. 215. É histórico, mas não uma etapa do desenvolvimento, tal como em FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra 2002, p. 76-77.

¹³⁰ BERCOVICI, op. cit. – p. 216.

¹³¹ NORTH, 2018 - p. 36.

retroalimentam-se e assomam-se essenciais,¹³² embasadas no poder de fiscalizar, ao que a própria competição induz.

No Brasil, a existência de obstáculo à OAO é marca cultural. As coalizões políticas limitam ou, no mínimo, dificultam a aproximação da sociedade civil com as instituições, que, originalmente estruturadas com vistas à prestação de um serviço dirigido ao público, ao contrário, fecham-se em seus casulos de amizade, em modos incompatíveis com a manutenção da concorrência.

Nesse território, dito em desenvolvimento, uma cordialidade interesseira conduz à vida social e econômica e, nisso, o ser humano brasileiro de Sérgio Buarque de Holanda revela-se com a quebra de ritos e rigorismos que, substituídos por ganhos de intimidade e pessoalidade, inviabilizam o sucesso de experiências sociais.¹³³

Como se pode inferir, a perspectiva de trânsito do cidadão nas várias esferas da atividade econômica, típica da OAO, é representativa do ambiente de sustentabilidade esperado no processo de desenvolvimento. Contudo, nem mesmo na OAO, há que se supor o conforto de comportamentos competitivos. Em verdade, eles são suportados apenas por serem determinantes para o prolongamento do processo de desenvolvimento. Como destaca Bruno Meyerhof Salama,¹³⁴ a competição que sustenta a OAO dificulta a criação de privilégios pelo risco de minarem o processo de desenvolvimento.

Seguindo em direção contrária, entretanto, está a LAO, revelando-se no apoio às coalizões políticas, necessárias à manutenção do próprio modelo. Para sustentarem-se no poder, os grupos dependem de um respeito recíproco aos privilégios por cada um alcançado.

Ainda no contexto das ordens de acesso, Douglass North¹³⁵ escalona a ordem de acesso limitada em: *fragile*, *basic* e *mature*. Sendo subdivisões da LAO, seguem a lógica de informar um ambiente de reciprocidade entre as classes política e econômica cuja atuação tem por escopo a manutenção do acesso limitado. De mais a mais, encerram o fato de não representarem uma escala categórica de evolução, especialmente tendo em conta as experiências de retrocesso ou estagnação de vários países, causadas por mecanismos institucionais e organizações envolvidas no processo de transformação.

No movimento de transformação de uma LAO para uma OAO, a modificação é observada, essencialmente, no comportamento das elites, com a transição de um regime de

¹³² SALAMA, 2011 - p. 29.

¹³³ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 - p. 139-151.

¹³⁴ SALAMA, 2011 - p. 30.

¹³⁵ NORTH, 2018 - p. 11-15.

cooperação para um de competição intra elite (entre os grupos empresariais), dando origem a um regime de acesso aberto restrito. Nesse processo, são criadas instituições políticas, econômicas, legais e sociais que definem, como cidadãos, os indivíduos integrantes dessas elites.

Disso, resulta evidente a dificuldade de superação de uma ordem de desenvolvimento para outra, o que não passou despercebido por Bruno Meyerhof Salama¹³⁶ quando, ao tratar do terceiro enigma do pensamento de Douglass North, apontou como causa dessa tensão, a quase incompatibilidade de duas exigências do processo de desenvolvimento: a necessidade de estabilidade, sugerindo a manutenção das estruturas postas, e o apoio institucional voltado para o desenvolvimento da ordem social que, em outra direção, requer flexibilidade e propensão a mudanças. O dilema, anuncia o autor, também se apresenta na relação com o jurídico que, sendo estrutura da segurança, via de estabilização da ordem social, deve, ao mesmo tempo, ser porosa para sustentá-la na direção do crescimento.

A incompatibilidade - que aqui talvez possa ser tratada sob o título de *paradoxo*, mostra-se, ainda, quando se reflete sobre os laços que unem o direito e o desenvolvimento, posto que se estará diante da necessidade de segurança e de avanço, ambos com repercussão no direito, ao tempo em que solicitarem a firmeza e a plasticidade de suas regras, com o propósito de respaldar as mudanças próprias do desenvolvimento.

Interessa, particularmente a essa proposta de estudo, a preocupação de Bruno Meyerhof Salama¹³⁷ sobre um aspecto do pensamento de Douglass North, que sugere a investigação do direito na correlação com o arcabouço institucional. O destaque do autor brasileiro se justifica na medida em que não é possível um controle completo das instituições, sendo necessário, inclusive, considerar o fato de o Estado ter *enforce*¹³⁸ limitado, redundando no descumprimento de leis e regulamentos formais. Diante desse panorama, evidencia-se um limite ao papel do direito nas propostas de mudança social, externando a importância daquele e das instituições que, não obstante, têm ação restrita, sem deixar de ser dinâmica, tendo em vista que instrumentalizam a vida em sociedade. Essa dialética permite a formação das próprias instituições ordenadoras do desenvolvimento e que protegem o indivíduo do próprio Estado.

Atualmente, no contexto de intensa concorrência e regulação do mercado, e de maior pressão e controle social, as regras estabelecem-se celeremente, em muitos casos, mais como condição para participação no jogo mercadológico do que como possibilidade e estratégia para

¹³⁶ SALAMA, 2011 - p. 51-52.

¹³⁷ Ibid., p. 52-56.

¹³⁸ *Enforce* é aqui usado para indicar a força de execução do Estado, no sentido de proteção ao interesse público.

obtenção de vantagens competitivas. Os mecanismos de *enforcement*,¹³⁹ formais e/ou de mercado, presentes em convenções e tratados internacionais, dirigidos à regulação da vida social e da produção, são cada vez mais eficientes, onde os riscos e custos da transgressão de regras são cada vez maiores.¹⁴⁰

Reprisando a reflexão anterior sobre o exercício da soberania e o estado de subdesenvolvimento, considera-se a manutenção na OAO como a representação da condição de dominação de uma determinada sociedade, tolhida da prática de escolhas que se dariam, em prol do desenvolvimento.

Ponderado esse enquadramento teórico, a partir da observação dessa tese acerca da realidade uruçuiense, é possível deduzir que o contexto político e econômico daquela região não aponta na direção de uma OAO. A fragilidade de ação do Estado reflete no exercício das capacidades humanas e no usufruto das gerações de direitos. A escassez no suprimento à saúde, à educação, à moradia, à energia elétrica e à questão da infraestrutura rodoviária afeta os moradores do município, tanto na zona rural quanto na urbana, onde problemas como esgotamento sanitário, coleta de lixo, pavimentação viária, telefonia e acesso à internet constituem-se o gargalo.

A ação do Estado está, na visão dos pesquisados, mais dirigida ao grande capital, que conta com a sua parceria em toda a cadeia agroindustrial - desde a concessão das licenças ambientais, passando pelo suporte à produção (plantio e colheita), culminando com as questões de infraestrutura, necessárias ao escoamento da produção. Em verdade, o Estado não se pronuncia quanto à concessão e defesa dos interesses gerais que deveriam ser suportados pelo crescimento econômico, com foco no desenvolvimento. É o que se extrai do relato de RPI1-3,¹⁴¹ para quem “o município tem muito recurso, porém, é mal-empregado”.

Ainda como resultado da interação com o empírico, a competição entre os agentes econômicos parece não gerar os frutos esperados. Os resultados decorrentes da vasta produção agrícola na região do cerrado de Uruçuí, comumente, não são revertidos em benefícios para a população ou destinados à estruturação física da sede do município. É o que se extrai de fragmento da fala de RPI1-3,¹⁴² o qual informa que “nas áreas agricultáveis entre 1.500 a 2.000

¹³⁹ *Enforcement* é usado como sistema de sanção que determina a observância de normas de interesse público.

¹⁴⁰ BUAINAIN, Antônio Márcio. Alguns Condicionantes do novo padrão de acumulação da agricultura brasileira. In: **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: DF, Embrapa, 2014 - p. 216.

¹⁴¹ Código de identificação do participante de pesquisa entrevistado.

¹⁴² Ibidem.

hectares, o dinheiro circulava aqui no município. Acima de 2.000 hectares, 90% do dinheiro é enviado para fora do município” (Informação verbal).¹⁴³

Nessa cena, é possível indicar o distanciamento do processo de mutação da região de Uruçuí de uma proposta de OAO. A experiência desse tipo de ordem nos países cêntricos e a sua condição de potências desenvolvidas são resultados de classificação internacional de autoria dos próprios países dominantes. Quebrar o ciclo de dominação, portanto, equivale a descumprir regras internacionais e abrir o flanco para embates naquela esfera, o que, politicamente, não é a opção da maioria dos países de periferia. A vontade política determina a manutenção na ordem limitada de desenvolvimento.¹⁴⁴

Nessa perspectiva, retorno coletivo, competição política e econômica, rejeição aos privilégios, de fato não são concebidas como práticas comuns no cenário político-econômico brasileiro.

Discutindo a realidade piauiense, Maria Sueli Rodrigues de Sousa¹⁴⁵ cuida de analisar o papel do Estado ao apresentar sua atuação no processo de instalação de empreendimento privado de produção de celulose no Piauí. No caso em questão, e na contramão da proposta de desenvolvimento enquanto prática equitativa, a oferta estatal do governo daquele estado, com a redução de impostos, a entrega de terras pelo programa de regularização fundiária e a brevidade nos processos de autorização e licenças ambientais, é possível que se diga, foi, e tem sido marcada pelo regime de insuficiência vivenciado pela comunidade local.

No diálogo com o subdesenvolvimento referido anteriormente, Carla Rister,¹⁴⁶ assinala-o como representação de um estado ainda não-sustentado de crescimento, realçando, contudo, que tal indicação não o coloca como degrau ou fase do desenvolvimento, acompanhando Celso Furtado,¹⁴⁷ que nega a existência de fases para o desenvolvimento, e menos ainda seu antecedente necessário, por ser possível a perpetuação do estado de subdesenvolvimento.

Visando à superação do subdesenvolvimento, o desafio é o sucesso na transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais, viabilizadoras de experiências de satisfação social em nível nacional/regional.¹⁴⁸ Por isso, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, são eventos distintos, marcados, cada qual, por uma historicidade particular, sem a necessidade de

¹⁴³ Fala do participante da pesquisa entrevistado.

¹⁴⁴ Notas de aula da disciplina de Sustentabilidade Socioambiental do Desenvolvimento, ministrada pela profa. Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa, por ocasião do curso de Doutorado de Direito, em convênio entre a UFPI e a UFPB. Teresina -Piauí, 2017.

¹⁴⁵ SOUSA, 2013 - p. 63.

¹⁴⁶ RISTER, 2007 - p. 21.

¹⁴⁷ FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975 - p. 195.

¹⁴⁸ BERCOVICI, 2004 - p. 162.

estar relacionado com o atraso ou a estagnação,¹⁴⁹ mas sendo, sim, uma forma particular de crescimento que ostenta a marca de ser uma “armadilha histórica”, dependente de vontade política.¹⁵⁰

O mito do desenvolvimento serve, portanto, para garantir o movimento de mobilização das periferias. Supõe-se, então, que seja diante de uma experiência de acumulação com responsabilidade social que as transformações são efetivadas, tudo, enfim, como fruto da inovação e criatividade no plano institucional.¹⁵¹

Nesse universo, para que se possa falar de desenvolvimento, o mínimo deve ser considerá-lo para além do indispensável, do essencial à sobrevivência humana, do contrário, estar-se-á tratando de subdesenvolvimento.¹⁵²

No entendimento de Gunnar Myrdal,¹⁵³ os processos sociais não permitem o equilíbrio, mas, sendo um responsável pelos acontecimentos do outro, tendem à concentração. O *start* desse processo é uma decisão econômica com efeitos regressivos (*backwash effects*) ou propulsores (*spread effects*), estes pouco comuns nos países subdesenvolvidos, dada a rotina de ampliação das desigualdades regionais. A investigação dos efeitos regressivos e propulsores são, conforme o autor, importante elemento de planejamento para o desenvolvimento. Na compreensão de Martha C. Nussbaum:

Reconceber o desenvolvimento como ‘desenvolvimento humano’ influencia os objetivos que os formuladores de políticas públicas perseguem e as estratégias que escolhem. Similarmente, é de urgente importância prática desafiar a ideia de que a vantagem mútua é o objetivo da cooperação social.¹⁵⁴

Destarte, compreender que o desenvolvimento vai além da proposta de crescimento econômico é convencer, incutir na razão política, uma leitura de conteúdo social amplo, permissivo do pleno exercício das capacidades humanas, assecuratórias da experiência de bem-estar. É preciso, pois, demover dos agentes públicos o discurso dos grupos empresariais para determinar que suas ações sejam promotoras do bem social.

¹⁴⁹ FURTADO, 2002, p. 76-77.

¹⁵⁰ FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 1999 - p. 36-37.

¹⁵¹ FURTADO, 2008 - p. 119.

¹⁵² MENDONÇA, Fabiano. **Introdução aos direitos plurifuncionais**: os direitos, suas funções e a relação com o desenvolvimento, a eficiência e as políticas públicas. Natal: Fabiano André de Souza Mendonça, 2016, loc. aprox. 4564 discute a questão da existência de um mínimo indispensável e do mínimo adequado, entendendo que a suficiência do existencial prejudicaria a noção do desenvolvimento.

¹⁵³ MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro, ISEB (MEC), 1960 - p. 57.

¹⁵⁴ NUSSBAUM, 2013 - p. 377.

A esse respeito, Karl Polanyi ressalta uma aproximação entre os pensamentos marxista e liberal, no ponto em que reconhecem que o protecionismo do século XIX resultou da força de interesses seccionais, determinando que a ação de classe se destinava ao atendimento das demandas dos envolvidos. Essa perspectiva macula a visão geral da sociedade de mercado e a proteção,¹⁵⁵ e, em assim sendo, aniquila o desenvolvimento enquanto processo social sustentável.¹⁵⁶

A sociedade é partícipe do processo de desenvolvimento e, com isso, os agentes sociais posicionam-se como detentores de direitos e deveres correlacionados com o processo de transformação social. O planejamento das ações de desenvolvimento é o ponto de conexão entre o sujeito (fim do desenvolvimento) e o Estado, por suas instituições, e cujo papel fundamental é o de promover a articulação das ações desenvolvimento.

A propósito do debatido, o desenvolvimento apresenta-se duradouro, capitaneado pelo Estado, por suas instituições, de modo que permita traçar estratégias sob medida para a sociedade na qual será implantado. É, assim, uma experiência, uma vivência de crescimento, que conta com instrumentos políticos, as políticas públicas e jurídicos, e o direito ao desenvolvimento. O desenvolvimento, como legitima Fabiano Mendonça:

É um conceito a ser utilizado pelos juristas, mas não se revela um conceito jurídico, mas um dado-do-mundo a servir de suporte seja para a análise classificatória da realidade (verificar ocorrência da imputação) ou para elaboração normativa. [...] É o direito à participação em processo planejado, com vistas à plena realização da pessoa humana. E, na medida em que se compreenda que essa é a finalidade do Estado, desenvolvimento revela-se como o direito a participar de políticas públicas estabelecidas pelo Estado com vistas a alcançar seus fins¹⁵⁷.

O desenvolvimento é um fim que se alcança, no plano jurídico, pelo direito ao desenvolvimento que, de natureza processual, oferece o instrumental necessário para a sua vivência, com o auxílio das políticas públicas.

Tratar o direito nesse contexto de escrita, sugere o resgate ao debate que em Eros Roberto Grau¹⁵⁸ se faz sob os moldes de *direito posto* e *direito pressuposto*, que envolve a

¹⁵⁵POLANYI, Karl. **A grande transformação**: As origens de nossa época. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012 - p. 170.

¹⁵⁶Karl Polanyi debate acerca do que considera um equívoco na análise dos interesses de classe por entender que o elemento econômico não é a maior motivação dos seus membros. Entende o autor que as questões de reconhecimento social ocupam posição de destaque no contexto das classes, destacando a posição e o lugar, o status e a segurança como referências primordiais, ainda que reconheça que delas possa resultar o que chama de prêmio exterior, ou seja, o resultado monetário, o elemento econômico. A propósito, não se comunga com o sentimento do autor na medida em que se trata a motivação econômica como motor das ações de classe. Ibid., p. 171

¹⁵⁷MENDONÇA, 2016, loc. aprox. 2938.

¹⁵⁸GRAU, Eros. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3d. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000 - *passim*.

relação do direito com os binômios abstrato-concreto e direito-direitos, em distinção que apoia a existência do direito ao desenvolvimento, conforme adiante se apresentará.

Nesse sentido, para o autor,¹⁵⁹ a questão se coloca a partir do caráter prescritivo/descritivo do Direito/Ciência do Direito. A partir disso, pondera, direito normativo é, essencialmente, prescritivo, assim se mantendo ainda no contexto da descrição na medida que o faz com o escopo de prescrever. A descrição, propõe o teórico, é a ação própria da Ciência do Direito, e não do seu objeto (o Direito), que é, eminentemente prescritivo.

Na correlação entre o *posto* e o *pressuposto*, Eros Roberto Graus aponta para a historicidade presumida, sendo direito de uma determinada sociedade, ainda que não absoluto, erigido a partir dos modos dominantes de produção de norma, levando-o a concluir pela inexistência de direito, mas sim, de direitos. O direito pressuposto, de outra parte, está situado no campo dos princípios jurídicos de uma determinada sociedade e servem na elaboração do direito posto (positivo) ao mesmo tempo em que se modificam à razão este e no contexto da sociedade na qual está inserido.¹⁶⁰ É nesse ambiente de práxis reflexiva que a prática social é tratada.

Dessa feita, considerar que a dinâmica da vida social é determinante do direito - de pressuposto a posto - é afirmar que o direito pressuposto é produto cultural e determina a formação de um direito posto, na mesma medida, particular.

Na configuração do modo de produção capitalista, que se coaduna com o debate proposto para essa pesquisa, a conformação do direito posto é fruto das influências econômicas e políticas que constroem os princípios, pressupostos da positivação, erigidos conforme os determinantes das forças capitalistas.

Tomado, portanto, com base no interesse de grupos empresários, o direito posto (o prescrito), é descrito com apoio em preceitos desconectados da proposta desenvolvimentista - representação do exercício de capacidades, e o direito ao desenvolvimento, mantendo-se descritivo, distancia-se do plano de concretização que promove o desenvolvimento.

Importa nesse ponto destacar que, ao tempo em que se aponta o recurso ao grande capital para explicar o distanciamento do direito posto da esfera de concreção do direito ao desenvolvimento, não se está reduzindo o elemento econômico como determinante único do processo de transformação nele embutido. Antes, conforme refere Engels, revela-se como uma

¹⁵⁹ Ibid., p. 30.

¹⁶⁰ Ibid., p. 35 – 44.

parcela do direito, colocado ao lado das lutas de classe, das construções jurídicas e da formação de uma consciência coletiva sobre o curso dos processos de luta.¹⁶¹

No ponto, portanto, em que o jurídico encontra o desenvolvimento, nos moldes adotados nessa tese, com o direito ao desenvolvimento nasce a interação entre o posto e o pressuposto e os esforços sociais de produção de direitos (concretos).

¹⁶¹ ENGELS, Friedrich. **Carta a Joseph Bloch**, em 22 de setembro de 1890. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1890/09/22.htm> Acesso em: 25 mai. 2019.

4 O JURÍDICO E O POLÍTICO NA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO

Tendo em vista a necessidade de refletir sobre o papel do direito no contexto do desenvolvimento, na primeira seção, este capítulo cuidará de apresentar a relação de aproximação entre o direito e o desenvolvimento e realizará o resgate da proposta desenvolvimentista, com vistas a identificar o contexto de efetivação do desenvolvimento na realidade brasileira.

Reconhecendo a necessidade de uma reflexão triangular, de modo que envolva o desenvolvimento, o direito e o Estado, o capítulo discutirá os vieses da ação estatal, o planejamento e as ações políticas, na forma de políticas públicas de desenvolvimento, verificando a forma da articulação entre os fazeres relacionados e a experientiação do desenvolvimento.

4.1 Interfaces entre Direito e Desenvolvimento

Diante dos debates até aqui apresentados e da proposta de desenvolvimento adotada para essa tese, e ainda, na busca de conjugar a opção do desenvolvimento como representação do exercício de capacidades humanas, usando o recorte da prática do agronegócio do cerrado de Uruçuí, é possível reconhecer uma realidade de crescimento econômico ou, na perspectiva de Douglas North, de ordem de acesso limitado, posto que se verifica uma ausência de distribuição cidadã das benesses do processo de incremento econômico da região, premissa do desenvolvimento definido para esse estudo.

Na medida em que se revela não espontâneo e subjetivo, centrado nas demandas empresárias, a conexão entre o jurídico e o político coloca-se em prol do desenvolvimento e informa a necessidade da sublimação das relações individuais em favor do sucesso social.

As relações intraelites, consideradas como as que se estabelecem entre os grupos empresariais dominantes, nas terras do cerrado, no entanto, veem-se cotidianamente fortalecidas, acarretando a formação de uma organização social na qual os privilégios e a cooperação profissional entre os membros agroindustriais são evidentes.

Conquanto se relacionem, principalmente quanto ao contexto da atuação empresarial e em ambiente de plena concorrência, identificam-se entre os detentores do capital, vínculos supra-profissionais, definidores de uma conduta de autopreservação, consoante se pôde observar na experiência de campo. O cuidado nos discursos dos agentes empresários, quando

propostas reflexões sobre os efeitos da prática agronegocial para a região, em termos de desenvolvimento e meio ambiente denotava a autoproteção.

No que tange ao fortalecimento da classe produtora, em decorrência de sua contribuição para os números nacionais, reconhece-se a necessária valorização do humano, mediante a formação de novos contornos produtivos, distanciando-se, assim, dos padrões de atuação em razão dos quais o empresariado é coagido a adotar e que integram os formatos econômico-institucionais globais próprios do mercado concorrencial. Fugir a essa submissão mercadológica ou ao menos compatibilizá-la com o dever de promoção do desenvolvimento é o desafio a ser superado.

Com o escopo de iniciar a aproximação da categoria “desenvolvimento” com o direito, seu instrumento, a seguir será apresentada a evolução dessa relação que, de econômica, hoje vê-se envolvida com valores humanos.

4.1.1 Do “direito e desenvolvimento” ao “império do direito”¹⁶²

A conexão entre o direito e o desenvolvimento data de meados do século passado, com o movimento intitulado direito e desenvolvimento (D&D). Instituído na década de 1960, representou a continuação de um processo nascido ao final da Segunda Guerra Mundial e mantido pelo sistema de Bretton Woods,¹⁶³ o qual garantia o regime internacional do liberalismo incrustado, próprio dos países desenvolvidos, delimitado por sua ação protetiva do ambiente interno dos países capitalistas avançados (políticas e sistemas de regulamentação econômica e proteção social), contra as investidas globais.¹⁶⁴

Na esteira do pensamento liberal, advogados atuantes em agências de desenvolvimento, fundações e universidades nos Estados Unidos e na Europa, empenhados na implementação de

¹⁶² Conquanto a expressão “império do direito” tenha sido cunhada por Ronald Dworkin, em obra de mesmo nome, destinada a discutir a concepção do direito em base à integridade, enquanto princípio jurisdicional que informa a coerência da lei, como virtude política; comunidade e fraternidade, examinando suas consequências para a teoria jurídica abstrata. Na base do debate proposto está a divergência teórica no direito e a busca de sua compreensão, tomada na direção de criação e defesa de uma teoria particular sobre os fundamentos apropriados para o direito, como refere o próprio autor (DWORKIN, Ronaldo. *Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, *passim*). Na presente tese servirá para indicar o segundo momento da relação entre o direito e o desenvolvimento, tal como sugerido e apresentado em TRUBEK, 2009 - p. 185-215.

¹⁶³ A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, conhecida como Conferência de Bretton Woods, ocorrida em 1944, foi responsável pela condução de novas regras para o sistema monetário internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. Como resultado dessa Conferência, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O compromisso de democratização do acesso aos fatores viabilizadores da prosperidade econômica e de colaboração internacional foram os pontos centrais da conferência. Fonte: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/wwii/98681.htm> Acesso em 03 abr. 2019.

¹⁶⁴ TRUBEK, 2009 - p. 196.

uma reforma jurídica, naquela época, construíram intelectualmente a aproximação do direito com o desenvolvimento, colocando-os na pauta internacional, em movimento fundado no modelo Ocidental de desenvolvimento, com contribuição do Estado (agente econômico e planejador) para a economia e incremento dos mercados internos.¹⁶⁵

A esse tempo, embora os discursos apontassem para a liberdade e a democracia como parcelas importantes do desenvolvimento, as políticas a este destinadas estavam centradas no elemento econômico. Com o crescimento, diziam os defensores desse modelo, a democracia política e o desenvolvimento social estariam assegurados.¹⁶⁶

Em sua primeira versão, a relação entre o direito e o desenvolvimento - sob os moldes de D&D - carregou a visão capitalista do desenvolvimento, relegando ao direito a missão de tornar eficaz a atuação estatal, mantendo-a no ambiente do Direito Econômico - dotado de uma racionalidade essencialmente macroeconômica¹⁶⁷ e do constitucionalismo democrático. Ao direito cabia o fortalecimento das instituições estatais, com o auxílio na formulação de políticas, na imposição de regulamentações e no aconselhamento de estratégias de administração, sem descuidar do apoio ao setor privado, com a orientação às tomadas de decisão empresarial. Era a modernização do serviço jurídico em prol do crescimento econômico.^{168, 169}

Como debilidade da cultura jurídica, os planejadores do D&D apontavam para o formalismo marcante dos vários contextos jurídicos. A formação jurídica abstrata oferecida nas escolas de direito, os modelos legislativos copiados de ordens jurídicas estrangeiras, deslocadas do contexto social de aplicação, à presença de juízes formalistas, ocupados com a aplicação rígida e mecânica das regras jurídicas, e de advogados com o mesmo perfil, intérpretes de sistemas abstratos ou empenhados na aplicação mecânica das fórmulas jurídicas, indicavam a ausência da atualização jurídica a justificar a nova conexão.¹⁷⁰

O principal objetivo do D&D era a busca da modernidade a partir de uma transformação da cultura e das instituições legais com apoio na reforma educacional e a formação de um direito moderno, com ênfase no Direito Econômico.¹⁷¹

Entretanto, a demora na implementação das mudanças no ensino jurídico e, com isso, a nova conjuntura política mundial no final da década de 60 e as novas propostas de

¹⁶⁵ TRUBEK, 2009a - p. 186-187.

¹⁶⁶ Ibid., p. 187.

¹⁶⁷ BERCOVICI, 2019 – p. 217.

¹⁶⁸ TRUBEK, 2009a - p. 187-188.

¹⁶⁹ TRUBEK, David. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? In: RODRIGUEZ, José Rodrigo. (org.) **O novo direito e desenvolvimento**: presente, passado e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009b, p. 218-220.

¹⁷⁰ TRUBEK, 2009a. - p. 188.

¹⁷¹ Ibid., p. 190.

desenvolvimento apresentados por estudiosos e ativistas vindos dos países em desenvolvimento, movimentaram o cenário do D&D determinando seu fracasso.¹⁷²

No contexto do pós-Guerra Fria, a mudança na relação entre direito e desenvolvimento se revelou pela configuração do *rule of law* ou “império do direito” (IDD), como resposta do Ocidente ao comunismo e como promessa de sistema econômico de crescimento econômico com liberdade.¹⁷³

Nos anos 1990, o IDD se consolidou como alternativa diante do novo contexto econômico e político mundial. O desmoronamento do modelo socialista serviu de apoio ao modelo neoliberal americano e inglês, abrindo espaço para uma economia global e aberta, com um Estado mínimo e o livre fluxo de bens e capitais entre as nações. Para David M. Trubek, a concepção por trás do IDD criou um triplo deslocamento, “do Estado para o mercado, do crescimento interno para aquele liderado pelas exportações e dos fluxos de capital oficiais para os investimentos estrangeiros diretos.”¹⁷⁴

Nessa versão, o domínio do pensamento neoliberal conduziu à crença nos mercados e à desconfiança do Estado, e o direito passou a servir como instrumento de facilitação daquelas práticas e de proteção à propriedade. À época, a busca foi no sentido de dominar a intervenção do Estado, com a profissionalização e independência do Judiciário, via para o estabelecimento do “Estado de Direito”, responsável por definir limitações à atuação estatal. Sua legitimidade estava, desse modo, vinculada à ideia de que os mercados eram a representação da liberdade e, em alguma medida, permissivos da vivência democrática.

No entanto, antes da consolidação do IDD e como via desse processo, duas forças foram importantes para impulsionar a mudança de paradigma da relação direito-desenvolvimento: a proteção aos direitos humanos, desvinculada do crescimento econômico, e o “projeto dos mercados”, com um crescimento alicerçado nas exportações, no mercado livre, em processos de privatização e investimentos estrangeiros - enquanto alternativas de crescimento - e a redução do papel do Estado, restrita à promoção de reformas institucionais necessárias ao êxito do próprio mercado.¹⁷⁵

Retornou-se ao formalismo, repaginado, para assegurar a efetivação dos sistemas jurídicos, com o fortalecimento da advocacia e dos tribunais, reformas pedagógicas nas escolas de direito, na produção normativa e administração da justiça, com a ampliação dos acessos a

¹⁷²TRUBEK, 2009a - p. 193.

¹⁷³Ibid., p. 197-198.

¹⁷⁴Ibid., p. 198.

¹⁷⁵Ibid., p. 200-201.

partir da adoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos. A atenção com a proteção à propriedade e à ênfase nas relações contratuais, indispensáveis ao “projeto de mercado”, e à crença na aplicação de modelos legais importados e de aplicação geral, asseguraram o sentido da expressão “império do direito”.¹⁷⁶

O reconhecimento da importância da mitigação da pobreza, sob o impulso liberal, com o alívio da pobreza, como consequência do processo de crescimento originado da atratividade dos mercados internos pelo ambiente internacional, marcava a proposta do IDD. Contudo, as experiências não contribuíram para a sedimentação do modelo, diante da fragilização de setores da sociedade por causa do processo de liberalização. As melhorias, ao contrário, estiveram associadas aos limites quanto à intromissão externa e ao desenvolvimento do mercado interno. Estava posta a tensão entre a globalização e a justiça econômica.¹⁷⁷

Nesse estágio inicial, a atuação do direito estava voltada para o aumento da eficiência econômica. No entanto, a função distributiva sugerida pelo reconhecimento da necessidade do aplacamento da pobreza não se concretizou, e, às voltas com uma referência formalista para o direito, prevaleceu a preocupação com o alongamento dos recursos, sem menção de distribuição de riquezas, em posição condizente com o pensamento econômico neoliberal vigente.¹⁷⁸

Paulatinamente, a perseguição da eficiência econômica foi cedendo para as questões distributivas, em decorrência da função do direito na promoção dos efeitos sociais. Vozes surgiram para questionar o formalismo e os engessamentos constitucionais às ações do estado, e para reconhecer os fracassos dos transplantes de cima para baixo, a necessidade de proteção dos direitos trabalhistas, das mulheres, do meio ambiente e a ampliação do acesso à justiça.¹⁷⁹

Críticas à fórmula universalista e ao caráter simplista foram construídas, em razão do desprezo às individualidades sociais e culturais dos espaços de aplicação do desenvolvimento, proposto pelo IDD.

Enfraqueceu-se o movimento de aproximação entre direito e desenvolvimento, apesar de mantida a proposta em atenção ao “compromisso emancipatório”¹⁸⁰ que lhe era inerente e que rendeu o fruto do direito ao desenvolvimento, representado em José Carlos Callegaria como “a colocação jurídica do problema do desenvolvimento econômico”.¹⁸¹

¹⁷⁶TRUBEK, 2009a. - p. 203-204.

¹⁷⁷Ibid., p. 207-208.

¹⁷⁸Ibid., p. 208.

¹⁷⁹Ibid., p. 212.

¹⁸⁰ TRUBEK, 2009b - p. 222.

¹⁸¹ CALLEGARIA, José Carlos. Desenvolvimento econômico, direito do trabalho e direitos sociais – uma análise das Convenções da Organização Internacional do Trabalho. In: **Direito ao desenvolvimento**. Coord. Flávia Piovesan; Inês Virgínia Prado Soares. Belo Horizonte: Fórum, 2010 - p. 493.

A partir da estruturação dessa nova conexão, também no ambiente jurídico, as questões de desenvolvimento passaram a ser tratadas e revisitadas as suas referências. Nesse sentido, David M. Trubek pondera sobre o papel do direito na relação com o desenvolvimento quando, então, questiona sobre se o direito seria “servidor do mercado”, promotor da igualdade e da liberdade, instrumento do patriarcado, do racismo e da hierarquia, ou se manteria uma relação fluida, frágil, como “sombra”, no plano das questões sociais. Assim, o direito teria relação com um projeto global de exploração, ou serviria a um fim emancipatório, questiona o autor.¹⁸²

A provocação do autor sugere a discussão sobre os fins e conceitos do direito. Entretanto, a abordagem do tema é propositalmente negligenciada nessa tese, na medida em que, não sendo objeto da presente investigação, implicaria em abordagem passageira e insuficiente, sobre os vários momentos da relação do Estado com o direito, assim a perspectiva liberal do direito; a social, com o direito como o que o estado cumpre como política pública; ou a que aponta para a construção do estado democrático de direito, com a compreensão do direito como o que pode ser exercido pelo cidadão e por este arguido, concepção esta que se coaduna com o último estágio da conexão entre direito e desenvolvimento.^{183, 184} Segue-se, pois, para apresentar o direito ao desenvolvimento.

4.1.2 Caracterização do direito ao desenvolvimento para aproximação com o objeto de estudo

Como fruto da experiência do império do Direito, ainda que se reconheça o fracasso da proposta pelos argumentos referidos, persistiu o movimento visando a aproximação do direito com o desenvolvimento. O *status* alcançado a partir da nova configuração do desenvolvimento, visto como fenômeno de feição histórica e cultural, assegurou novo fôlego ao movimento, repercutindo naquela relação na medida em que o crescimento se mostrou insuficiente diante do apelo meramente econômico. Requeria-se a equidade, parcela que não integrava a sua equação.

Para David Trubek, mesmo que mantida a referência do crescimento com equidade, novas metas foram propostas na conformação do desenvolvimento, circunstância que

¹⁸² TRUBEK, op. cit., 2009b - p. 222.

¹⁸³ Notas de aula da disciplina de Sustentabilidade Socioambiental do Desenvolvimento, ministrada pela profa. Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa, por ocasião do curso de Doutorado de Direito, em convênio entre a UFPI e a UFPB. Teresina -Piauí, 2017.

¹⁸⁴ Para um debate sobre o tema ver HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. Entre facticidade e validade. Volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997; DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014; KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

tumultuou a esfera jurídica, porquanto o direito, aparecendo na própria compreensão de desenvolvimento, respondia por sua proteção, avizinando os fins dos meios.¹⁸⁵

No entendimento de Diogo Pignataro Oliveira, Fabiano Mendonça e Yanko Marcius de Alencar Xavier, “o objetivo do Direito é assegurar os maiores benefícios da vida social em busca da harmonia entre seus membros. Neste sentido, o desenvolvimento passa a ser a concretização específica de uma ideia umbilicalmente ligada à própria noção de Direito”.¹⁸⁶

Por volta de 1970, com o declínio do D&D, que arrebatou parte da comunidade científica ocidental e os intelectuais das agências de desenvolvimento, compreendeu-se a insuficiência das referências quantitativas, próprias do crescimento e medida do desenvolvimento econômico.

Tal circunstância impulsionou uma nova formulação que, assentada em variáveis qualitativas, renovou a relação entre o desenvolvimento e o direito. O chamado “direito ao desenvolvimento” foi, então, apresentado na fala de Keba M’Baye, durante curso de Direitos Humanos do Instituto de Direitos do Homem, em Estrasburgo, no ano de 1972, inaugurando um novo tempo e uma referência de desenvolvimento, abraçada em esfera internacional por ocasião do Colóquio da Academia de Direito Internacional de Haia, no ano de 1979.^{187, 188}

O crescimento com equidade ganhou espaço nos debates e publicações internacionais, e o desenvolvimento, mostrando-se multifacetado à causa de suas variações econômicas, sociais, culturais e políticas, viu-se guiado para o incremento do bem-estar, com o alívio direto da pobreza, fortalecimento do movimento de emancipação das mulheres e proteção das minorias e usufruto de bens culturais, com a liberdade política, o acesso à justiça e a segurança jurídica, importando em clara ressignificação daquele processo.^{189, 190}

¹⁸⁵TRUBEK, 2009b p. 221.

¹⁸⁶OLIVEIRA, Diogo Pignataro; MENDONÇA, Fabiano; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. A governança pública e o Estado regulador brasileiro na efetivação do direito fundamental ao desenvolvimento. In: **Regulação Econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008, p. 41-88. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_16258-1522-5-30.pdf?090423180251. Acesso em: 13 fev. 2018, p. 68.

¹⁸⁷ANJOS FILHO, Robério Nunes. Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional. In: **Direito ao desenvolvimento**. Coord. Flávia Piovesan; Inês Virgínia Prado Soares. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 135.

¹⁸⁸ OLIVEIRA *et al.*, op. cit., p. 66-68 apontam como origem do direito ao desenvolvimento a própria Carta da ONU de 1945, na medida em que fez constar no seu preâmbulo o *animus* dos seus membros no sentido de “promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”, disponível em <https://nacoesunidas.org/carta/>. No mesmo caminho, o art. 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos no qual “Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm. Acesso em 03 mar. 2018.

¹⁸⁹ TRUBEK, 2009b - p. 221.

¹⁹⁰ CAMPINHO, 2010 - p 158.

No ano de 1981, com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, reconheceu-se o desenvolvimento como direito dos povos e dos indivíduos a ser exercido em face dos Estados, reafirmando, com isso, o distanciamento do “novo desenvolvimento” da anterior configuração, mera expressão da acumulação de capital. Desse modelo, cuja base legal era o Direito Econômico, avançou-se para o desenvolvimento alicerçado nos direitos humanos, e assim, de direito *do* desenvolvimento, passou-se a direito *ao* desenvolvimento, ou direito humano ao desenvolvimento.¹⁹¹

Caracterizado pela atuação cooperativa nas ações de desenvolvimento entre o Estado e os outros agentes econômicos, tanto na esfera interna quanto na internacional, o direito ao desenvolvimento objetivou viabilizar a coexistência da dimensão econômica, com a estabilidade e o crescimento macroeconômico, determinando experiências sociais e humanas de bem-estar, promotoras de inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Considerado direito humano inalienável e indivisível pela Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento de 1986, - Resolução n. 41/1986 da Assembleia Geral das Nações Unidas da ONU, o direito ao desenvolvimento foi enunciado entre os direitos fundamentais e efetivado com a consolidação de valores democráticos.¹⁹² Com a Declaração e Plano de Ação de Viena, emanada das Nações Unidas (A/CONF. 157/123, de 12.07.1993),¹⁹³ o direito ao desenvolvimento foi também reconhecido como universal e parte integrante dos direitos humanos fundamentais.

Revelado no fim da primeira metade do século XX, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, o direito ao desenvolvimento foi incluído entre os direitos de solidariedade, compreendendo as prerrogativas do ser humano em âmbito internacional. A partir dessa configuração, vem sendo tratado como direito *sobre* o Estado (quarta geração¹⁹⁴ -

¹⁹¹ FEITOSA, Maria Luiza Alencar. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. Limites e Confrontações. In: **Direitos humanos de solidariedade: Avanços e Impasses**. Curitiba: Apriis, 2013 -, p. 171-269.

¹⁹² DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO. Artigo 1º

§1. O direito ao 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.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-ao-desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em 31.03.2019.

¹⁹³ DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. 72. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que o direito universal e inalienável ao desenvolvimento, tal como se encontra consagrado na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, deve ser aplicado e realizado. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993>. Acesso em: 03 mar. 2018.

¹⁹⁴ A classificação dos direitos humanos em gerações foi apresentada por Karel Vasak, em conferência no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo, no ano de 1979, não sendo, contudo, unanimidade

importando no surgimento de uma ordem jurídica internacional efetiva e um Estado supranacional), diferindo dos direitos contra do Estado (primeira geração - os direitos negativos, os quais envolvem os direitos e liberdades civis), de *participar do Estado* (segunda geração - os direitos e liberdades políticas) e por *meio do Estado* (terceira geração - os direitos de crédito em face do Estado).

Na qualidade de direito de solidariedade, representam o interesse coletivo e o estabelecimento de limites territoriais no contexto do Estado moderno e para a mitigação da soberania, com o despontar de uma ordem jurídica internacional efetiva e da formação de um Estado supranacional.^{195, 196}

Enquanto construção teórica destinada a promover a valorização do ser humano, o direito ao desenvolvimento incorporou métodos e inquietações novos, definindo e mensurando pobreza, miséria ou extrema pobreza”.¹⁹⁷

Não obstante o longo processo formativo do renovado desenvolvimento, o crescimento econômico, para cuja base serve a acumulação de riqueza e o consumismo, manteve-se indispensável. Sua relevância - para fins de distribuição de benefícios à população e perspectiva de contribuir com o fim da pobreza, com a proteção da dignidade e redução das desigualdades, desvelou a sua interdependência com o modelo humano de desenvolvimento¹⁹⁸ presente na própria Declaração de 1986, a qual, no segundo parágrafo de seu preâmbulo, reconhece o desenvolvimento como:

[...] um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Considerando o discutido, percebe-se, a insuficiência do crescimento econômico como medida do desenvolvimento, bem como o papel do direito ao desenvolvimento que, definido no artigo 1º da Declaração de 1986, tem missão formalmente descrita no documento internacional, evidenciando a mudança de perspectiva e das análises que envolvem o tema.

do tratamento das questões envolvendo direitos humanos/ fundamentais, como em CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

¹⁹⁵ BEDIN, Gilmar Antonio. Direitos humanos e desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. In: **Desenvolvimento em questão**. n.1. jan-jun, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/70> Acesso em: 08 abr. 2018 - p. 125-130.

¹⁹⁶ Comporta referir que o direito ao desenvolvimento é tratado como direito humano de terceira geração, estando entre os “direitos de solidariedade”, direitos mais dinâmicos e eficazes na solução dos problemas da sociedade internacional. Ver OLIVEIRA et al., 2008 – p. 69.

¹⁹⁷ COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013 - p.31.

¹⁹⁸ SACHS, 2005 - p. 54.

Mesmo em Fabio Nusdeo,¹⁹⁹ estudioso do movimento de Direito Econômico, é possível vislumbrar o desenvolvimento como um processo que extrapola a mera elevação da renda *per capita*/período, reconhecendo a validade de indicadores, situações e modificações de ordem qualitativa, as quais, ao lado de fatores de ordem quantitativa, compõem o desenvolvimento.

No compasso da mudança de orientação do desenvolvimento, e com a evolução das demandas por ele provocadas, abriu-se o caminho para a configuração do direito que lhe serve de instrumento – o direito ao desenvolvimento.

O ponto de partida para a compreensão desse novo contexto foi a constatação de que o não exercício do direito ao desenvolvimento representava um atraso nos investimentos no fator humano, redundando em comportamentos tolerantes de experiências de desigualdade social e propensão e estímulo ao consumo, os quais precisavam ser afastadas para o fortalecimento da vida humana e da promoção de políticas de desenvolvimento.

Nesse cenário, o direito ao desenvolvimento surge como instrumental do desenvolvimento, revisitando e desafiando as fórmulas consolidadas e permitindo o tratamento do tema ante a configuração como direito humano.

Com o propósito de sistematizar os debates científicos envolvendo o direito ao desenvolvimento, toma-se inicialmente as impressões de Flávia Piovesan,²⁰⁰ para quem o desenvolvimento deve ser compreendido na concepção contemporânea de direitos humanos, tal como proposto nos documentos internacionais.

Para Joaquim Herrera Flores, os direitos humanos são “meios discursivos, expressivos e normativos que pugnam por reinserir os seres humanos no circuito de reprodução e manutenção da vida, permitindo-lhes abrir espaço de luta e reivindicação”.²⁰¹ Para o autor, portanto, os direitos humanos não são naturais, sendo resultado de anseios e expectativas de vários povos, construídos a partir de lutas e inquietações sociais.

No mesmo sentido, para Enoque Feitosa²⁰², o caráter difuso dos direitos humanos aponta para a insuficiência de sua abordagem como representação de meras garantias formais,

¹⁹⁹ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia. Introdução do Direito Econômico**. 10. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016 - p. 304.

²⁰⁰ PIOVESAN, Flávia. Direito ao Desenvolvimento – Desafios contemporâneos. In: **Direito ao desenvolvimento**. Coord. Flávia Piovesan; Inês Virgínia Prado Soares. Belo Horizonte: Fórum, 2010 - p. 95-100.

²⁰¹ FLORES, Joaquim Herrera. **Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência**. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921>. Acesso em: 26 mar. 2018, p. 26-27.

²⁰² FEITOSA, 2017 – p.106.

enquanto conjunto de políticas de melhoria de vida,^{203, 204} demandando a instrumentalidade que assegura sua concretização como direitos de caráter indivisível, de titularidade indeterminada e associada a contextos fáticos de aplicação e efetivação. A concretização dos direitos humanos está no conjunto de políticas de avanço da realidade das pessoas.

Como se percebe, a questão da origem dos direitos humanos aparece com relativa frequência na fala dos autores, e enquadrá-lo como direito natural ou positivo, é o comum quando se refere ao tema. No entanto, reconhecendo-se a distinção dessa discussão, o debate aqui será concebido de modo bastante objetivo, tomando o ser humano como fundamento daquele direito e realçando a questão que envolve sua dignidade substancial de pessoa, secundarizando as especificações do ser humano individualmente considerado ou em grupo.²⁰⁵

A busca é no sentido de definir que a própria condição humana, sendo necessária, é igualmente suficiente para atribuir a titularidade dos direitos humanos. Como em Gilmar Antonio Bedin,²⁰⁶ trata-se de um conjunto sempre aberto e indefinido de direitos.

Em termos de direito humano ao desenvolvimento, a discussão encontra terreno fértil em sua classificação como um direito subjetivo²⁰⁷ contemporâneo, titularizado pelo ser humano individualmente, pelos povos, pelo Estado - em esperada ação cooperativa²⁰⁸ -, e em face dele, enquanto sujeito passivo do desenvolvimento. O embaraço está na posição do Estado, de *cá* e de *lá* no direito ao desenvolvimento, assumindo a função de credor e devedor. Tal preocupação tem clara repercussão no campo da efetividade dos direitos humanos pela impossibilidade de

²⁰³ FEITOSA, 2019 – p. 154.

²⁰⁴ O enquadramento do direito no plano das garantias formais é incentivado na medida em que os órgãos de criação dos direitos não se ocupam da sua efetivação, como destacam FREITAS, Lorena; VERAS, Valéria. *Universalismo versus Relativismo: um retorno ao Direito Romano para a compreensão dos direitos humanos e sua aplicação ao Tribunal de SADC (Caso Campbell v. Zimbábue)*. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena (org.). **Brasil e Moçambique: os direitos humanos econômicos, sociais e culturais entre promessas formais e as demandas por sua concentração**. João Pessoa: Ideia, 2019 – p. 313. Assim, no tempo em que os prescritores do direito vivenciam conjunturas políticas e sociais distintas daquelas em que o direito prescrito será aplicado, erguem-se, automaticamente, barreiras de implementação e uma vez edificadas e em um ambiente de soberania bloqueada, repercutem como meros discursos.

²⁰⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos Direitos Humanos**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>. Acesso em: 15.05.2017 - p. 11.

²⁰⁶ BEDIN, 2003 - p. 125.

²⁰⁷ Para Rudolf Von Ihering, para quem a luta é a essência do direito e a manutenção da ordem jurídica, no que compete à atribuição do Estado, uma luta contínua com os descumprimentos da lei o que, transportando para o contexto do direito ao desenvolvimento e da proposta hegemônica de desenvolvimento, implica em revelar como alternativa ao subdesenvolvimento a ruptura com o poder/direito estabelecidos pelos países cênicos, o direito subjetivo é apresentado como “a atuação concreta da norma abstrata no direito específico de determinada pessoa.” Ver IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001 – p. 29.

²⁰⁸ FEITOSA, Maria Luiza Alencar M. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. Limites e Confrontações. In: **Direitos humanos de solidariedade: Avanços e Impasses**. Curitiba: Aprius, 2013 - p. 171-269.

se reconhecer em face de quem o direito pode ser exercido. É a quebra do elo da obrigação perfeita, marcada pela presença do direito e de um dever correlato.

Para Carla Rister,²⁰⁹ não existe razão para considerar os Estados como sujeitos ativos ou titulares de um direito ao desenvolvimento, uma vez que na acepção formulada pela Declaração e Programa de Ação de Viena, foram enquadrados como sujeito passivo, a quem cabe o dever de cooperar com os outros, garantindo o desenvolvimento e eliminando os obstáculos à sua implementação, mediante a propositura de políticas eficazes de desenvolvimento nacional, cenário esse que define um *non sense* em matéria de interesse pessoal do Estado, ao permitir sua postura ativa em relação ao desenvolvimento.

Apesar da robustez da manifestação da autora, é oportuno destacar que a vinculação do Estado somente como sujeito passivo do direito ao desenvolvimento não é absoluta, encontrando referências que, com base na autodeterminação dos povos, inerente ao direito ao desenvolvimento, admitem a titularidade coletiva pelos Estados-nação.²¹⁰ Dessa autodeterminação nasceria o próprio fazer estatal, representado no projeto nacional de desenvolvimento a ser construído.

À parte do debate relativo à titularidade subjetiva do Estado no direito ao desenvolvimento, o que se extrai como certo é o reconhecimento de que o instrumental do novo direito encontra seu correlato no dever do Estado de sustentar/coordenar o desenvolvimento, em regência cooperada com os demais sujeitos envolvidos e com vistas à efetiva implantação do processo de desenvolvimento.

Disso resulta que para Amartya Sen, os direitos humanos são, a um só tempo, direito e dever de todos, sendo “*often championed as entitlements or powers or immunities that it would be good for people to have. Human Rights are seen as rights shared by all - irrespective of citizenship - the benefits of which everyone should have*”^{211, 212}.

Considerando a própria natureza humana, é possível que a implementação do direito ao desenvolvimento, enquanto direito de obrigações imperfeitas, acabe por determiná-lo como mera aspiração em estado de latência, somente transposta, assim passando a “direito” - quando e se impulsionado por uma ação concreta, voltada para o desenvolvimento, posta a cargo do Estado.

²⁰⁹ RISTER, 2007 - p. 237.

²¹⁰ CAMPINHO, 2010 - p. 162.

²¹¹ “[...] com frequência se sustenta que os direitos são pretensões, poderes ou imunidades que seriam bom as pessoas terem. Os direitos humanos são vistos como direitos que são comuns a todos – independentemente da cidadania -, ou seja, os benefícios que todos *deveriam* ter.” Tradução disponível em SEN, 2010 - p. 296.

²¹² SEN, 1999 - p. 230.

Amartya Sen²¹³ sugere um olhar mais atento para a “estrutura conceitual” que sustenta o discurso dos direitos humanos e nesse âmbito, indica algumas preocupações em relação ao seu suporte intelectual.

No campo da legitimidade, a inquietação do autor está na correlação ou no vínculo de dependência entre o exercício dos direitos humanos e as concessões legais, fazendo a vivência de direitos humanos sujeitar-se à existência de previsão legal. A tensão destacada pelo referido autor é que “*the human rights confound consequences of legal systems, which give people certain well-definend rights, with pre-legal principles that canot realy give one a justiciable right*”^{214, 215}.

Por esse ângulo, é possível distinguir a distância dos direitos humanos da exigência positivista, admitindo-se a existência de situações que asseguram o respeito aos seres humanos, independentemente de previsão legal. A propósito, Carlos Alberto Simões Tomaz²¹⁶ admite normas materialmente constitucionais que não integram o conjunto formal, uma vez que considera a Constituição como um sistema aberto de normas e princípios.

Em termos de coerência, entende Amartya Sen, uma questão é posta como síntese do seu ceticismo em relação aos direitos humanos, quando pondera: “*How can we be sure that rights are realizable unless they are matched by corresponding duties?*”^{217, 218}

Na perspectiva democrática, a eficácia dos direitos fundamentais está dirigida à satisfação da igualdade material, a qual engloba não somente a liberdade real, mas a igualdade e a fraternidade, constituindo, um novo paradigma envolto na solidariedade, apontando para a paz, a democracia e o direito ao desenvolvimento.²¹⁹

Nesse sentido, e em termos de direito ao desenvolvimento, é possível construir o argumento de que sua efetivação, como direito humano, dispensa a sua fundamentalidade formal, posto que se revela difusamente na sociedade, encontrando em seus beneficiários, também a condição de agentes e legitimados ativos em busca de sua concretização. A

²¹³ SEN, 1999 - p. 227.

²¹⁴ SEN, 1999 - p. 227.

²¹⁵ “[...] os direitos humanos confundam consequências de sistemas legais, que conferem às pessoas direitos bem definidos, com princípios pré-legais que não podem realmente dar a uma pessoa um direito juridicamente exigível”. Tradução disponível em SEN, 2010 - p. 292.

²¹⁶ TOMAZ, Carlos Alberto Simões. Constituição dirigente e democracia. A constituição dirigente (ainda) como suporte normativo do desenvolvimento do projeto de modernidade periférica do Brasil. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v.20, n. 7, jul. 2008, p. 48.

²¹⁷ SEN, op. cit., 1999 - p. 230.

²¹⁸ “Como podemos ter certeza de que os direitos são realizáveis se eles não forem relacionados a deveres correlatos?” Tradução disponível em SEN, 2010 – p. 296.

²¹⁹ TOMAZ, Carlos Alberto Simões. Constituição dirigente e democracia. A constituição dirigente (ainda) como suporte normativo do desenvolvimento do projeto de modernidade periférica do Brasil. In: *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 20, n. 7, jul. 2008 - p. 45.

vinculabilidade à proposta positivista, desta feita, serve às sociedades resistentes, aos contextos políticos os quais, geralmente, desprezam os direitos humanos em uma perspectiva ampla, como direitos de humanidade, passando o texto legal a assumir papel de relevo na concretização do direito ao desenvolvimento.

Em conformidade com Boaventura de Sousa Santos, em análise que contraria a posição de legitimidade dos agentes sociais, “a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos”.²²⁰

Mas a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais não se resolve em termos de exclusão ou de preferências, mas de relacionamento instrumental, que está na essência da dogmática na Constituição, como destaca Fabiano Mendonça.²²¹

Ao lado da legitimidade e da coerência, o elemento cultural também se revela tormentoso, como alude Amartya Sen,²²² em razão de envolver a existência de uma ética universal, de um mesmo rol de direitos humanos, responsável por conduzir a vivência desses direitos por todo o globo.

Na Declaração de Viena, de 1993, § 5º,²²³ os direitos humanos aparecem definidos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, refutando qualquer hipótese de violação fundada em argumentos de ordem cultural ou de Estado,²²⁴ evidenciando a postura ocidental.

Noutra direção, a construção asiática dos direitos humanos aponta para a superioridade do Estado e das sociedades, determinando a inexistência de direitos e liberdades individuais absolutos. No plano do direito ao desenvolvimento, na Ásia, os direitos humanos estão associados aos direitos de subsistência, portanto, vinculados ao crescimento econômico, sobrepondo-se aos demais direitos de ordem civil política, social e cultural.^{225, 226}

220 SANTOS, 2014, loc. aprox. 416.

221 MENDONÇA, 2016, loc. aprox. 669.

222 Ibid., p. 228.

223 DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. 5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993>. Acesso em: 03 mar. 2018.

224 RISTER, 2007 - p. 78.

225 Ibid., p. 78.

226 SANTOS, 2014, loc. aprox. 500, discorrendo sobre o pensamento geral no sentido da hegemonia dos direitos humanos, marcados por raízes profundas e por uma evolutiva consagração dos direitos humanos como princípios reguladores de uma sociedade justa, revelam um conjunto de ilusões, dentre as quais a ilusão do triunfalismo dos direitos humanos como bem humano incondicional, universal. Nesse sentido, destaca que “Temos pois que ter em mente que o mesmo discurso de direitos humanos significou coisas muito diferentes em diferentes contextos históricos e tanto legitimou práticas revolucionárias como contra-revolucionárias. Hoje, nem podemos saber com

Assim, propõe-se tratar os direitos humanos como um direito de titularidade privativa do ser humano - passível de ser por este exigido a partir do que reconhece como necessidade como pessoa humana, definida como aquilo que gera repercussão na vida humana, incluídas a proteção animal e o meio ambiente. A propósito disso, como destaca Enoque Feitosa,²²⁷ é premente a compatibilização entre a proteção ao meio ambiente e o direito ao desenvolvimento, de modo que “o atraso e a ideologia de decrescimento não sirvam de cobertura política e midiática” para justificar a ruína de muitos povos.

Nesse passo, é possível sistematizar a compreensão do direito ao desenvolvimento, indicando-o como um direito humano, interdependente e indivisível em relação aos demais direitos e, ao mesmo tempo, uma prerrogativa inalienável do ser humano e de todos os povos. Um direito que tem base na justiça social, na igualdade, na liberdade²²⁸ constitutiva e instrumento do desenvolvimento e na cooperação entre os agentes. Nesse debate, destarte, é preciso definir as normas e os destinatários do direito ao desenvolvimento para que desse ponto possa sair a sua concreção.

Tendo isso em vista, na seara dos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento apresenta-se como via para a concretização de acessos que constituem a base do desenvolvimento humano e que, titularizados pelos seres humanos, são, em regra, oponíveis ao Estado, responsável pela condução de políticas públicas de implantação das variáveis do desenvolvimento, como acesso à saúde, à informação, à educação, à segurança, ao emprego, à cultura, ao lazer, tendo base na igualdade e justiça redistributiva.²²⁹

O direito ao desenvolvimento, portanto, ressignifica o próprio desenvolvimento, revelando seu aspecto qualitativo, que pressupõe a harmonização do rol de direitos de liberdade (direitos civis e políticos), direitos de igualdade (direitos sociais, econômicos e culturais) e de fraternidade, sistematizados, dessa forma, em dimensões que não promovem a segmentação do direito ao desenvolvimento, antes, geram a aglutinação desses elementos diante da indivisibilidade dos direitos humanos edificados em benefício da pessoa humana. Na perspectiva do desenvolvimento subjetivo na qualidade de interesse coletivo, verifica-se uma coesão de interesses individuais ao ponto da formação de uma unidade, suficientemente sólida para impedir o usufruto de direitos por entes individualmente considerados.

certeza se os direitos humanos do presente são uma herança das revoluções modernas ou das ruínas dessas revoluções. Se têm por detrás de si uma energia revolucionária de emancipação ou uma energia contrarrevolucionária.”

²²⁷ FEITOSA, 2017 - p. 110.

²²⁸ SEN, 1999, *passim*.

²²⁹ ANJOS, 2010 - p. 142.

Vale considerar que o desenvolvimento e o direito ao desenvolvimento que lhe serve de instrumento são fenômenos cotidianamente reconstruídos e atualizados, uma vez que são marcados por experiências humanas que, sendo dinâmicas, respondem pela reformulação historicamente inclusiva do catálogo de direitos humanos.

Ante o exposto, voltando o olhar para a compreensão do desenvolvimento em sua perspectiva humana e conglobante de aspectos qualitativos, surge o direito ao desenvolvimento, instrumental e via de concretização de direitos humanos, os quais, independentemente de serem imutáveis e inerentes à natureza humana (na visão naturalista) ou, decorrentes de produção legal estatal (para os positivistas), originados das lutas e demandas sociais, encontram seu espaço na ordem mundial diante de ações concretas promovidas pelo Estado ou pelos seres humanos individualmente considerados, e a partir de um fazer colaborativo.

Todavia, se o debate sobre a configuração do direito ao desenvolvimento como direito humano tem ocupado espaço desde as últimas décadas do século passado, uma discussão menos presente merece aqui algum destaque diante de sua importância, não somente para a caracterização do direito ao desenvolvimento, mas para a sua repercussão em âmbito nacional, no plano da concretização. É a discussão que envolve a configuração dos direitos fundamentais e o enquadramento do direito ao desenvolvimento nesse contexto.

Para Melina Girardi Fachin,²³⁰ os direitos humanos são direitos de cunho internacional em contraposição aos direitos fundamentais, representativos da internalização dos direitos humanos.

Em Perez Luño,²³¹ por outro lado, a distinção gira em torno do que chama de “grau de concreção positiva”, a ser investigado no contexto das duas categorias. Os direitos humanos seriam mais amplos e imprecisos que os fundamentais, e representariam um conjunto de faculdades e instituições destinadas a concretizar exigências de dignidade, liberdade e igualdade humana, a serem reconhecidas positivamente pelos ordenamentos, em nível nacional e internacional. O que se tem no plano dos direitos fundamentais é a garantia dos direitos humanos pelo ordenamento jurídico positivo, normalmente no texto constitucional. O foco dessa discussão é, então, a intensidade da imbricação entre os campos de debate e as necessidades humanas essenciais.

²³⁰ FACHIN, Melina Girardi. Direito fundamental ao desenvolvimento – Uma possível resignificação entre a Constituição Brasileira e o Sistema Internacional de Proteção dos direitos humanos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.) **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010 - p. 183,

²³¹ PEREZ LUÑO, A. E. **Los derechos fundamentales**. Madrid: Tecnos, 2004 - p. 46-47.

O particular do caso brasileiro é que sendo signatário da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento de 1986, da ONU, não previu expressamente na Constituição Federal o direito ao desenvolvimento entre os direitos fundamentais. Como consequência dessa opção, pouco se tem debatido sobre o tema e em modo tímido se tem avançado na direção de sua implementação, muito devido à dúvida gerada quanto ao veio de sua introdução no cenário brasileiro.

Com vistas à superação do referido obstáculo, a doutrina tem se desdobrado para identificar no texto constitucional, o enquadramento do direito ao desenvolvimento.

As alternativas pensadas seguem desde a ampliação do catálogo material dos direitos previstos constitucionalmente para incluir no art. 5º, §§ 2º e 3º da Constituição Federal o direito ao desenvolvimento,²³² passando pela dedução do direito ao desenvolvimento da referência do art. 1º - estando no ambiente de proteção da dignidade da pessoa²³³ (até a inclusão por equiparação de direitos fundamentais não previstos expressamente na Constituição, a qual se daria como decorrência de seu conteúdo e importância), substância e relevância. A tentativa é de assegurar a efetivação daquele direito instrumental ao desenvolvimento.

Embora o art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988 preveja a integração entre as normas internas e internacionais, em matéria de direitos humanos, o reconhecimento da condição de direito humano e fundamental, e do direito ao desenvolvimento em razão da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, resultou na fixação de seu valor constitucional, ratificando o entendimento contemporâneo no sentido da necessária proteção e garantia constitucional como recurso de concretização. É, pois, um direito alçado automaticamente à posição constitucional, consagrado como direito fundamental, humano e inalienável em documentos internacionais e reafirmado na comunidade internacional e pelos países integrantes, entre os quais o Brasil.²³⁴

Tratando-se de integração, no campo dos tratados de direitos humanos, o procedimento dispensa a intervenção do Poder Legislativo, dando como suficiente a edição de ato com força de lei que preveja a introdução do direito no ordenamento jurídico interno²³⁵.

²³² FACHIN, op. cit., p. 178-180.

²³³ SOUSA, Livia Maria de. O direito humano ao desenvolvimento como mecanismo de redução da pobreza em região com excepcional patrimônio cultural. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.) **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010 - p. 318.

²³⁴ OLIVEIRA, et. al., 2008 - p. 73-74.

²³⁵ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito Internacional e Direito Interno: sua Interação na Proteção dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/introd.htm>. Acesso em: 01 abr. 2018.

Diante de sua intromissão na ordem jurídica brasileira, obrigações positivas e negativas são impostas ao Estado à causa do direito ao desenvolvimento, daí porque são definidas ações concretas para a promoção autossustentada, no sentido de estrutural e longa, do desenvolvimento, não admitida a arguição de reserva do possível como barreira contra o desenvolvimento.²³⁶

Isso posto, razoável presumir que o silêncio da ordem constitucional perde significado quando contraposto ao valor supremo da dignidade humana na essência do direito ao desenvolvimento, circunstância que não fragiliza a sua vigência enquanto direito humano, nascido de fonte internacional legitimamente internalizada.

Como adiante se verá, o protagonismo do Estado na promoção do desenvolvimento ganha espaço, e a racionalidade macro, de veio social ou microeconômico, passa a opção do Estado e não das forças empresariais privadas, com sua lógica de maximização dos resultados que ignora a razão de cada país.²³⁷

Ao Estado, ante o arriscado cenário de avanço do setor privado, tem-se exigido o revisitar das estruturas tradicionais de poder para intervenção na esfera empresarial, promoção do bem-estar coletivo e proteção dos interesses não empresariais, nos moldes da proposta de ação do direito ao desenvolvimento. Em verdade, aniquilar o poderio privado não é a melhor alternativa. A tônica é a da interação Estado-cidadãos presente em Duncan Green.²³⁸

Na análise do programa constitucional de desenvolvimento a cargo do Estado, cabe verificar alguns dos argumentos usados para definir o desenvolvimento, tratado aqui como um processo que, sem descuidar das questões relativas à produção de riquezas, típico do crescimento econômico,²³⁹ a este não se reduz em razão da proposta de mudança estrutural que lhe é inerente.

Assentado em bases qualitativas, o desenvolvimento evidencia-se diante dos benefícios que deve gerar a uma massa difusa de sujeitos. Em perspectiva humana, ele responde por uma alavanca social que impulsiona os países não desenvolvidos em direção ao bem-estar, com

²³⁶ SANTOS, Adrianna de Alencar Setubal. O direito ao desenvolvimento e a livre iniciativa: a confluência a partir da liberdade. In: **XXVI CONPEDI**, São Luís - MA. P. 5-22. nov. 2017. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/y800859o/r1Mz255j5RRzg3Rd.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018 - p. 14.

²³⁷ FURTADO, 1999 - p. 80-92.

²³⁸ GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder**. São Paulo: Cortez; Oxford; Oxfam Internacional, 2009 - p. 23.

²³⁹ Jeffrey Sachs entende que modernamente o crescimento econômico não é somente uma questão de “mais” produção por pessoa, mas também das “mudanças” ocasionadas pelos movimentos de urbanização e dos papéis de gênero, do aumento da mobilidade social e ainda de mudança da estrutura familiar e da especialização. SACHS, 2005 - p. 67.

vistas à superação da pobreza absoluta²⁴⁰ a que muitos estão atrelados. Nessa perspectiva, ainda que não seja o ponto central dessa pesquisa, a leitura constitucional do desenvolvimento apresenta seu valor ao apresentar-se como instrumento dirigido à efetivação dos direitos naquela inseridos.

Portanto, no bojo do debate acerca do desenvolvimento, sobressai a investigação de duas inquietações de fundo: a primeira voltada para a Constituição Federal, representada na indagação da proposta de desenvolvimento listada entre os princípios da República; e a outra refere-se à força dos próprios preceitos constitucionais, para com isso avaliar a questão da efetivação do direito ao desenvolvimento com apoio em Gilberto Bercovici,²⁴¹ para quem a superação da noção de constituição como mero instrumento de governo, fazendo prevalecer a forma dirigente, determina a existência de princípios fundamentais diretamente aplicáveis e representação do núcleo irreduzível da Constituição.

A perseguição pelo desenvolvimento é luta, e a mera dificuldade para a sua efetivação é retrocesso. O Estado, nesse contexto, deve atuar na composição de estruturas assecuratórias do usufruto coletivo dos resultados do desenvolvimento, o qual deve ser incorporado ao rol de direitos ordinários do cidadão.

A questão medular do direito ao desenvolvimento e da hermenêutica relacionada repousa em sua efetivação e, por via de consequência, na concretização das promessas que esse ramo instrumental encerra. Desta feita, considerando os papéis do Estado, entendido a partir dos poderes constituídos, é possível refletir sobre um cenário ideal de transformação social no qual se experimente a harmonia entre aqueles e em prol do desenvolvimento.

Portanto, de uma primeira referência de Estado-Executivo, amplia-se na busca da experiência de desenvolvimento para o compromisso do Estado-Legislativo e do Estado-Judiciário, enquanto esferas permissivas de acesso às políticas públicas desenvolvimentistas.

Direito ao desenvolvimento, desse modo, não é um novo ramo de direito, “é uma pretensão garantida e realizável de o cidadão participar de um determinado processo social, em sentido amplo (dado-do-mundo)”.²⁴²

²⁴⁰ Jeffrey Sachs usa a expressão “pobreza absoluta” como sinônimo de miséria indicando ser uma experiência própria de países em desenvolvimento e nos quais as famílias estão impossibilitadas de satisfazer suas necessidades básicas essenciais à sua sobrevivência. A fome crônica, a falta de saneamento básico e de água potável, sem falar nos déficits nas áreas da saúde e educação são algumas das carências próprias da também chamada pobreza extrema. SACHS, 2005 - p. 46.

²⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. In: **Revista de Informação Legislativa**. Ano 36, n. 142 Brasília: Senado Federal, abr./jun. 1999 - p. 45-46.

²⁴² MENDONÇA, 2016, loc. aprox. 3170

Diante da fundamentalidade do direito ao desenvolvimento, “todos os meios devem ser utilizados como forma de viabilizar o implemento de políticas públicas que tenha sido denegada”.²⁴³ O acesso ao direito ao desenvolvimento é, pois, garantido a partir das políticas públicas.

Em conclusão, o direito ao desenvolvimento apresenta-se como um direito de caráter transindividual, destinado aos agentes estatais e aos particulares, dirigido por uma razão mínima de liberdade substancial do ser humano, orientando uma existência digna e permissiva de sua autodeterminação como tal.²⁴⁴ Enquanto instrumental do desenvolvimento, experiência intra e intergeracional, relacional, continuado e duradouro,²⁴⁵ o direito ao desenvolvimento é inalienável, definido como indispensável à dignidade da pessoa humana e à formação de sua personalidade.²⁴⁶

Então, uma vez que o processo de desenvolvimento não se dá espontaneamente pelo livre jogo das forças de mercado, sendo resultado do planejamento e direção dos Poderes Públicos, ou como discutido quanto ao agronegócio, pelos próprios agentes privados, ainda que conte com a colaboração do povo, deve ser ordinariamente exercido contra o Estado. Nesse compasso, a complexidade da instrumentalidade do direito ao desenvolvimento está na ausência de mecanismos jurídicos que assegurem o seu exercício.

4.2 Constituição Federal de 1988: o programa dirigente, a eficácia e a efetividade

Refletir sobre a função da Constituição Federal sem tratar especificamente o caso do desenvolvimento nacional, serve, primordialmente, para permitir a compreensão do *status* de efetividade do programa constitucional desenvolvimentista, pondo à prova a hipótese de pesquisa proposta para esse estudo - realidade de crescimento econômico do município de Uruçuí - Piauí, com a intervenção do Estado, tratada pelos participantes de pesquisa como desenvolvimento, e a proposta constitucional que define o desenvolvimento.

Sendo instrumento de governo ou programa dirigente, a Constituição Federal é responsável por ditar o tom do sistema normativo do país, suas diretrizes e princípios, sendo aquela forma determinante para a concreção dos seus preceitos.

²⁴³ Idib., loc. aprox. 3316-3334.

²⁴⁴ FACHIN, 2010 - p. 197.

²⁴⁵ SOARES, 2010 - p. 469.

²⁴⁶ DELGADO, Ana Paula Teixeira. **O Direito ao Desenvolvimento na perspectiva da Globalização: paradoxos e desafios**. São Paulo: Renovar, 2001 - p. 106-112.

No plano da caracterização como instrumento de governo, a Constituição é tratada como norma jurídica superior, sem conteúdo social ou econômico garantidor de sua juridicidade, marcada por competências estabelecidas e voltadas para o procedimento e não propriamente para o conteúdo das decisões. A preocupação constitucional nesse cenário é a criação de uma ordem estável, pautada no credo liberal, com a patente defesa da separação absoluta entre o Estado e a sociedade e a configuração de um Estado-mínimo, competente apenas para organizar o procedimento de tomada de decisões políticas.²⁴⁷

A manutenção do *status quo* das liberdades e garantias individuais e as limitações aos esforços de planejamento que incluem ações de longo prazo, são próprias do modelo de constituição formal de garantia.²⁴⁸

Para Gilberto Bercovici,²⁴⁹ examinar a Constituição sob tal viés é insuficiente na medida em que se reconhece a necessidade de ações de ordem material no caminho da organização e racionalização dos poderes. O autor entende que a constitucionalização das tarefas, não substituindo a luta política, dinamiza a Constituição com a consagração de linhas de direção e tendência de sujeição dos órgãos de direção política à execução das imposições constitucionais e com a permissão de constitucionalização dos direitos econômicos e sociais.

No contexto do programa dirigente, a discussão sobre a Constituição, para além de identificar o Estado de Direito formal e sua proposta de Estado Social, ocupa-se com a transformação social e distribuição de renda, seguindo na direção de um processo econômico de alcance público, ou seja, é lei fundamental estatal e social.²⁵⁰ É exatamente no ponto em que se encontram essas questões que repousa a discussão envolvendo a forma garantista ou dirigente da Constituição Federal.

Nessa sede, não recusando relevância ao tema, cuida-se dele para fins de contextualização da proposta constitucional de desenvolvimento, na medida em que se espera que, de programa efetivável,²⁵¹ passe a efetivado, concreto, de execução real na transformação da realidade social.

Conforme refere Hertha Urquiza Baracho,²⁵² constituições programáticas, ao tempo em que anunciam diretrizes, programas e fins para o Estado e para a sociedade, preocupam-se com o futuro e com as alterações estruturais, próprias do desenvolvimento.

²⁴⁷BERCOVICI, 1999 - p. 38.

²⁴⁸BERCOVICI, 1999 - p. 37.

²⁴⁹Ibid., p. 38.

²⁵⁰Ibid., p. 38.

²⁵¹Ibid., p. 41.

²⁵²BARACHO, Hertha Urquiza. A constitucionalização da economia do desenvolvimento. In: **XXVI CONPEDI**, São Luís – MA. Nov. 2017, p. 292-307. Disponível em:

Para Guilherme C. Delgado,²⁵³ a Constituição Federal prevê, de forma condizente, a proposta política de desenvolvimento com base na justiça, ainda que o resultado da equação com as questões que envolvem a política econômica não se consolide nessa direção.

Nesse sentido, a discussão sobre a efetivação da Constituição, sugere a investigação acerca do próprio desenvolvimento nacional, em virtude de a perspectiva dirigente estar estruturada em proposta humana e social de futuro, talhada a partir do conjunto de direitos fundamentais e sociais, além daqueles destinados à promoção de uma vida fraterna e feliz, como o direito ao desenvolvimento.²⁵⁴

Pensar o desenvolvimento nacional e seus possíveis vieses - e aproveitando o caso concreto, focado no agronegócio - implica reconhecer relativa complexidade ao estudo, uma vez que representa um processo que envolve uma articulação interna, com o ambiente exportador, mas sempre voltada para a integração nacional.

A questão do desenvolvimento nacional, mais propriamente a partir do agronegócio, envolve, dessarte, a permissão de formação de um arranjo empresarial cujos resultados se revelem positivos para um universo considerável de cidadãos e, em perspectiva de igualdade material, delineada para além do elenco formal de direitos humanos. Ainda abrange a assunção da função inclusiva do Estado com a colaboração da sociedade, ou o comprometimento coletivo pelo bem-comum,²⁵⁵ com o escopo de minimizar as disparidades tanto na comparação entre as diversas regiões do Brasil quanto na relação com a esfera internacional.

Para os que entendem necessária a fundamentalidade formal, tornar efetivo o desenvolvimento no Brasil a partir do apregoado na Constituição Federal, pressuporia a edição de leis voltadas para o cumprimento do programa constitucional de desenvolvimento para permitir a realização de políticas públicas de concreção. O gargalo está, no entanto, na imprecisão desse programa nacional, sobre o qual carecem debates científicos, e na ausência de vontade política.

Como recurso ao contexto constitucional brasileiro, no qual, como dito, o desenvolvimento se apresenta como alicerce, o reconhecimento de sua precedência em relação aos valores da justiça e igualdade são indicativos da formação trôpega de um modelo de

<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/8125w9im/ZJcO6UC02sO1aT0x.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018 - p. 302.

²⁵³ DELGADO, 2005, p. 409.

²⁵⁴ TOMAZ, Carlos Alberto Simões. Constituição dirigente e democracia. A constituição dirigente (ainda) como suporte normativo do desenvolvimento do projeto de modernidade periférica do Brasil. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v.20, n. 7, jul. 2008 - p. 45.

²⁵⁵ BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, pp. 73-78.

desenvolvimento assentado em falsas bases de modernidade e mudança. Por essa razão, reconhecendo a distância entre igualdade e construção do social, Guilherme C. Delgado e Mário Theodoro, refletindo sobre o fazer estatal, entendem que, em verdade, não se está diante da ausência de Estado, mas da existência de um paradigma de Estado que convive e promove a desigualdade e no qual a modernidade está associada à reprodução da desigualdade, fundada na existência de formas institucionais excludentes.²⁵⁶

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo focaliza o que considera o equívoco do debate envolvendo desenvolvimento no Brasil. Nesse ensejo, salienta que as preocupações estão concentradas nas questões de política macroeconômica de curto prazo, as quais deixam *al di fuori* do processo investigativo, o que chama de “dinâmica das estruturas” - que são “as transformações financeiras, tecnológicas, patrimoniais e espaciais determinadas pela interação entre o centro hegemônico e as estratégias nacionais de ‘inserção’ das regiões periféricas”²⁵⁷-, evidenciando a insuficiência da noção de desenvolvimento como crescimento econômico, em outra seção discutida.

De fato, o déficit nos campos indicados é evidente e, nesse contexto, parece relevante o papel da Constituição vista em sua configuração dirigente e como instrumento jurídico que, em um estado democrático de direito, revela as aspirações do povo, transformando-as em normas para o Estado e os cidadãos.²⁵⁸

Para Carlos Alberto Simões Tomaz,²⁵⁹ a efetivação dos conteúdos constitucionais, e especificamente a promoção do desenvolvimento, demanda a atuação do legislador, ainda que se considere a existência de cláusulas constitucionais abertas, cuja validade aponta para o processo de efetivação dos direitos.

²⁵⁶ DELGADO, 2005 - p. 413-414.

²⁵⁷ BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Prefácio. In: FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2007 - p. 19.

²⁵⁸ Em SORTO, Fredys Orlando. **O projeto jurídico de cidadania universal**: reflexões à luz do direito de liberdade. Anuário hispano-luso-americano de derecho internacional, Madrid, vol. 20, p. 103-126, ene./dic. 2011, p. 106, a cidadania é “capacidade que tem a pessoa de gozar dos direitos civis, políticos, sociais, cumprindo ao mesmo tempo com os deveres que lhe são atribuídos pela ordem jurídica do Estado ao qual pertence”. A cidadania, oriunda da Antiguidade Clássica passou por diversas modificações ao longo da história, não sendo possível tratá-la como sinônimo de nacionalidade. Assim, para o autor em **Cittadinanza e nazionalità: istituti giuridici di diritto interno e di diritto Internazionale**. Trad. Mario G. Losano. In: Estudios de Derecho Internacional. Libro homenaje al professor Hugo Llanos Mansilla. Santiago (Chile): Abeledo Perrot; Thomson, 2012. Tomo I. p. 168-186, p. 168, “*la cittadinanza esiste dentro e fuori dallo spazio statale [...] si riferisce all’esercizio di determinati diritti e doveri dentro e fuori dallo spazio statale [...] se presenta in maniera plurilivellare, cioè a livello locale, nazionale, comunitário e anche internazionale, il tutto sempre fondato, naturalmente, sul riconoscimento di certi diritti universali tipici della persona umana, che devono essere rispettati da tutti gli ordinamenti giuridici*.”. A cidadania exsurgiu em decorrência dos limites ao uso da força, estando na base da própria construção dos direitos humanos e do seu exercício e efetivação.

²⁵⁹ TOMAZ, 2008 - p. 44.

Contudo, embora se compreenda a importância do provimento legal infraconstitucional, entende-se pela suficiência do preceito que determina o desenvolvimento como objetivo da república brasileira, assim como se considera também integrante da ordem fundamental, ainda que não formal, o direito ao desenvolvimento.

Para a vivência da experiência de desenvolvimento, no entanto, exige-se a formalização de um conjunto de atitudes e forças civis e institucionais capaz de definir as estratégias desenvolvimentistas de ação. Desse fato, nasce a necessidade de anunciar o que se pretende como futuro nacional, o que se fará com o planejamento e as implementações de políticas públicas.

4.3 O Fazer Desenvolvimentista: prognosticação, enformação e políticas públicas

Considerando os objetivos definidos para essa pesquisa, em torno dos quais inevitavelmente gravita a figura do Estado, a proposta aqui é discutir a ação estatal com vistas ao desenvolvimento e à implementação do direito ao desenvolvimento. Para tanto, investigou-se, a partir das contribuições de Eros Roberto Grau,²⁶⁰ o modo daquela ação no contexto da atividade econômica, com o intuito de identificar a sua coerência com a perspectiva de desenvolvimento para o país.

Sendo certa a multiplicidade de papéis que lhe são impostos, compreender a ação estatal é fundamental para, a partir disso, conhecer as estratégias dirigidas à concretização do desenvolvimento e de seu direito instrumental. Pensar o fazer estatal, então, exclusivamente na esfera de repercussão do crescimento econômico, é insuficiente para determinar a sua amplitude, uma vez que ele deve ser destinado ao cumprimento de uma missão evolutiva das estruturas sociais, com benefício à coletividade.

Não se trata de refrear o empresariado, posto que dele depende e àquele se atribui parte significativa do movimento econômico e social até agora experimentado, por exemplo, na região do cerrado uruçuiense, mas regular suas práticas, orientá-las na direção do bem-estar social, mudando a concepção produtiva, para que o foco passe a ser o desenvolvimento e não o mero crescimento. A investigação dá-se, portanto, no sentido de compreender como o Estado

²⁶⁰ Em GRAU, 2000 - p. 162, prognoses e enformação são expressões usadas para informar a classificação de decisões envolvendo o controle externo do Poder Judiciário. Nesse trabalho a prognosticação e a enformação são usadas, respectivamente, no sentido de anunciar uma forma de ação estatal que prediga uma prática pública de promoção de um estado desenvolvido e como planejamento voltado para o desenvolvimento, respectivamente. Ambos substantivos entrelaçados com vistas à confecção de políticas públicas de efetivação do desenvolvimento.

age quando apoia o *agribusiness* e, como consequência disso, identificar o espaço do direito e sua função.

O processo de modernização do campo contou com forte apoio do Poder Público, especialmente no que concerne ao acesso às tecnologias, viabilizado por financiamentos ao produtor rural, com a concessão de créditos subsidiados, incentivos fiscais, programas de transferências de terras públicas a particulares, indispensáveis para a expansão e base para o desenvolvimento econômico do país. A proposta embutida nas referidas práticas, revela a pouca preocupação com a questão das melhorias sociais dirigidas ao pequeno produtor, para o incremento de sua força financeira.

A ausência de uma reforma estrutural tem definido a ação estatal, ocupada com o incentivo à produção, em um processo de modernização conservadora, em que a reforma agrária e a melhoria nas condições de trabalho e vida do pequeno agricultor não fazem parte da pauta. Para Moacir Palmeira, a proposta daquele modelo de modernização não somente envolveu o incentivo às formas tradicionais de produção em vastas extensões de terra, mas atraiu para a produção agrícola um novo empresariado, interessado na captação de recursos públicos para a realização de aplicações financeiras mais vantajosas.²⁶¹

Apesar do ganho quantitativo na produção agrícola, manteve-se a distorção do processo produtivo, posto que não foram atacadas as questões fundiárias e mantido o êxodo rural, este, aliás, fonte de diversos conflitos sociais nos centros urbanos, no entorno das áreas usadas na agricultura extensiva.

A inserção do Brasil no roteiro do mercado internacional como fornecedor de *commodities* agrícolas impulsionou ações públicas de fomento à expansão de áreas agricultáveis no país. Entre os anos de 1960 e 1970, criou-se um ambiente político e econômico favorável a esse fim, a partir de acordos com investidores externos e pela institucionalização de políticas destinadas a garantir ações efetivas voltadas para o novo rural brasileiro. Foi esse o contexto que entre os anos de 1970 e 1980 permitiu a incorporação dos cerrados ao mercado internacional de produção agrícola.²⁶²

²⁶¹PALMEIRA, Moacir. **Modernização, Estado e questão agrária**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, set./dez. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7a06.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

²⁶²ARAUJO, Márcia Regina Soares de. **Determinações territoriais da agricultura mundializada: a soja nos espaços rurais e urbanos de Urucuí-Piauí**. Tese. Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Orientador: Prof. Dr. José Gilberto de Souza. Rio Claro, 2016, 201. F - p. 49-51.

4.4 Ação Estatal: atuação e intervenção e a contribuição para o desenvolvimento

A trajetória dos modelos de Estado tem sua marca na história. Partindo do modo liberal de ação, próprio do fim do século XIX e início do XX, marcado por uma atuação do Estado na ordem da política administrativa, visando à garantia de direitos individuais junto ao Poder Público (propriedade, livre iniciativa e liberdade de contratar), passando pela formatação de um modelo no qual o Estado assumia o comando econômico - agindo como condutor e formulador do interesse público, como Estado providência - chega-se aos tempos de hoje, ante o conjunto de funções atribuídas ao Estado, com a formação de um novo paradigma, sob a forma de Estado regulador, menos presente no domínio econômico e mais atuante na regulação de serviços públicos e atividades econômicas a cargo da iniciativa privada.²⁶³

A despeito da existência de estudos sobre a temática da ação estatal, Gilberto Bercovici,²⁶⁴ tratando do estado desenvolvimentista, assinala o que considera ausência do enfrentamento do tema “Estado”, apontando esse *déficit* como empecilho ao estudo do desenvolvimento. Para o autor, inexistem análises sobre a questão institucional do Estado e com ênfase em seu papel racional técnico, a partir do planejamento de comportamentos econômicos e sociais, com objetivos e meios de ação coordenados, também voltados para a política de desenvolvimento como via de resistência contra as investidas internacionais desarticuladoras do movimento desenvolvimentista.²⁶⁵

Todavia, desde o século XVI, o desenvolvimento aparece como um fenômeno nacional e vinculado ao poder do Estado. Inicialmente atrelado às questões de cunho econômico, com as teorias de Adam Smith, John Maynard Keynes e Karl Marx, a evolução viu-se representada com o reconhecimento de que o desenvolvimento “reflete e é refletido” em variados campos, assim, social, político, cultural, ao ponto de vê-lo reconhecido sob o viés humano e fundamental, como antes referido, nas proposições de Douglass North e Amartya Sen.²⁶⁶

Como salienta Maria Paula Dallari Bucci,²⁶⁷ nos países em desenvolvimento, a demanda pelo Estado é mais evidente e exige um governo coeso e articulador, para com isso lograr êxito no processo de modificação das estruturas responsáveis pelo atraso e pela desigualdade.

²⁶³ OLIVEIRA, 2008 - p. 44-47.

²⁶⁴ BERCOVICI, 2004 - p. 164.

²⁶⁵ FURTADO, 2008 - p. 10.

²⁶⁶ OLIVEIRA, 2008., p. 64-65.

²⁶⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2103 - p. 33.

Uma vez que o estado desenvolvimentista é periférico, sua missão no processo de desenvolvimento deve ser muito mais ampla do que a recebida na realidade dos estados cênicos, já desenvolvidos. No caso brasileiro, o desarranjo está no fato de ser um estado social, apesar de não ter instaurado uma sociedade de bem-estar, conforme Gilberto Bercovici,²⁶⁸ pelo realce da repressão em matéria de exercício de direitos sociais. É, assim, um estado forte e intervencionista, mas cuja prestação se fragiliza em face de interesses privados e corporativos.

Os modos de ação do Estado, em termos de desenvolvimento, requerem atenção, a fim de que medidas de estímulo aos setores produtivos não sejam empregadas com propósitos protecionistas. No estímulo ao agronegócio, o esperado é o protagonismo do Estado na cena do desenvolvimento, sendo o responsável por orientar medidas de fomento e avanço social.

A discussão que envolve a forma de ação do Estado requer, de fato, reflexão. Para Celso Furtado,²⁶⁹ o movimento de planificação tal como se coloca, não é proposto pelo Estado providência, mas pelas grandes estruturas societárias, empresárias, estando essencialmente voltado para o fortalecimento de setores específicos. As forças atuantes na planificação, nesse caso, o são em benefício próprio, particular, o que, contudo, não se coaduna com o papel do Estado. Este, sendo planejador, amarra os objetivos e as estruturas de desenvolvimento, e uma vez fixado o projeto coletivo, prejudica as práticas voltadas para fins menos distributivos.

Mas como adverte Cristiane Derani,²⁷⁰ o planejamento, para ser aceito pela sociedade e reputando o pacto constitucional, deve estar orientado para o desenvolvimento nacional equilibrado, exigindo do Estado criatividade, mediante o estabelecimento de vias alternativas de acordo com modelos pré-concebidos, como de resto defende Celso Furtado.²⁷¹

A discussão sobre o papel do Estado, diz Francisco de Assis Costa,²⁷² requalifica as noções de desenvolvimento e planejamento. No campo do desenvolvimento, a sugestão é no sentido da combinação das virtudes do crescimento com a equidade, com o escopo de assegurar a elevação das capacidades dos seres humanos de fazerem escolhas (agir livremente) e de exercerem a cidadania. No planejamento, orientado por ações de governança participativa e democrática, concebe-se a atuação da participação da sociedade em processos decisórios e de gestão pública, com a interação de diversos atores sociais.

²⁶⁸ BERCOVICI, 2004 - p. 164-166.

²⁶⁹ FURTADO, 2008 - p. 11.

²⁷⁰ DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 2002 - p. 235-252.

²⁷¹ FURTADO, 2008, *passim*.

²⁷² COSTA, Francisco de Assis. Indicações para a política e o planejamento do desenvolvimento sustentável e inclusivo da Amazônia In.: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional**: uma coletânea. Brasília: UP Gráfica, 2013 - p. 109-122.

Entender a importância do Estado no processo de promoção do desenvolvimento, na qualidade de encarregado da interpretação dos interesses coletivos,²⁷³ é trabalhar para a efetivação do direito ao desenvolvimento que, diga-se de passagem, pode ser àquele oposto pela sociedade, na condição de agente responsável pela condução do desenvolvimento.

Tratando sobre as formas de ação do estado no contexto da atividade econômica, Eros Grau,²⁷⁴ sistematiza uma classificação a partir de dois grandes grupos: atuação e intervenção - organizados em modo a permitir uma análise dos papéis efetivamente desempenhados pelo Estado.

No que toca à atuação, a ação do Estado é ampla, abrangendo condutas da esfera pública e do campo privado, em sentido estrito, com a prestação e regulação de serviços públicos. Como intervenção, tem-se a ação estatal em seara restrita à atividade econômica (setor privado), podendo ser vista como uma intromissão do Estado na esfera do outro, avançando do desempenho de serviços públicos, típicos da atuação, para os de titularidade do setor privado.²⁷⁵

Seguindo na categorização, Eros Roberto Grau²⁷⁶ apresenta a intervenção por absorção, identificada quando o Estado assume o comando dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica, trazendo, como consequência, a formação de monopólios. Na intervenção por participação, por outro lado, o Estado responde pelo controle de parcela dos meios de produção e/ou troca, mas somente em específico setor da atividade econômica, quando então resta estabelecido um regime de competição entre o público e o privado.

No plano da intervenção por direção, o Estado intervém sobre o domínio econômico, no campo da atividade econômica em sentido estrito, pressionando a economia, os mecanismos e as normas de comportamento dos agentes públicos e privados. A imperatividade e a cogência são a marca desse fazer estatal.

Por fim, na intervenção por indução, marcada também pela ação no domínio econômico na mesma esfera da “intervenção por direção”, tem-se, ainda, sem a mesma compulsoriedade, a prescrição de comportamento que implica em opção econômica prevalente em relação ao querer particular, originando a substituição dos comandos de sanção por incentivos atribuídos aos aderentes das atividades de interesse geral, patrocinadas ou não pelo Estado.

²⁷³ FURTADO, 2007 - p. 22.

²⁷⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem constitucional na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010 - p. 92.

²⁷⁵ Ibid., p. 92.

²⁷⁶ Ibid., p. 147.

Entretanto, apesar de se reconhecer que a motivação originada da intervenção por indução repercute positivamente na dinâmica das atividades econômicas, alguns fazeres estatais - serviços de melhorias na área de infraestrutura, por exemplo - ainda que resultem em otimização da atividade econômica, não maculam a prestação do Estado, mantendo sua legalidade.²⁷⁷

Focando nas ações em direção ao desenvolvimento, é preciso analisar a posição do Estado frente às práticas econômicas e ao comando constitucional de desenvolvimento nacional. Para Carla Rister:

[...] é mister perquirir quais as formas de ação e de intervenção que seriam mais adequadas para tanto, ou seja, definir, caso seja possível, qual o papel atual do Estado no processo de desenvolvimento, considerado o contexto do mundo globalizado e da aparente derrocada dos modelos tradicionais de intervenção estatal por participação e por absorção, cuja solução pretendeu ser o fenômeno conhecido das privatizações.²⁷⁸

Assim, a presença do Estado, no âmbito das atividades econômicas, não corresponde ao aniquilamento das práticas empresariais, ao invés disso, funciona como medida inclusiva, presente no objetivo de assegurar a experiência da livre iniciativa e da livre concorrência. Reconhecer o Estado como apoiador do segmento privado é, assim, uma necessidade. Tal realidade não implica admitir a intervenção na esfera de atuação privada, disfarçada de regulação e correção das imperfeições do mercado, sob o argumento da contribuição para o bem público.

Mariana Mazzucato,²⁷⁹ tratando do Estado empreendedor, reflete sobre a sua liderança no financiamento do processo de crescimento, agindo como empresário, porquanto assume o risco próprio da atividade empresarial. Visto desta perspectiva, o enquadramento proposto pela autora posiciona o Estado como empresário, definido como o agente que, organizadamente, coloca-se como titular da atividade, comprometendo-se, pessoalmente com os negócios jurídicos realizados. Visualizando a ação do Estado em alguns segmentos - infraestrutura e pesquisa - sob o argumento do benefício coletivo, tem respondido a demandas de agentes econômicos em detrimento do compromisso coletivo.

No Brasil, é o que se observa no desenvolvimento de pesquisas a cargo de órgãos como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ocupa-se da inovação tecnológica para a geração de conhecimento e tecnologia para a agropecuária. Conforme registros da própria

²⁷⁷RISTER, 2007 - p. 50-51.

²⁷⁸Ibid., p. 51.

²⁷⁹MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Peguin, 2014 - p. 92.

empresa e com apoio em pesquisas ali realizadas, cinquenta por cento das áreas de cerrados degradadas entraram no circuito produtivo e incrementaram a oferta de carne bovina e suína em quatro vezes, e a de carne de frango em vinte e duas vezes. Diante disso, no campo da transferência de tecnologia, a atuação da EMPRABA não deixa dúvidas quanto à força da contribuição estatal nas pesquisas básicas aplicadas (diretamente voltadas para o segmento produtivo), contando no processo de inovação, com a transferência de tecnologia, o intercâmbio de conhecimentos e a construção coletiva de conhecimentos, a partir de uma articulação com entidades públicas e privadas, bem como pela participação efetiva em políticas públicas.²⁸⁰

Naquele cenário, o Estado empreende e investe, tornando-se líder no processo de inovação. Sendo *player* nesse mercado, os recursos financeiros e humanos do setor público são empregados no processo de incremento de tecnologias que serão primordialmente utilizadas pelo setor privado. Sob o argumento da regulação, da solução de “falhas de mercado”,²⁸¹ o Estado legitima sua ação como principal parceiro do empresariado.

Percebe-se que no ambiente empresarial privado, o espírito de “aposta” encontra limite no compromisso de recompor os investimentos feitos pelo quadro societário, o que retira do setor privado a disposição pelo livre jogo de mercado. É objetivo dos arranjos societários a perseguição pelo lucro e assim, com a colaboração do Estado, riscos e custos são confortavelmente rateados entre o público e o privado.

Ao contrário disso, é no contexto de um Estado estruturado para o social que sobressai o desenvolvimento. Legitimado pela Constituição e moldado pela expressão de Estado de Direito, ele deve estar capacitado para agir, conquanto o faça limitadamente, em prol da justiça distributiva. Distancia-se, com isso, do modelo de estado social, mas, principalmente da proposta liberal. O projeto planejador é essencial nessa configuração de Estado, pois é responsável pela coordenação e orientação de práticas norteadas pela essencial promoção do desenvolvimento econômico e social.²⁸²

Assim, o Estado deve atuar na defesa de um projeto nacional de desenvolvimento em face do movimento de globalização - o que no caso brasileiro, implica a própria restauração do Estado - com a integração social, econômica e política, resultado das funções definidas na base de sua estruturação²⁸³ e na concretização do processo de transformação das estruturas sociais, própria do desenvolvimento.

²⁸⁰ EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Disponível em <https://www.embrapa.br/embrapa-no-brasil>. Acesso em 13 dez. 2018.

²⁸¹ MAZZUCATO, 2014 - p. 94.

²⁸² BARACHO, 2018 - p. 303.

²⁸³ BERCOVICI, 2004 - p.178-180.

Focando no movimento desenvolvimentista nascido do programa de políticas macroeconômicas, oriundo dos estudos da Comissão Econômica da América Latina (CEPAL), a partir da Segunda Guerra Mundial, com o fito de redução do atraso nos países latinos, incorporaram-se orientações, marco da Revolução Verde, nas quais a solução da fome e da miséria foram definidas como uma questão de incremento técnico/científico do processo produtivo. Não obstante a legitimidade da proposta, a importação do modelo sem a devida observância e adaptação às peculiaridades sociais e políticas, internas e externas na experiência agrária do Brasil,²⁸⁴ marcou sua fragilidade.

No campo do agronegócio, a ação estatal é marcada pelo pacote de incentivos e ações reguladoras macroeconômicas, tais como arrocho salarial e intervenção cambial, dirigidas aos agroindustriais e direcionadas à competitividade em seara internacional.²⁸⁵ Fica de fora desse contexto, a proteção do ambiente concorrencial interno em flagrante descompasso competitivo, dada a ausência de apoio do ente ordinariamente obrigado. Logo, o contexto neoliberal do apoio estatal eflui como causa da expansão do setor agronegocial.

A liderança desenvolvimentista do Estado é o marco do segmento agroindustrial ao assumir função de destaque, como referido, no campo do conhecimento científico amplamente utilizado nesse segmento.

Mariana Mazzucato²⁸⁶ oferece para o debate o que aqui se propõe chamar de *trama público-privada*, escrita a partir da construção de discursos públicos de repúdio à intervenção do Estado, por um lado, e de falas de conveniência de conteúdo liberal, por outro lado. Típico da realidade norte-americana, tal conjuntura não diverge da brasileira. É, assim, diante do movimento de redução da carga tributária, forçado pelo ambiente empresarial, que tem, em verdade, o próprio empresarial como beneficiário das receitas fiscais. É a contradição do sistema.

O segmento privado, nesse campo de intervenção estatal, trabalha no sentido de socializar os riscos da atividade econômica sem que se observe a distribuição dos frutos do resultado do esforço estatal, como tratado pela autora e usado analogicamente para o caso do agronegócio, como “distribuição desigual” e “acidentada” do risco. Nesta, os agentes do capital

²⁸⁴ MATOS, Patrícia Francisca; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. A modernização da agricultura no Brasil e os novos usos do território. In: **Geo UERJ** - Ano 13, nº. 22, v. 2, 2º semestre de 2011, p. 290-322. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br> Acesso em: 24 jul. 2018.

²⁸⁵ SILVA, Antonio Joaquim da; MONTEIRO, Maria do Socorro Lira; SILVA, Marlúcia Valéria da. Contrapontos da consolidação do agronegócio no Cerrado brasileiro. In: **Sociedade e Território**, Natal, RN, v. 27, n. 3, p. 95 -114. jul./dez., 2015, p. 102. Disponível em: <https://periodicos.ufm.br/sociedadeeterritorio/article/view/7302/6141>. Acesso em: 15 dez. 2018 – p.107-108.

²⁸⁶ MAZZUCATO, 2014 - p. 104.

apresentam-se como desbravadores corajosos, dispostos a assumir o risco, o que justificaria suas vultosas recompensas.²⁸⁷

Mas o que se constata, com efeito, é que o Estado empreende, assume os riscos e os fracassos que atestam o ambiente de incerteza ao qual sua atuação aparece vinculada,²⁸⁸ tumultuando o rol de atribuições que lhe seriam inerentes, haja vista o estado democrático de direito. Reforçando o valor da participação do Estado em contexto de desenvolvimento, para Maria Paula Dallari Bucci:

A demanda pelo Estado, nos países em desenvolvimento, é mais específica, reclamando um governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade.[...] A diferença do papel do governo, no contexto do desenvolvimento, reside exatamente na condição de planejamento e execução coordenada da ação; planejar estrategicamente, num prazo longo o suficiente para realizar os objetivos, mas para um horizonte temporal breve, na medida necessária a que não se perca a credibilidade no processo.²⁸⁹

Para Martha C. Nussbaum,²⁹⁰ o tema se revela a partir das instituições, criadas e mantidas por disposição das pessoas, e de seu papel fundamental de promoção das capacidades humanas, enquanto instrumentos de prevenção de desigualdades de acesso e de poder. Para o Estado, é atribuída a função de permitir a experiência de desenvolvimento, tornada concreta com a implementação de políticas públicas de desenvolvimento.

4.3.1 O planejamento e as políticas públicas: instrumentos do Estado, vinculação com o Direito e relação com o desenvolvimento

A abordagem que se propõe para esse tópico aponta para a conexão indissociável entre o planejamento e as políticas públicas, parcelas da equação do desenvolvimento. A correlação, contudo, não se resume às práticas aqui tratadas como essenciais para a costura firme de um modelo de desenvolvimento. Para além da ligação entre o planejamento e as políticas públicas, o direito ao desenvolvimento surge para dar o tom da instrumentalidade, servindo como recurso apto a garantir o usufruto dos benefícios constitucionais do desenvolvimento.

Estabelecido o patamar de discussão do desenvolvimento para o qual se torna indispensável a realização de modificações estruturais nas esferas social e econômica, e ainda, tomando como certo o fato de o desenvolvimento não ser espontâneo, mas dependente da ação

²⁸⁷MAZZUCATO, 2014 - p. 245.

²⁸⁸Ibid., p. 246.

²⁸⁹BUCCI, 2103 - p. 33.

²⁹⁰NUSSBAUM, 2013, *passim*.

do Estado, a proposta para o momento é discorrer sobre a função planejadora que aquele processo requer.

Antes, porém, a conexão entre o planejamento e o Estado Democrático de Direito encontra seu espaço, na medida em que este informa a estruturação de um Estado de realização de liberdades para o desenvolvimento que passam, necessariamente, pela participação do cidadão nos processos de formação do próprio Estado.

Formatado a partir da conjugação dos Estados de Direito e Social, o Estado Democrático de Direito avançou dos conceitos antecedentes para fazer inserir na sua fundamentação, elementos de carga transformadora. Estes elementos se situam para além da preocupação formal, da consignação do direito positivo e da ausência de preocupação com o conteúdo da norma, típica do Estado de Direito, e da expressão de Estado material de Direito, destinada ao bem-estar geral e desenvolvimento humano, com a busca da justiça social, própria do Estado social.²⁹¹

Consoante José Afonso da Silva, o conceito de Estado Democrático de Direito responde pela exteriorização da soberania popular, representando um processo de convivência social livre, justa e solidária, com o poder emanado do povo e exercido em seu benefício e com sua participação nos processos de decisão e formação dos atos de governo. Na essência do Estado democrático de Direito, insiste, está a perspectiva plural que define o respeito às propostas do povo, às suas culturas e etnias.²⁹²

O processo por trás do Estado Democrático de Direito é, portanto, representação do próprio desenvolvimento como liberdade, a partir do momento em que liberta o ser humano para o exercício de suas capacidades, tomadas em plano individual, mas para a repercussão coletiva.

A liberdade, portanto, está ligada à oportunidade concreta de se fazer o que se valoriza,²⁹³ não sendo o fim em si representação suficiente da liberdade uma vez que requer o desfrute da condição de participante do processo que desencadeia a própria realização e que, inclusive, pode não estar vinculada à titularidade de recursos ou de bens primários pelo agente.²⁹⁴

O planejamento e, ao seu lado, as políticas públicas, são instrumentos do Estado Democrático de Direito e do desenvolvimento, na medida em que se constroem coletivamente, com atenção às diversidades de experiência e opinião, oportunizando sua construção de *dentro*

²⁹¹ SILVA, José Afonso. O estado Democrático de Direito. In: **Revista de Direito Administrativo**. n° 173, Rio de Janeiro, p. 15-34, jul./set., 1988 - p. 15-18.

²⁹² SILVA, 1988 - p. 20-22.

²⁹³ SEN, Amartya, **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008 - p. 69.

²⁹⁴ Ibid., p. 75-76.

para fora e de baixo para cima, legitimando, assim, os próprios termos do programa de desenvolvimento.

Conquanto se possa associar o planejamento e as políticas públicas ao Estado Democrático de Direito, é possível identificar, no modelo de Estado Social, os primeiros passos para a formatação dos modelos democráticos de planejamento, com a instituição de políticas de médio e de longo prazo, afastando o ciclo aleatório e não planejado de dinâmica governamental.²⁹⁵

Contrapondo-se às constituições liberais do século XIX, diz Gilberto Bercovici,²⁹⁶ responsáveis por fulminar a intervenção estatal, a realidade do século XX e a configuração de constituições dirigentes reverteram essa ordem, com a definição de fins para o Estado e para a sociedade e a fixação de políticas públicas, tomadas como ferramentas do Estado Social, concedendo, com isso, fundamento constitucional à política, ao invés de substituí-la.

É exatamente nesse ambiente que se torna inevitável o tratamento do planejamento quando do estudo do desenvolvimento e da proposta de efetivação do direito ao desenvolvimento, e que se aceita a presença dirigente do Estado para assegurar os fins e benefícios coletivos próprios daquele fenômeno.

Em Celso Furtado,²⁹⁷ o planejamento aparece como uma “técnica que permite elevar o nível de racionalidade das decisões econômicas tanto nas empresas como em uma sociedade organizada politicamente”, perspectiva esta difundida a partir da Segunda Guerra Mundial. É pelo planejamento, diz o autor, que são corrigidas as distorções originadas das práticas privadas e públicas definidoras de custos ecológicos e sociais, e da aglomeração espacial das atividades produtivas.

O próprio texto constitucional de 1988 patenteia essa necessidade ao referir-se no art. 174, *caput*, § 1º, da Constituição Federal,²⁹⁸ à sua importância na medida em que o propõe como determinante, imperativo para o setor público, e orientador - propositivo para atuação do segmento privado, definindo a atuação colaborativa a partir de diretrizes e bases voltadas para o desenvolvimento nacional.

²⁹⁵ BERCOVICI, 2004 - p. 166.

²⁹⁶ Ibid., p. 166-168.

²⁹⁷ FURTADO, 1999 - p. 56.

²⁹⁸ **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. Disponível em <http://www.senado.leg.br>. Acesso em 23.03.2018. Art.174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. §1 A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Como mencionado por Carla Rister,²⁹⁹ a opção pelo planejamento do desenvolvimento nacional é decorrência, também, da opção constitucional pelo sistema econômico capitalista,³⁰⁰ “uma vez que a economia como um todo não poderia ser planejada”. Isto se dá, como destaca a autora, porque o planejamento socialista distingue-se do capitalista na mesma medida em que são diversas a economia planificada e a economia de mercado.³⁰¹ É nesse sentido a manifestação que segue:

O mercado é a instituição básica do capitalismo, e nele se podem dinamizar, alcançando o máximo resultado de suas potencialidades, os valores jurídicos fundamentais do sistema: direito de propriedade dos bens de produção e liberdade de contratar. Do eficiente funcionamento do mercado é que depende a prosperidade e a própria continuidade do sistema capitalista.

Já no sistema socialista, a instituição básica, cuja função corresponde à do mercado no capitalismo, é o planejamento. Ali o mercado é substituído pelo planejamento, consubstanciando este a antítese daquele.

Ocorre que o mercado, que modernamente subsiste como instituição básica do capitalismo, consubstancia conceito diverso daquele que se sustentara no liberalismo econômico. Assim mais do que simples correção no mecanismo de mercado, as práticas de intervencionista econômico – donde as expressões mercado “dirigido”, “organizado”, “administrado” – importaram, na verdade, a estruturação de um novo conceito.

O Estado, assim, no escopo de transição ou passagem do Estado Liberal para o Estado Social, torna-se responsável pela ordenação do processo econômico, passando a definir política e a dirigir o seu encaminhamento, transformando, assim, a própria noção de liberdade, que ganhou uma conotação construtiva.³⁰²

Quando na doutrina liberal, o Estado assombrava os indivíduos e seu poder era a representação da privação da liberdade, com a passagem para a experiência social, a ação do Estado ganhou destaque e requereu mudanças estruturais para o cumprimento do novo papel. A presença na vida social, por intermédio das políticas públicas, foi um dos espaços encontrados

²⁹⁹RISTER, 2007 - p. 305.

³⁰⁰No ponto em que o trabalho toca o capitalismo, vale a referência ao pensamento de Wener Sombart, para quem no contexto desse fenômeno a riqueza se faz a partir do desejo de sua própria realização, como resultado de uma consciência política, as forças motrizes do capitalismo são o empreendedor, o agente da iniciativa mercadológica, o Estado moderno, no tempo em que criam instituições que permitem o incremento do mercado e oferece os incentivos que aproximam os interesses particulares do empreendedor e os interesses gerais da sociedade e o processo de manufatura, em razão do qual a produção é mecanizada e as inovações tecnológicas são instaladas. Acessórios às forças motrizes estão o trabalho, capital e os mercados. SOMBART, Werner *apud* REINERT, 2016 - p. 175-176.

³⁰¹A economia de mercado é apresentada como um sistema econômico controlado, regulado e dirigido pelo mercado, ficando a cargo da autorregulação os processos de produção de distribuição dos bens. Tendo por escopo o máximo retorno monetário, a economia de mercado pressupõe que bens e serviços fornecidos a um preço definidos, levarão a definição do preço de demanda nesse mesmo patamar, o que implicará na formação de um ciclo no qual a produção será controlada pelos preços, dado que os lucros dos produtores depende do preço da mercadoria negociada, os quais, por sua vez, reverterão para a distribuição das mesmas na sociedade. A autorregulação, complementa o autor, “significa que toda a produção é para venda no mercado, e que todos os rendimentos derivam de tais vendas.” POLANYI, 2012 - p. 73-74

³⁰²RISTER, 2007 - p. 306-307.

com essa nova proposta social e democrática, com a participação da sociedade para produção da vontade estatal.³⁰³

Relegando a segundo plano a importância do planejamento para fins de desenvolvimento, desde os anos 1980, o Brasil segue desprovido de diretriz global para o desenvolvimento nacional, não obstante sua previsão como via fundante da República brasileira. No campo da política econômica, intervenções econômicas marcaram as últimas décadas do século passado.³⁰⁴ A estabilização econômica foi formatada a partir de planos - ações de governo, desconectadas da participação social e orientadas por direcionamentos político-partidários a serviço do poder hegemônico³⁰⁵, denotando a sua insuficiência como instrumentos de desenvolvimento, graças às soluções desarticuladas e de *cima para baixo* apresentadas.

Para os países subdesenvolvidos, o planejamento é o antecedente necessário da própria estruturação da política nacional de desenvolvimento, oferecendo previsões de longo prazo para os vários segmentos da vida social e exteriorizando alternativas de melhoria da situação econômica e social para a vida dos cidadãos.³⁰⁶

Reconhece-se a importância do planejamento no ambiente das ações estatais, como consequência da promoção de práticas reflexivas e programadas para responder às carências sociais. Assim, é no contexto do planejamento, que se estruturam as políticas públicas, instrumentos de ação, obediente aos limites constitucionais, e com efeito nas dinâmicas sociais. Para Francisco de Assis Costa,

O planejamento é, assim, o conjunto de mecanismos que garantem fluxos contínuos, ascendente e descendente, de informações e conhecimentos, e seu processamento em pactos políticos e técnicos de gestão territorial e multi-escalar: em escala local, o planejamento é mediação de qualificação das demandas organizadas nos territórios, onde se espera do Estado capacidade de antecipação, descrição e prospecção das dinâmicas territoriais, discernindo a diversidade de sujeitos, razões e perspectivas observáveis nesse nível para que sínteses consistentes sejam produzidas nas escalas mais elevadas; em escala nacional, o planejamento é mediação de qualificação de demandas organizadas em nível nacional, o que requer capacidade de leitura sistemática, diagnóstica e prospectiva, do País como um sistema de regiões – eis que aí o papel do Estado é de supridor de necessidades do desenvolvimento como estratégia nacional.³⁰⁷

³⁰³ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2009 - p. 39-43.

³⁰⁴ BERCOVICI, 2004 - p. 170-171.

³⁰⁵ SILVA, Josenildo de Souza e. Desenvolvimento ou envolvimento participativo? In.: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional: uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013 - p. 106.

³⁰⁶ BARACHO, 2018 - p. 303.

³⁰⁷ COSTA, 2013 - p. 110.

Importando em um fluxo contínuo de ações, na medida em que prognosticam, descrevem e projetam dinâmicas territoriais, com apoio nas particularidade da sociedade onde se produzirá o desenvolvimento, o planejamento serve ao Estado e à formatação das políticas públicas desenvolvimentistas, contribuindo para o crescimento dos espaços sociais, na medida em que estimulam a participação popular.

Refletindo sobre as atividades agrícolas, especialmente reputado o padrão agroindustrial, descortina-se a importância do ambiente institucional destinado ao encadeamento produtivo (produção, troca e distribuição) e à proposição e execução de políticas públicas e privadas de interesse coletivo, em dinâmica que, fixada no planejamento nacional, atenta ao planejamento regional.

Esse processo de informação reduz o desperdício e a imprevisibilidade,³⁰⁸ ainda que não elimine a ocorrência de erros e/ou desvio do programa de ação predito, e agrega ao projeto de desenvolvimento, a concreção necessária para torná-lo uma experiência coletiva.

No caso brasileiro, a democratização política do estado definida no texto constitucional, e a busca pela estabilização econômica nos anos que se seguiram a 1988, sugeriram a formação de uma agenda de planejamento e o fortalecimento das instituições. Sistematizadas as ações de desenvolvimento no planejamento nacional, os processos de democratização econômica e social seriam alcançados, elevando-se o patamar civilizatório da sociedade brasileira.³⁰⁹

No caminho da programaticidade dos comandos constitucionais, o instrumento das políticas públicas converteu-se em jurídico, submeteu aos fundamentos constitucionais direitos e princípios constitucionais.

Pertencendo ao mundo do direito, a política, tomada genericamente, assumiu posição ao lado das regras e princípio, constituindo-se em “padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”.³¹⁰

Assim, considerando que os argumentos da política são destinados a objetivos coletivos, “são proposições que descrevem objetivos”,³¹¹ objetivos políticos, e que uma meta “é um objetivo político não-individualizado, isto é, um estado de coisas cuja especificação não requer

³⁰⁸ Compartilha-se da compreensão de MENDONÇA, 2016, loc. aprox.1265, para quem a “previsibilidade não se converte de modo inflexível em uma condenação pelos resultados. [...] Um exercício de racionalidade conduzirá a uma posição a qual a previsibilidade se integra à boa vontade enunciativa das normas jurídicas, ao mesmo tempo em que se admite que circunstâncias não controláveis não podem ser objeto de elemento superveniente para qualificação jurídica [...]”.

³⁰⁹ BUCCI, 2013 - p. 25-27.

³¹⁰ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002 - p. 36.

³¹¹ Ibid., p. 141.

a concessão de nenhuma oportunidade particular, nenhum recurso ou liberdade para indivíduos determinados”,³¹² as políticas públicas podem ser tratadas como instrumentos jurídicos com objetivos políticos que envolvem a ação do Estado em prol da coletividade.

Em Fabio Konder Comparato,³¹³ as políticas públicas apresentam-se como uma atividade, um conjunto de normas e atos voltados para o cumprimento de objetivos específicos a cargo do Estado, ente dinâmico e ativo, responsável pela concretização dos fins definidos pela sociedade em perspectiva que, nascida com a formação do Estado Social, levou à institucionalização de direitos sociais.

Compreendidas como ações comandadas por agentes estatais destinadas a promover alterações nas relações existentes, as políticas públicas são, para Cristiane Derani,³¹⁴ a exteriorização das relações de forças sociais refletidas nas diferentes instituições estatais, viabilizadoras de mudanças na vida social.

São, nesse sentido, representação de ações de governo, estruturadas a partir de metas destinadas à satisfação das necessidades da população, responsáveis por conduzir modificações de ordem estrutural na conjuntura social e com a participação da comunidade civil e política.

Ainda no contexto geral de compreensão das políticas públicas, é possível tomá-las como em Gianpaolo Poggio Smanio,³¹⁵ um aparelho para a efetivação da cidadania, alcançada com a acomodação dos campos social, político e econômico, externando o cumprimento do comando constitucional de inclusão social.

Tratadas como mecanismo estatal por Ricardo Urquiza Campello e Renato Jaqueta Benine,³¹⁶ as políticas públicas resultam do exercício do poder político, em correlação com as demais forças sociais, em uma imbricação que viabiliza o próprio exercício do poder e que tem os cidadãos como seus idealizadores e o público-alvo.

Em Fabiano Mendonça, a política pública é apresentada como um complexo de normas dirigidas para a realização de um fim mediato e cujos benefícios não são diretamente fruíveis, em sua inteireza e de modo imediato, pelo cidadão. Na perspectiva estatal, sobreleva o autor, é o programa de ação do governo que resulta de um ou alguns processos juridicamente regulados

312 Ibid., p. 143.

313 COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>. Acesso em: 11.11.2017.

314 DERANI, 2002 - p. 239.

315 SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídicas das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). O Direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013 - p. 3-15.

316 CAMPELLO, Ricardo Urquiza; BENINE, Renato Jaqueta. Políticas públicas: análises sobre suas providências. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). São Paulo: Atlas, 2013 - p. 85.

eleitoral, legislativo, administrativo, judicial, todos destinados à coordenação dos meios disponíveis ao Estado e aos entes privados, com o escopo de atender a objetivos sociais relevantes e determinados politicamente em cada ordem jurídica.³¹⁷

Para Amartya Sen,³¹⁸ as políticas públicas são uma alternativa de expansão das capacidades humanas, não obstante seja prudente admitir, como destaca o autor, a “mão dupla” *two-way*), reciprocidade que entre essas se estabelece (a capacidade orientando a política pública e esta influenciando a capacidade) ou, “[...] (1) *social arrangements to expand individual freedoms and (2) the use of individual freedoms not only do improve the respective lives but also to make the social arrangements more appropriate and effective*”^{319, 320}.

Ainda com o teórico, e no ponto em que toca na *two-way*, indica que a concepção do coletivo ergue-se para sugerir a elaboração de políticas públicas de cunho efetivamente social. Assim:

Also, individual conceptions of justice and propriety, which influence the specific uses that individuals make of their freedoms, depend on social associations – particularly on the interactive formation of public perceptions and on collaborative comprehension of problems and remedies. The analysis and assessment of public policies have to be sensitive to these diverse connections.^{321, 322}

Políticas públicas restritivas de oportunidades de mercado, na tônica de Amartya Sen,³²³ restringem as liberdades substantivas que, permitidas pelo mercado, contribuiriam para a prosperidade e a interação econômica geral. Nesse sentido, são instrumentos de efetivação do desenvolvimento e do direito instrumental ao desenvolvimento.

A correlação pensada é no sentido de ter na política pública um recurso de ação Estatal, orientado pela política constitucional, independentemente da política de governo adotada³²⁴ e que permita a interligação entre as várias necessidades sociais, abafando sua configuração setorial e fragmentada, e propondo a colaboração dos agentes sociais e a consolidação dos valores inerentes à experiência cidadã.

³¹⁷ MENDONÇA, 2016, loc. aprox. 1227.

³¹⁸ SEN, 1999 - p. 18.

³¹⁹ Ibid., p. 31.

³²⁰ “[...] (1) as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tomar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes”. Tradução disponível em SEN, 2010, p. 49.

³²¹ SEN, 1999 - p. 31.

³²² “Além disso, as concepções individuais de justiça e correção, que influenciam os usos específicos que os indivíduos fazem de suas liberdades, dependem de associações sociais – particularmente da formação interativa de percepções do público e da compreensão cooperativa de problemas e soluções. A análise e a avaliação das políticas públicas têm de ser sensíveis a essas diversas relações”. Tradução disponível em SEN, 2010, p. 49.

³²³ SEN, op.cit., 1999 - p. 26.

³²⁴ BUSSINGUER, Marcela de Azevedo. **Política pública e inclusão social: o papel do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2013 - p. 35.

Em termos mais estritos e, assim, com foco no desenvolvimento e no direito ao desenvolvimento, a conexão concebe-se na medida em que a concretização do desenvolvimento nacional requer a formulação de políticas públicas que assegurem o estabelecimento de um processo de modificação estrutural capaz de oportunizar a vivência de benefícios econômicos, sociais e ambientais pela sociedade.

Importa validar, retomando o debate sobre o caráter dirigente da Constituição e relativo à efetivação de normas programáticas, a relevância do controle formal e material das políticas públicas enquanto instrumentos de concreção, na medida em que são os meios disponíveis para a consecução dos fins sociais.

Cabendo ao Judiciário o controle das políticas públicas, destaca-se um novo posicionamento de esferas do Poder que sugerem uma conformação menos contenciosa da função a ser exercida, como por exemplo, a instalação de núcleo de políticas públicas na Justiça Federal do Piauí.

Retomando a conexão com o desenvolvimento, Maria Paula Dallari Bucci³²⁵ entende pela necessidade de compreensão da formulação e execução das políticas públicas, direcionadas ao atendimento de direitos ou à estruturação de arranjos econômicos ou sociais para a satisfação de direitos, sob a coordenação do Poder Público, disparador e condutor da transformação. Para a autora,

As políticas públicas caracterizam-se pela fragmentação, diversidade e complexidade de formas, objetos e dinâmicas. O agregado de atos e iniciativas carece de um elemento de unidade. Uma das dificuldades em conceituar a figura da política pública decorre do fato de que se trata de um fenômeno que não tem propriamente essência ou traço identificador aplicável universalmente, o qual se explicitaria num conceito.³²⁶

Tal como o próprio desenvolvimento, as políticas públicas importam em projetos particulares, sem fórmulas gerais e autoritárias, demandando uma disposição da instância sistematizadora (Estado), no sentido de atribuir valor aos pronunciamentos dos atores locais, permitindo a atualização do trajeto traçado em atenção à própria dinâmica social. Mantendo o recorte desenvolvimento-planejamento, Fabiano Mendonça posiciona-se dizendo caber à Administração Pública:

[...] implementar uma política séria que busque dar qualidade de vida aos cidadãos. E a conexão entre eficiência (dever mínimo de planejar) e desenvolvimento é estreita. Aquela passa a ser o dever de implementar políticas desenvolvimentistas.³²⁷

³²⁵ BUCCI, 2013 - p. 35

³²⁶ Ibid., p. 292.

³²⁷ MENDONÇA, 2016, loc. aprox.1227.

Assim, para além da fundamental mudança de perspectiva de desenvolvimento, definida ante a existência de valores sociais embutidos naquela experiência e da pluralidade de atores, agentes, protagonistas, inspiradores de um planeamento para o desenvolvimento, como discutido, é necessário o reconhecimento dos particularismos que giram em torno do próprio processo de desenvolvimento que, sem etapas ou linearidades, demanda reciprocidades que aproveitem às transformações sociais positivas, permissivas do exercício das capacidades humanas.

Em razão disso, o que se tem construído para dar cabo das necessidades de natureza humana, postas no contexto do desenvolvimento, são as políticas públicas que, enquanto programas públicos de ação, contam com o controle judicial como via de efetivação e com a participação social como garantia de legitimação.

5 O DESENVOLVIMENTO E O AGRONEGÓCIO NO ESTADO DO PIAUÍ

Uma vez situado o desenvolvimento que serve de paradigma para a análise proposta nessa tese, o presente capítulo retoma o recurso dialógico para cuidar do caso piauiense.

Com esse escopo, na primeira parte do capítulo, é apresentada a Lei Complementar dos Territórios de Desenvolvimento (LTD) que, editada em 2007, propõe a condução do estado para o que o documento entende ser o *status* de desenvolvimento. Definindo o planejamento participativo territorial para o desenvolvimento sustentável e instituindo os territórios de desenvolvimento do Piauí, a LTD assume o posto de comando da política de desenvolvimento do estado.

Seguindo-se à investigação legislativa, resgatam-se os diálogos de campo que, sistematizados a partir das saturações de manifestações extraídas das entrevistas realizadas e da observação direta, são organizados para permitir a interação teórico-prática que apoia as conclusões dessa tese.

5.1 Marcos da Política de Desenvolvimento no Piauí

Em vigor há quase duas décadas, a Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, Lei Complementar dos Territórios de Desenvolvimento (LTD), objetiva a promoção do desenvolvimento sustentável no estado do Piauí, mediante unidades de planejamento da ação governamental (territórios de desenvolvimento sustentável), voltadas para a redução de desigualdades e melhoria da qualidade de vida da população do estado.³²⁸

Editada no contexto de uma nova conjunta política no Estado do Piauí, e centrada no discurso público de estado com grande potencial de crescimento, a LTD redefiniu a administração pública, atribuindo-lhe a função de impelir o desenvolvimento a partir do planejamento, da gestão, do controle e da fiscalização, considerando a dinâmica democrática, a governança, bem como a sustentabilidade econômica e ambiental.³²⁹

Dividindo o Piauí em quatro macrorregiões, doze territórios de desenvolvimento e vinte e oito aglomerados de município, a lei considerou, para fins de recorte do estado e regionalização do desenvolvimento, as características ambientais, a vocação produtiva, o

³²⁸ Art. 1º, § 2º, LEI COMPLEMENTAR N. 87, de 22 de agosto de 2007. Disponível em <http://www.seplan.pi.gov.br/ppt.php>. Acesso em 03 mar. 2019.

³²⁹ SOUSA, 2013 - p. 61.

dinamismo das regiões, as relações socioeconômicas e culturais entre as cidades, as questões de regionalização político-administrativa e a malha viária disponível.³³⁰

Definida a referência participativa do planejamento, a LTD apontou para a democratização de programas e ações, e regionalização do orçamento, com a colaboração da população na definição do Plano Pluri Anual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), na Lei Orçamentária Anual (LOA), estruturando uma proposta de Planejamento Participativo Territorial (PPT) para o Piauí.³³¹

Destinada a gerar a ação efetiva do estado na direção do desenvolvimento, a LTD pode ser vista como um instrumento do direito ao desenvolvimento na medida em que, voltada para a melhoria das condições de vida da população piauiense, preocupa-se com o exercício de direitos humanos e fundamentais em respeito à dignidade humana.

Por seus comandos, aos cidadãos é assegurada a participação no processo de estruturação do desenvolvimento, facultando-lhes deliberar e controlar as ações empreendidas, cobrando do Estado o cumprimento de seu papel como impulsionador e coordenador do processo de mudança estrutural que envolve o desenvolvimento.

A LTD externa, pois, a previsão do exercício das capacidades humanas, com a permissão da liberdade política (*political freedom*³³²), com a possibilidade de diálogo político, da dissensão e da crítica ao projeto de desenvolvimento; o estabelecimento de ganhos na esfera social (*social opportunities*³³³), com a projeção da superação de desigualdades; respeito aos

³³⁰ Art. 1º Esta Lei cria o Sistema de Planejamento Participativo Territorial, estabelece seus órgãos integrantes e as formas de participação na formulação dos Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anuais, dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí, composto por 28 (vinte e oito) Aglomerados nos 12 (doze) Territórios de Desenvolvimento, em 4 (quatro) Macrorregiões, organizados na forma do Anexo Único desta Lei. (RN). Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: I- Aglomerados: conjunto de municípios de um mesmo território de desenvolvimento que possuem características semelhantes, agregados a partir do cruzamento de critérios socioeconômicos considerando a proximidade geográfica e as relações já estabelecidas entre eles, considerando o desenvolvimento de atividades produtivas comuns, com potencialidade de convergência para eixos econômicos e sociais; II- territórios de desenvolvimento: espaço socialmente organizado, composto por um conjunto de municípios, caracterizado por uma identidade histórica e cultural, patrimônio natural, dinâmica e relações econômicas e organização, constituindo as principais unidades de planejamento da ação governamental. III- macrorregiões: espaço geográfico composto por um ou mais territórios de desenvolvimento, cujos limites se definem pela presença de bioma comum.”. Art. 1º, LEI COMPLEMENTAR N. 87, de 22 de agosto de 2007, alterado pela Lei nº 6.967, de 03 de abril de 2017. Disponível em <http://www.seplan.pi.gov.br/ppt.php>. Acesso em 03 mar. 2019.

³³¹ Art. 1º, § 3º A ação governamental de que trata o § 2º será efetivada mediante a formulação do Plano Plurianual de Governo, das Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual, dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí, LEI COMPLEMENTAR N. 87, de 22 de agosto de 2007. Disponível em <http://www.seplan.pi.gov.br/ppt.php>. Acesso em 03 mar. 2019.

³³² SEN, 1999 - p. 38.

³³³ Ibid., p. 39.

elementos culturais e ambientais, além de oportunidades econômicas (*economic facilities*³³⁴), cumprindo-se o programa constitucional dirigente de desenvolvimento nacional.

Na qualidade de instâncias de participação, a LTD definiu as Assembleias Municipais, o Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CTDS) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (CEDS), como espaço sociopolítico de discussão, articulação, consulta e deliberação de políticas públicas, destinadas à definição de prioridades de investimento, consolidando os espaços de participação e controle social.³³⁵

Descentralizar o crescimento do estado, com a participação popular nas instâncias de decisão, bem como otimizar as políticas públicas voltadas para os territórios de desenvolvimento, é o que se esperar com a instituição da lei estadual. Baseado em um modelo participativo, representantes da sociedade civil, nos diversos municípios participantes, são eleitos em assembleias municipais bianuais para integrar o Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CDTS), do qual também participam representantes dos poderes públicos locais (Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores), de organizações não governamentais (ONG), com atuação no território e do Poder Executivo, indicado pelo Governador do Estado.³³⁶

Visando à democratização, a lei instituiu o CEDS, presidido pelo Governador do Estado e composto por Secretários do Estado, representantes dos poderes Judiciário e Legislativo, de organizações da sociedade civil de âmbito estadual e dos territórios de desenvolvimento que, em conjunto, atuarão na formulação do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí, o qual

³³⁴ SEN, 1999 - p. 38 e 39.

³³⁵ Art. 2º O planejamento da ação governamental será efetivado através das seguintes instâncias de participação que constituem, no seu âmbito de atuação, o espaço sócio-político de discussão, articulação, consulta e deliberação de políticas públicas, com pleno envolvimento dos segmentos sociais na definição de prioridades de investimento, consolidando espaços institucionais de participação e controle social: I - Assembleias Municipais; II - Onze Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS; III - Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS. LEI COMPLEMENTAR N. 87, de 22 de agosto de 2007, alterado pela Lei nº 6.967, de 03 de abril de 2017. Disponível em <http://www.seplan.pi.gov.br/ppt.php>. Acesso em 03 mar. 2019.

³³⁶ Art. 6º O Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável terá a seguinte composição: I - membro nato: a) os Prefeitos dos Municípios pertencentes ao território de abrangência; b) os Presidentes das Câmaras de Vereadores dos respectivos municípios de abrangência; c) um representante do Poder Executivo, a ser indicado pelo Governador. II - membro não nato: a) dois representantes por município da região de abrangência, escolhidos nas Assembleias Municipais, membros da sociedade civil organizada, assegurando-se a representatividade dos segmentos sociais mais expressivos do Território; b) um representante de uma ONG com atuação no Território, a ser indicado pelos Componentes do Conselho. § 1º O membro nato, por motivo devidamente justificado, poderá ser representado: III - o Prefeito Municipal, pelo respectivo Vice-Prefeito; IV - o Presidente da Câmara Municipal, pelo Vice-Presidente ou Vereador indicado pelo Plenário da Câmara. § 2º Cada membro não nato do Conselho terá um suplente. LEI COMPLEMENTAR N. 87, de 22 de agosto de 2007, alterado pela Lei nº 6.967, de 03 de abril de 2017. Disponível em <http://www.seplan.pi.gov.br/ppt.php>. Acesso em 03 mar. 2019.

é um documento definidor das diretrizes básicas de apoio ao planejamento dos aglomerados e territórios, e ao acompanhamento e à fiscalização do referido Plano.³³⁷

O Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável (PDES), para o período de 2015 a 2050, objetiva um Piauí desenvolvido, com sustentabilidade econômica, política, cultural, ambiental e social, à base de valorização do turismo, investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura de energia, logística, transporte e hídrica, agronegócio integrado e oportunidades empresariais para os piauienses, além de valorização do pequeno produtor rural.³³⁸

Da análise do rol de segmentos prioritários, e tendo em vista as demandas do desenvolvimento sob o qual se construiu a presente tese, nota-se a preocupação do PDES com o grande capital, ao definir carteiras de projeto que partem de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) para o turismo; R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais) para energias renováveis e gás; R\$ 11.000.000.000,00 (onze bilhões de reais) para a mineração; R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) para infraestrutura, e a mesma cifra para o agronegócio.³³⁹

No PDES-I,³⁴⁰ os recursos naturais são vistos como ativos econômicos que sustentam a carteira de projetos, patrimônio do estado, integrando a biodiversidade e identidade da sociedade piauiense. À vista disso, o relatório destaca a preocupação de identificar os possíveis impactos socioambientais e indicar a necessidade de ações preventivas e compensatórias.

Ainda na esfera ambiental, o documento sinaliza o reconhecimento do duplo papel do ambiente socionatural que, a um só tempo, apresenta-se como indicador das vocações

³³⁷ Art. 9º O Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS, órgão máximo de deliberação das políticas públicas que nortearão a ação governamental no Estado do Piauí, tem as seguintes atribuições: I - formular o Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí; II - priorizar dentre as ações definidas e hierarquizadas nos Conselhos de Desenvolvimento Territorial, aquelas que comporão o Plano Plurianual e o Orçamento Anual; III - definir diretrizes de apoio à sustentabilidade com o objetivo de promover a dinamização econômica do Estado, através da expansão de empresas piauienses, bem como atração e estímulo a novos empreendimentos; IV - promover diretrizes em defesa da sustentabilidade ambiental; V - traçar diretrizes básicas de apoio ao planejamento dos Aglomerados e Territórios; VI - acompanhar e fiscalizar a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Piauí. LEI COMPLEMENTAR N. 87, de 22 de agosto de 2007. Disponível em <http://www.seplan.pi.gov.br/ppt.php>. Acesso em 03 mar. 2019.

³³⁸ PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO PIAUÍ – PDES-Piauí – TOMO I, Produto 9. Julho 2015. Disponível em http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_5421b8c736.pdf Acesso em 22 abr. 2019, p. 22.

³³⁹ Disponível em http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_5421b8c736.pdf Acesso em 22 abr. 2019 - p. 23.

³⁴⁰ O Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Piauí – PDES-PI foi elaborado com o objetivo de traçar, para um período de 35 anos, um plano estratégico de desenvolvimento sustentável. O escopo do plano é legar um estudo que revele as oportunidades e potencialidades do estado, desde o ano de 2015, ano de sua elaboração, até 2050, em modo que o Piauí possa demonstrar sua capacidade de participação no contexto de solução dos problemas nacionais e regionais, a partir da sua inserção no ciclo de desenvolvimento do Nordeste e do Brasil. Disponível em http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_5421b8c736.pdf Acesso em 22 abr. 2019 - p. 20.

econômicas e de representação do saber e da paisagem local, o que, na perspectiva do plano, define a sua sustentabilidade.³⁴¹

Especificamente sobre o agronegócio, as propostas institucionais salientam o dinamismo econômico gerado em terras anteriormente pouco exploradas e com baixa densidade de população rural. No contexto do PDES-I, se os efeitos de fixação de renda no território e de aumento de oportunidades para os locais forem consolidados, e as externalidades negativas sobre o meio ambiente, controladas, estaria aberto o caminho para o fortalecimento das cidades e da economia regional, tanto diretamente pelo agronegócio, quanto no campo das atividades econômicas acessórias.³⁴²

No quadro de expectativas sobre novos investimentos e crescimento para o cerrado de Uruçuí, aspectos evolutivos e socioambientais foram assinalados pelos PDES, indicativos de ações planejadas e associação entre os projetos e os atores regionais.³⁴³

Demograficamente, o indício de crescimento populacional como decorrência de maior oferta de emprego no campo e nas cidades, em razão do agronegócio e do processo de implantação de projetos rodoviários e ferroviários do meio-norte, na região de Uruçuí, são esboçados como efeitos: a retenção do crescimento vegetativo e o aumento do movimento migratório campo/cidade intra e interestadual, repercutindo no campo habitacional, com o aumento da demanda por moradia popular e para as camadas médias, agregando o risco de expansão desordenada e favelização; o aumento dos fluxos e das atividades dos setores de comércio e serviço e, como consequência, o tráfego migratório.

Além disso, há o potencial surgimento de conflitos entre a vida local e os fluxos de caráter regional, influenciando nas dinâmicas sociais e nos problemas relacionados, como o aumento da violência, da prostituição - via de regra originada pela presença de população flutuante, como caminhoneiros; o aumento das demandas em relação aos equipamentos sociais destinados à saúde, educação e segurança pública, infraestrutura de saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana) e ambiental (poluição de solo e água por esgoto, lixões etc).³⁴⁴

³⁴¹ Disponível em: http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_5421b8c736.pdf Acesso em 22 abr. 2019, p. 26.

³⁴² Disponível em http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_5421b8c736.pdf Acesso em 22 abr. 2019, p. 125.

³⁴³ Disponível em http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_19a421fdad.pdf Acesso em 22 abr. 2019, p. 361

³⁴⁴ Disponível em http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_19a421fdad.pdf Acesso em 22 abr. 2019, p. 361-362.

No plano do crescimento urbano, a preocupação externada no PDES relaciona-se com o comprometimento dos recursos hídricos, com a escassez de água e a instabilidade em seu fornecimento, e da paisagem urbana, face à degradação dos morros nas áreas de chapadas, relevantes para a conservação ambiental.

A valorização fundiária e o aumento da especulação imobiliária para a destinação habitacional, em áreas produtivas ou urbanas, assim como para o lazer, e a expulsão da população pobre para as áreas de periferia do município-sede e para os municípios vizinhos, além de conflitos de desapropriação por obras de infraestrutura são aspectos projetados no PDES.³⁴⁵

Também como resultado do tráfego de pessoas, as exigências da vida local originadas das atividades vinculadas ao mercado nacional/global, decorrentes da modernização do território, podem ser, (em verdade, já são) gatilhos de processos de exclusão social derivados da baixa capacitação profissional.

A esse respeito, é possível definir a ausência de liberdade substantiva, tal como referido por Amartya Sen,³⁴⁶ enquanto representação do desenvolvimento, na medida em que na proposta estatal de desenvolvimento sustentável, a preocupação restringe-se à identificação de gargalos atinentes à carência no plano da capacidade profissional, por exemplo, sem, contudo, ocupar-se com o estabelecimento de ações concretas para a solução do problema.

Nesse compasso, marcada pelo estabelecimento de ações e programas políticos, a lei estadual materializa um processo de crescimento e modernização para o estado que, afastando-se das propostas de (re)estruturação social, frutificam mazelas sociais, culturais, ambientais e econômicas, dado o seu caráter não distributivo.

A ação do Executivo, tal como proposta na LTD, acaba por requerer a arguição do exercício do direito ao desenvolvimento, instrumento constitucional, fundamental e humano, apto a auxiliar na experiência de desenvolvimento.

Ainda em contexto que envolve o estado do Piauí, mas partindo de uma proposta federal, com a intermediação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), outra proposição de política de desenvolvimento sustentável para o meio rural foi estruturada, o chamado Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

³⁴⁵ Disponível em http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_19a421fdad.pdf Acesso em 22 abr. 2019 - p. 362

³⁴⁶ SEN, 1999, *passim*.

Servindo para a gestão social e o desenvolvimento territorial, trata-se de um documento com sugestões dos atores sociais, a quem foi requisitado o acompanhamento e a gestão dinâmica das dimensões produtiva, sociocultural, ambiental e institucional, assegurando a formulação de estratégias e ações integradas para a própria elaboração do PTDRS.³⁴⁷

Retomando a tradição brasileira, o PTDRS evidencia a perspectiva histórica que aponta o processo de industrialização e de urbanização como medidas do desenvolvimento e que distanciam o setor primário (agricultura) do industrial, o campo da cidade, que contrapõem o moderno (desenvolvimento, na concepção do plano) e o rural, em uma segmentação que sugere políticas estratégicas para a formulação de um novo modelo de Desenvolvimento Rural Sustentável, baseado em processos justos, pacíficos e solidários.³⁴⁸

Na linha de frente das ações do plano, está a apresentação de políticas públicas que garantam o desenvolvimento descentralizado, a democracia e a autogestão, a partir da organização territorial e desvinculadas das ações de governo, sendo elas: os direitos à reforma agrária, à saúde, à educação, ao trabalho, à reforma política, ao meio ambiente, à ética, ao gênero, à diversidade cultural e à etnia.³⁴⁹

Fruto de um estudo realizado no ano de 2005, o PTDRS apresentou um quadro diagnóstico e propositivo de ações de fortalecimento ao desenvolvimento que resultaram na instituição do Estatuto do Fórum Territorial de Desenvolvimento dos Cerrados Piauienses (FOTECE), destinado a fomentar ações práticas de promoção do desenvolvimento na região.

Porém, recortando para destacar aspectos relacionados à presente tese, denota-se que a efetivação das propostas de desenvolvimento previstas do PTDRS esbarram em fragilidades típicas de regiões não desenvolvidas e, assim, no plano rural, dada a carência de ações de fortalecimento da agricultura familiar, em aspectos como a assistência técnica e produtiva, de fomento à elaboração de políticas públicas de apoio à agricultura familiar, combinadas com o baixo nível de escolaridade dos agricultores familiares.³⁵⁰

Não sendo, contudo, suficientes para configurar o não desenvolvimento e o distanciamento do proposto e do existente na região do cerrado do Piauí com o desenvolvimento (como liberdade) esperado, diversas liberdades são tolhidas e capacidades não exercidas, tais como: a morosidade do processo de implantação das ações estratégicas; a burocracia para o

³⁴⁷ PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO TABULEIRO DO ALTO PARNAÍIBA. Disponível em http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio093.pdf Acesso em 04 mar. 2019 - p. 9.

³⁴⁸ Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio093.pdf Acesso em: 04 mar. 2019 - p. 11.

³⁴⁹ Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio093.pdf Acesso em: 04 mar. 2019 - p. 11.

³⁵⁰ Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio093.pdf Acesso em: 04 mar. 2019 - p. 40-41.

acesso ao crédito rural; o desconhecimento de potencialidades produtivas do solo; o pouco incentivo ou estímulo à exploração de atividades não agrícolas, como o extrativismo ambiental e vegetal (orientado); o artesanato e o turismo, a precariedade na infraestrutura elétrica e viária - ou a inexistência total destas, bem como, no plano ambiental, a exploração imprópria dos recursos naturais, o desmatamento e as queimadas não controladas nas áreas de cerrado, nascentes e rios que compõem a bacia hidrográfica da região e a contaminação dos lençóis freáticos pelo uso de herbicidas.³⁵¹

Continuando no autodiagnóstico, acerca da dimensão econômica/produtiva, o plano identifica potencialidades decorrentes da presença de terras ociosas/improdutivas e mediante a capacitação profissional, apoio técnico e expansão de ações de reforma agrária. Todavia, o desequilíbrio na distribuição das terras, a deficiente aplicação do crédito e seu mau gerenciamento, agregada à fragilidade da organização política social dos trabalhadores, revelam-se entraves a serem superados, juntamente com a implementação de políticas públicas específicas de crédito para a agricultura familiar, emperradas nas questões financiamento e diante do endividamento dos produtores.³⁵²

Conforme Maria Sueli Rodrigues de Sousa,³⁵³ a proposta estadual aponta para um planejamento horizontal de gestão pública, com a adoção de mecanismos de participação e territorialidade, e de sustentabilidade como resultados da atuação social e ambiental, em modo ascendente, posto que direcionado para o crescimento democrático e na medida em que o poder de império do Estado seria exercido na companhia das organizações políticas municipais e da sociedade civil.

Não obstante, reconhece a autora,³⁵⁴ existem ruídos nesse processo, com a implantação de um projeto de desenvolvimento que destoa da racionalidade administrativa delineada, tendo como suporte a democracia, a horizontalidade e a sustentabilidade. Corroborando tal análise, na fala dos participantes da pesquisa, identifica-se o distanciamento entre o que *deveria* e o que *está* efetivado em matéria de desenvolvimento.

As apostas de crescimento econômico a partir do agronegócio, fixam a necessidade de uma nova visita às bases do desenvolvimento humano, com o propósito de que sejam superadas

351 Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio093.pdf Acesso em: 04 mar. 2019, p. 40-41.

352 Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio093.pdf Acesso em: 04 mar. 2019, p. 42.

353 SOUSA, 2013 - p. 61.

354 SOUSA, 2013 - p. 63.

as barreiras sociais, culturais, políticas e ambientais que constroem a vida do homem em ambiente de desenvolvimento. Conforme destaca Lúcia da Silva Vilarinho:

[...] infere-se, diante do binômio cerrado do Piauí e expansão do agronegócio da soja, que a despeito do acúmulo de capital econômico estocado, as políticas governamentais fomentadoras de desenvolvimento no território persistem priorizando o crescimento econômico, o que torna necessário revisitar a discussão teórica acerca do crescimento versus desenvolvimento. Deste modo, os horizontes de desenvolvimento nem se ampliam para uma visão integradora de espaços, agentes sociais, mercados e políticas, como visto, alicerce do desenvolvimento humano e social, nem recorrem aos conceitos subjacentes às expressões - desenvolvimento regional, desenvolvimento local, desenvolvimento territorial - para prescreverem uma modalidade de desenvolvimento que melhor se enquadre ao contexto em análise.³⁵⁵

A análise do caso do cerrado piauiense sugere, portanto, que o processo de desenvolvimento, ou melhor, modernização e crescimento, tem a marca das decisões de ordem política. Sob a coordenação dos poderes instituídos, e no eixo do paradigma do desenvolvimento que ignora a necessidade de respeito ao exercício livre das capacidades humanas, a população do local é convencida de uma realidade de desenvolvimento, em retórica que silencia alguns clamores por mudança efetivas.

As modificações que impõem a perda da identidade territorial-ambiental, com o deslocamento da população do campo para a cidade são, sem margem a dúvida, uma das provas do não desenvolvimento. A experiência de não pertencimento desnatura a essência desse processo, o que demanda o respeito às particularidades sociais, culturais e ambientais. No cerrado de Uruçuí, os traços desenham um pacto silencioso entre a classe agroindustrial e o Estado, destinado ao convencimento dos cidadãos, e carregam o argumento falacioso do benefício coletivo proporcionado pela referida atividade empresarial.

Em espantosa fórmula tecnológica, a produção de soja cresce, impulsiona-se e, como consequência, a degradação ambiental, o aumento do desemprego, a marginalidade e a prostituição, com ruinosos efeitos sociais, são suportadas por uma lógica de meios diversa daquela prescrita para um projeto transformador.

Nesse contexto, que determina elevados custos sociais e ambientais decorrentes do processo de mecanização agrícola, surge, dos relatos dos sujeitos da pesquisa, o que se pode chamar de *nostalgia do pré-desenvolvimento*.³⁵⁶ A lembrança, a falta, a saudade de experiências anteriores ao processo de industrialização, a perda de identidades culturais, territoriais e ambientais são algumas das queixas extraídas do campo.

³⁵⁵ VILARINHO, 2017 - p. 61

³⁵⁶ PERROUX, 1981 - p. 17.

Apesar disso, ao tempo em que reconhecem as mazelas de um processo que ignora o direito humano e fundamental ao desenvolvimento, os participantes assumem uma posição de subordinação ao discurso desenvolvimentista das forças do capital, acatando a mudança como um “mal necessário”, afinal “Soja não dá na prateleira”.

Assim, ausente o movimento de transformação social no compasso do desenvolvimento, a experiência passa a ser de modernização, com a manutenção do subdesenvolvimento e asseveração do movimento de concentração de renda. Na linha da modernização, incorpora-se o progresso técnico, refinam-se estilos e padrões de vida de uma parcela limitada da população, evidenciando que as elevadas taxas de crescimento econômico e o aumento da produtividade não são suficientes para determinar a concretização de melhorias na vida da maioria.³⁵⁷

É o crescimento sem desenvolvimento apontado por Gilberto Bercovici,³⁵⁸ marcado por preocupações exclusivamente econômicas, sem análise das condições e consequências políticas, institucionais, sociais ou culturais daquilo que, de fato, revela-se como ciclo e não como processo.

A presença constante de agricultores e ex-agricultores no ambiente do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Uruçuí estampam as carências da população rural que vão além da falta de terras para o plantio ou da insuficiência de projetos de capacitação para o pequeno produtor, ou mesmo de programas de financiamento que resgatem os produtores rurais da inadimplência, reabrindo as possibilidades de captação de recursos para a produção. Sua presença naquele coletivo resulta, em bom número, da expectativa de solução de problemas que deveriam ser resolvidos pelo Estado, caso se estivesse tratando de um território desenvolvido.

Mesmo sendo possível apontar que os desajustamentos causados pelo agronegócio e pelo progresso tecnológico da produção com o uso de máquinas e implementos agrícolas, encarregados de abreviar o tempo de preparação, plantio, colheita e distribuição dos grãos, ainda assim se admite a corresponsabilidade, por ação e omissão, do Estado.

Sobrelevada desde a década de 1970, com a formação de um bloco de interesses rurais integrado pelo grande capital industrial, o Estado, por suas representações políticas, federais, estaduais e municipais, no Legislativo e no Executivo, e por grandes e médios proprietários rurais, assumia uma cena relevante no cenário produtivo agrícola e, para a configuração de uma

³⁵⁷ FURTADO, 1975 - p. 248.

³⁵⁸ BERCOVICI, 2004 - p. 161.

desenvolvimento estabelecido a partir da geração, difusão e adoção de tecnologias³⁵⁹ capazes de movimentar a economia nacional.

A intervenção estatal, prática que define a ação do Estado em área própria de iniciativa privada,³⁶⁰ a omissão das autoridades públicas, a ação tímida ou mesmo contraditória do Estado, na medida em que deixa de promover o desenvolvimento nacional/regional no sentido de aprimoramento do exercício de direitos fundamentais, para privilegiar grupos empresariais, manifesta os desafios sociais a serem enfrentados, em face dos agentes do agronegócio e o poder instituído.

Ainda que, como discutido, não se possa atribuir exclusivamente ao empresariado ou ao Estado a promoção do desenvolvimento, da mesma forma não se admite que práticas alienantes e excludentes, deslocadas do projeto de reestruturação social próprio do desenvolvimento, eleito e inserido na Constituição Federal como pilar da República brasileira, sejam postos em segundo plano, e que o direito ao desenvolvimento - de natureza humana e fundamental - designado para resguardar a dignidade dos cidadãos como garantia do usufruto dos direitos e liberdades humanas, não encontre espaço de efetivação.

Vê-se que, a propósito das falas dos participantes da pesquisa, alguns posicionamentos são no sentido de identificarem avanços a partir da nova prática agrícola, especialmente no plano de regularização do trabalho assalariado, com registro em carteira de trabalho e o usufruto dos direitos decorrentes, acompanhado de ação fiscalizadora do antigo Ministério do Trabalho, hoje Ministério da Economia, Secretaria do Trabalho.

Por outro lado, ainda realidade do trabalho agrícola, o uso de agrotóxicos e o risco de contaminação do trabalhador rural, bem como a repercussão na saúde ambiental, com a contaminação das áreas de reserva chamados *baixões*, indicam o aspecto insustentável do movimento de modernização agrícola. Nesse âmbito, uma atenta e comprometida ação estatal, com a implementação efetiva de políticas de desenvolvimento, planejadas horizontalmente e fiscalizadas, serviria para a solução dessas questões.

O Estado falha, por omissão, no momento em que descuida da realização de ações ativas e de fiscalização em benefício da classe trabalhadora, do povo local e do meio ambiente, não se ocupando com a solução de demandas básicas cuja repercussão se faria sentir com a diminuição do êxodo, preservação cultural e ambiental, e envolvimento social mediante um

³⁵⁹ SOUSA, I. S. F. Difusão de tecnologia para o setor agropecuário: a experiência brasileira. In: **Cadernos de Difusão Tecnológica**. Brasília, v. 4, n. 2, p. 187-196, maio / ago. 1987 – p. 188

³⁶⁰ GRAU, 2010 - p. 92.

processo transformador e distributivo, com o exercício das liberdades que constroem efetivamente o desenvolvimento.

No ponto em que se menciona o êxodo como problema a ser superado na proposta de desenvolvimento, insiste-se na gravidade da questão dos desligamentos humanos na vida social. Dadas as grandes extensões de terra das fazendas de soja em Uruçuí e a deficiência do transporte fora da sede do município, com estradas castigadas pelo trânsito pesado de caminhões carregados de grãos, os trabalhadores são afastados do convívio familiar e comunitário durante toda a semana. A essa circunstância de isolamento e, ao mesmo tempo, de permanência em torno do local do trabalho corresponde um fator de adoecimento humano, o que deveria ser encarado pelas autoridades locais.

Com alternativas simples, o que não implica dizer que não sejam dispendiosas, vislumbra-se a possibilidade de agregar esse elemento de desenvolvimento à vida social. A adoção de políticas públicas para o enfrentamento da dificuldade de acesso dos trabalhadores às fazendas situadas na zona rural, com a abertura ou a reparação de vias de acesso aos empreendimentos agrícolas e disponibilização de transporte coletivo digno, eficiente e gratuito ou a baixo custo, seria uma tomada de decisão econômica de *spread effects*, como refere Gunnar Myrdal,³⁶¹impulsionando o desenvolvimento.

Muitas empresas não equacionam as condições para favorecer o ir e vir diário dos trabalhadores, por meio da contratação de transportes e repasse de vales-transportes,³⁶² atuando, ao contrário, com uma racionalidade econômica de maximização de lucros.³⁶³

Não sendo possível dissociar o fato em discussão da formação de um contingente alienado de trabalhadores, aos quais resta a venda de mão de obra em condições adversas, enfatiza-se a responsabilidade da classe empresária por essa parcela do não desenvolvimento e ratifica-se a negligência do Estado enquanto agente ordinário daquele processo.

Ao lado dessas questões, a ausência do Estado no trato das questões fundiárias patenteia uma justiça individual promovida pelos próprios empresários, que mantêm seguranças armados em suas propriedades como forma de proteger as lavouras e os milhões investidos. Entrar, ainda

³⁶¹ MYRDAL, 1960 - p. 57

³⁶² Em algumas fazendas são oferecidos alojamento aos trabalhadores. Na sede de uma das fazendas de soja visitadas, são oferecidos alojamentos individuais, para casais e para famílias, para a acomodação de uma parte do contingente de trabalhadores. Conquanto seja possível reconhecer o ganho em qualidade de vida na medida em que o trabalhador economiza no tempo de deslocamento para o trabalho, ao mesmo tempo em que diminui o risco ao deixar de trafegar pelas estradas da região, existe na medida uma lógica empresarial representada pela redução de externalidades (vivências sociais que poderiam desencadear em noites mal dormidas e alcoolismo) prejudiciais ao rendimento do grande capital. O isolamento no local de trabalho, de outro lado, aproxima-os da proposta do capital e o empregado acaba “vestindo a camisa”, tomando-se defensor da fórmula capitalista, ao tempo em que o afasta do ambiente de crítica eventualmente disseminado fora dos polos produtivos.

³⁶³ VILARINHO, 2017 – p. 162.

que por engano, em uma área privada de plantação, é expor a vida, confirma um participante de pesquisa: “Entrar, mesmo sem querer, numa terra dessa aqui é risco de morte” (Informação verbal).³⁶⁴

Não obstante o cenário apresentado, de forte exclusão e perdas sociais e ambientais, os indicadores de crescimento econômico, como o PIB, sinalizam as mudanças das últimas décadas. Sem embargo, é necessário revisitar o percurso trilhado até aqui para que as modificações processadas possam ser tratadas no contexto do desenvolvimento, construído com respeito às liberdades e capacidades humanas dos habitantes locais.

O esforço é no sentido de permitir a liberdade no exercício das capacidades individuais, como entende Amartya Sen.³⁶⁵ É ter o desenvolvimento, enquanto processo que envolve o crescimento e a equidade, informando o acesso de todos a uma vida digna.

É, portanto, entender a necessidade de diálogo entre as políticas de desenvolvimento econômico e social como resultado da interdependência entre estas e de sua função no processo de modificação das estruturas sociais,³⁶⁶ recorrendo ao direito ao desenvolvimento para ver implementadas ações efetivas de respeito à dignidade humana.

5.2 O Desenvolvimento de Uruçuí na Voz dos Participantes da Pesquisa

Tendo em consideração as reflexões ora propostas, extrai-se que o desenvolvimento conjuga fatores relativos à acumulação de riquezas econômicas, típicos do crescimento econômico, com o processo de mudança nas estruturas sociais. Apto a permitir o usufruto difuso de direitos de ordem social, humana e ambiental, e com a presença estatal na condição de promotor, articulador e regulador das múltiplas ações, o desenvolvimento requer do direito a instrumentalidade enquanto via de efetivação dos benefícios inerentes a esse processo.

Nesse contexto, reconhecendo as mudanças experienciadas no município de Uruçuí-Piauí, a partir da instalação da via agroindustrial, buscou-se obter dos participantes da pesquisa, agentes da agricultura, munícipes, servidores públicos, secretários municipais e empresários do agronegócio, suas impressões acerca desse movimento de mudança econômica, social e ambiental.

³⁶⁴ YPB4-9 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁶⁵ SEN, 1999, *passim*.

³⁶⁶ BERCOVICI, 2004 - p. 161.

Para tanto, mediante um roteiro semiestruturado (Apêndice B), foram realizadas entrevistas gravadas em áudio e devidamente autorizadas pelos participantes, por intermédio da leitura e assinatura de TCLE (Apêndice A).

Catalogadas, tendo em vista as categorias principais, extraídas das manifestações dos sujeitos da pesquisa, foi possível a identificação de algumas evidências apresentadas ao longo da tese, a seguir sistematizadas.

§ Sobre as Mudanças na Região de Uruçuí-Piauí

Os participantes foram questionados acerca das mudanças nas zonas rural e urbana do município de Uruçuí, em virtude do advento do agronegócio de soja, e sobre a possibilidade de considerá-las sinônimo de desenvolvimento e por que, os participantes, em uníssono, opinaram sobre a existência do novo cerrado uruquiense.

Atinente à zona rural, o traço identificado foi o de modernização do processo agrícola, com a produção em larga escala em campos de soja que cobrem centenas de milhares de hectares e promovem consistentes alterações ambientais nas áreas do bioma.

Na área urbana, a presença das fazendas de soja respondeu pela reorganização do espaço, em especial com a formação de um polo comercial destinado ao abastecimento do agronegócio. Nesse ensejo, lojas de máquinas e implementos agrícolas, oficinas mecânicas, assistências técnicas, material de construção, entre outras, foram deslocadas para a cidade de Uruçuí, constituindo um mercado antes inexistente e gerando a expansão da cadeia comercial, com a ampliação de segmentos indiretamente vinculados, como o de hotelaria (hotéis e *flats*), em franco crescimento, em função do fluxo de pessoas que se dirigem à região para negociar produtos agrícolas ou prestar serviços (consultoria e treinamentos) nas indústrias e fazendas de soja.

Como consequência desse ambiente de expansão, a maioria dos entrevistados entende, que é possível tratar de desenvolvimento na medida em que o processo de acumulação de capital e modernização se faz presente na região, ainda que mantidas as carências em setores como saúde e educação, malgrado os custos ambientais derivados.

Na balança de mudanças na região, nas últimas três décadas, a ênfase dada à modernização da produção e ao “movimento” da cidade determinam o lado mais forte. O elemento econômico, ainda que não distributivo, é o que particulariza o desenvolvimento para os sujeitos da pesquisa, sublinhando o descompasso entre como suas experiências traduzem o desenvolvimento e a sua conexão com a remoção das fontes de privação de liberdade, assim

como a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, o descuido na prestação dos serviços públicos ou mesmo a interferência excessiva do Estado com o apoio ao agronegócio.³⁶⁷

Fundamentado nos debates teóricos realizados ao longo da tese, tem-se claro que o desenvolvimento não se concebe sem crescimento econômico, embora também a este não se resuma.³⁶⁸ Os ciclos econômicos de geração de riqueza importam e deverão contribuir para a melhoria da condição de vida da população e para o alcance de liberdades substantivas, ainda que se reconheça a insuficiência do parâmetro acumulativo para a compreensão do desenvolvimento.

As privações de liberdade econômica aprisionam o ser humano, e negam suas liberdades sociais, políticas e novamente econômicas, em um ciclo rígido de frustrações³⁶⁹ e enclausuramento na miséria típica de países/regiões em desenvolvimento.³⁷⁰

Experienciar o desenvolvimento requer a vivência da liberdade que concede ao ser humano a livre condição de agente, de coparticipante dos processos econômicos e titular de liberdades políticas e de direitos sociais, determinantes para a conformação do desenvolvimento.³⁷¹

Ser agente é ocasionar mudanças e atuar na realização de seus próprios valores e objetivos, independentemente do processo avaliativo que se desenvolva externamente e partindo da perspectiva do ser humano como um membro do público em interação com em diversas esferas, mediante a participação em ações econômicas, sociais e políticas.³⁷²

É ainda, reconhecer a condição de agente na perseguição de objetivos que extrapolam o mero bem-estar direto e individual, sendo antes, um exercício da satisfação de ações práticas, de repercussão no concreto e de representação de liberdade de modo a se considerar “que a liberdade para o bem-estar pode ser de maior interesse do que a realização do bem-estar”.³⁷³

As liberdades são o alicerce no edifício do desenvolvimento, na medida em que, permitindo a expansão das capacidades (*capabilities*) humanas, permitem a volição que estipula os atos de escolha e que, no plano das liberdades individuais substantivas, servem como determinantes da iniciativa individual e eficácia social, aspectos estruturais do desenvolvimento.³⁷⁴

³⁶⁷SEN, 1999 - p. 3.

³⁶⁸Ibid., p. 14.

³⁶⁹Ibid., p. 8.

³⁷⁰SACHS, 2005 - p. 46.

³⁷¹SEN, 1999 - p. 4-5.

³⁷²Ibid., p. 19.

³⁷³SEN, 2011 - p. 322.

³⁷⁴SEN, 1990 - p. 18.

No contexto do novo cerrado, ainda que se pudesse tratar de uma curva ascendente, afirma-se que o universo dos melhoramentos gerados pelo agronegócio não satisfaz a equação do desenvolvimento, ficando aquém do devido e esperado para a sua caracterização.

Focando na questão da liberdade que alimenta o desenvolvimento, retoma-se a compreensão de inexistência de uma fórmula única para o processo de transformação, seja porque as memórias históricas e culturais, relevantes para o seu planejamento são particulares, heterogêneas, seja porque o desenvolvimento é, necessariamente, dinâmico, e seu curso alterado à medida que os atores sociais se modificam e se inserem no processo. É a perspectiva dialética de construção do desenvolvimento.

Em Uruçuí, o desenvolvimento não se avizinha e as privações se ampliam porquanto os nativos do lugar, agricultores familiares, não tenham a opção de continuar com suas pequenas lavouras. Nas áreas de baixão, dizem os entrevistados trabalhadores rurais, não é possível produzir com segurança em razão da contaminação do solo. Tal argumento é, contudo, combatido pelos agentes do agronegócio, que relatam a preocupação e o cuidado com uma produção a partir do uso de uma agricultura de precisão, fadada a garantir a otimização do ciclo produtivo e a segurança ambiental e alimentar quanto ao uso de agrotóxicos, retoricamente chamados *defensivos*.

É possível, no entanto, reconhecer no discurso dos participantes, a antítese do desenvolvimento, porquanto afirmam a existência de mudanças (chamadas desenvolvimento), atreladas a forças excludentes de vivência social, não obstante se possa constatar um grande movimento financeiro em torno do agronegócio. Seguem-se algumas manifestações dos participantes acerca dos temas propostos para essa seção.

“[...] - A cidade melhorou muito. Mas aqui é muito difícil emprego. Só tem trabalho para quem faz os trabalho nas máquina. [...] A maioria dos agricultores mora fora, estabelecem os lucros aqui, colocam pessoas de fora aqui, e gastam fora.” (Informação verbal).³⁷⁵

“[...] - Ora, isso quando foi em 1970 aconteceu uma fazenda. Quando eles bateram aqui já foi logo jogando os pequeno das área. Tocando fogo. Nos saímo foi corrido do fogo.[...] Que saúde é essa Prefeito da nossa cidade? Vivia de roça e hoje não tem nem comida pra comer. [...] Aí a gente vê que esse crescimento, ah, foi bom? Empregou muita gente no cerrado! Não, entoxicou muita gente. Não empregou. [...] Veneno. Aí as pessoas morre, eles não querem constar que é veneno. Entoxicou água, rio e começa a vê a miséria, o trabalhador sai da sua terrinha e vai pra riba da serra ser escravizado.

³⁷⁵ PPI1-7 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

[...] - Quando foi em 2000, aí foi que aumentou conflito de terra, foi morrendo gente. Aí quando foi em 2000 cresceu a perseguição da agricultura familiar. Você sabe porquê? Porque tomou as terras do estado, começaram registrando as terras. [...] O próprio estado tirando o pequeno e colocando os grandes. Nem as vaquinha que comiam em riba da serra não pode mais comer. E se subia o tiro comia. Veneno nos mato matava os animais. [...] É o incentivo de crescimento dos piores porque antes tinha o arroz, a tapioca, a mandioca, hoje não tem mais. Porque o homem aprendeu a dirigir uma máquina [...] São assalariados rurais. [...] uma pessoa aqui tava desde 1962 na terra. Criou toda a família lá. Ai o estado vendeu as terras, o prefeito dessa cidade, e nunca deu a terra dela. [...] de 2000 pra cá Uruçuí cresceu com gente que veio de fora. Caça um morador daqui na Cacique. Nesses condomínio. Nosso povo tá na beira do lixão. Tá nos bairros, nas favelas. Dentro desse crescimento vem a prostituição, vem as doenças que ninguém sabe. Você se explode por dentro e o médico não sabe o que você tem. [...] Pra mim Uruçuí inchou. Só fez inchar Uruçuí. Ah, mas Uruçuí tem dinheiro. Tem, mas vai tudo pra fora. [...] as coisas vem tudo de fora. Petrolina, por causa do veneno. [...] aí desenvolveu um pouco quando chegou o PRONAF pequeno, porque ai ele financia a galinha, o porco, tá financiando o plantio de mandioca. Mas tudo hoje tem que conviver com o agrotóxico porque se não nós não colhe nada. Aqui cresceu os campo de soja. A soja é vendida fora, o milho é vendido fora, o frango, ovo, fora. O que é mesmo que nós tem aqui? Ainda tem trabalho escravo. [...] nas fazendas trabalha muita gente daqui e muita gente de fora. Muita gente de fora. O povo daqui mesmo é no serviço braçal, é o operador. O povo daqui não tem uma chefia. Já tem ido embora muita gente (daqui). Aqueles vei tudim que vieram de fora. Desmatou ai os vei vão embora, pro sul, pras terra dele. As chefia é tudo de fora e mora tudo nas fazenda. Com segurança. O dinheiro aqui na cidade é só dos assalariado. [...] esses condomínio não tem nenhum que mora gente de Uruçuí. Tem gente da Alemanha, japonês, todo lugar. [...] - Aqui não melhorou nada. [...] eu tenho 30 hectares de terra e tenho que tirar 9 pra área de reserva e os grande, enquanto tem 100 mil hectare, 170 mil hectares como tem em Uruçuí e não tem uma área de reserva? A gente deixa a área reservada enquanto os grande desmatam tudo!? [...] por isso que pra nós, nós não tamo crescendo não. [...] nós tem acesso ao Banco do Nordeste porque ele financia 4 mil, 5 mil pelo PRONAF. [...] se compra alimento de outro lugar porque não quer comprar nossas abóbora?. Aqui não é fácil não. Não tem crescimento. Só tem agronegócio. [...] Entre eles o conflito é grande. Mataram o pai e o filho. Os pistoleiros da outra fazenda mataram o pai e o filho e foram se embora. Se você errar assim no projeto e entrar lá você toma é chumbo.” [...] aqui não tem nada bom, só tem muita soja.” (Informação verbal).³⁷⁶

“- O crescimento ficou concentrado na mão de poucas pessoas, mas houve sim uma mudança ganho econômico da população embora não reflita aquilo que deveria ser. [...] Com a chegada da energia na zona rural o pessoal parou de migrar para a cidade. (Informação verbal).³⁷⁷

³⁷⁶DPI1-5 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁷⁷LPI1-1 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

“ - O setor do comércio e indústria, em termo de Piauí, é muito desenvolvido e tem relativo crescimento.[...] Apesar de Uruçuí ser uma cidade rica as pessoas ainda são muito pobres de informação.” (Informação verbal).³⁷⁸

“ - Esses empresários têm todo uma consciência ecológica. Uma necessidade de se regularizarem até porque existe toda uma cadeia que existe, por exemplo, as instituições financeiras.” (Informação verbal).³⁷⁹

“[...] - Nós usamos tecnologia de ponta, GPS, piloto automático. Por exemplo, o funcionário entra num trator lá que custa R\$ 800.000,00, uma pessoa dessa que não tinha costume de ir ao banheiro, hoje ele entra lá e ele sabe programar um GPS. São só botões que ele fica lá dentro e precisa mexer. Tem ar condicionado. Só precisa apertar num botão a máquina vai, aperta de novo e ela volta, tudo sozinho. São pessoas daqui, de Uruçuí, de Sebastião Leal, dos interiores próximos. (Informação verbal).³⁸⁰

[...] - Tinha muita carência, por exemplo, de peças para as máquinas. E começou a surgir devagarinho, lojas de máquinas. (Informação verbal).³⁸¹

Como referido anteriormente, a carência de trabalho, de serviços de saúde, de terras para produzir nos formatos familiar e de subsistência, e mesmo o crescimento no setor do comércio, com o fluxo de recursos originado do agronegócio, está aquém do devido, se reputado o valor de riquezas que circulam na região.

O ritmo de dominação das terras, com a expulsão da população do campo, empurrada para a cidade sem políticas de apoio, abriu uma enorme fenda social, permitindo que a sede do município passasse a conviver com conflitos típicos de grandes centros, como a violência, o consumo de drogas e a prostituição.

O “crescimento concentrado” e o “avanço” não distributivo marcam as mudanças experienciadas no município e a compreensão de Uruçuí como uma cidade rica, com pessoas pobres de informação, retratam privações que simbolizam um dos vieses do não desenvolvimento da região.

Ao lado dos problemas urbanos, a degradação ambiental, a perda das identidades territorial e ambiental, repercutem negativamente e são, igualmente, marcas desse processo de mudança, não obstante tenha sido possível extrair dos participantes a indicação de que os empresários se preocupam com a preservação ambiental, posto que atuam mediante autorização e licenças ambientais concedidas pelo Estado e estão sempre submetidos à intensa fiscalização, não só dos órgãos ambientais, como das Secretarias do Meio Ambiente.

³⁷⁸ YPB4-8 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁷⁹ XPI1-6 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁸⁰ SRS1-4 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁸¹ FPI2-3 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

Com isso, e sobre as mudanças do município de Uruçuí, a conclusão segue no sentido de não reconhecer o desenvolvimento nos modelos defendidos por Amartya Sen, à causa do contexto de privação imposto à população local.

§ Uruçuí com o Agronegócio: “o mal necessário”(?)

Ciente do processo de mudanças negativas experienciados na região de Uruçuí, marcado sobremaneira pelo desapossamento da população do campo, dele afugentada e escanteada na cidade, e aumento do fluxo migratório para a zona urbana,³⁸² provocando novas demandas pela prestação de serviços públicos (saúde, educação, segurança, assistência social entre outros), retomam-se aqui as falas dos participantes da pesquisa para discutir a importância do agronegócio para os uruçuienses.

Antes da modernização da produção agrícola e da chegada de grupos agroindustriais, predominava no município a agricultura familiar, com o plantio de cultivares de subsistência, como feijão, arroz, milho e mandioca, e a pecuária, diagnóstico confirmado por Daniel César Meneses de Carvalho.³⁸³

Nas três últimas décadas, porém, mudanças consistentes no perfil agrícola foram sentidas, exigindo maior atuação dos poderes instituídos em favor da comunidade local - oprimida pelo movimento agroindustrial, já que o município, no que concerne à prestação dos serviços à população, não experimentou os avanços necessários à configuração de um processo de desenvolvimento.

Nesse sentido, as manifestações dos sujeitos da pesquisa evidenciaram as dificuldades dos novos tempos, com a ausência do poder público e o aumento de demandas e expectativas da população, conhecedora da circulação de riquezas decorrente da produção sojeira.

Tendo em vista a estagnação do município, identificada no fato de que existe muito espaço de melhoramento, no campo e na cidade, é possível identificar que na compreensão externada de modo geral, o crescimento da cidade é visto pela maioria dos entrevistados como algo necessário, pois reconhecem que antigos agricultores, agora residentes da zona urbana, vivem em condições sub-humanas, residindo em moradias precárias, sem assistência, emprego ou renda.

³⁸² Disponível em: <http://www.deepask.com/goes?page=urucui/PI-Confira-a-populacao-e-a-densidade-demografica-do-seu-municipio>. Acesso em: 30 mar.2018.

³⁸³ CARVALHO, Daniel César Meneses de. Agricultura familiar em Uruçuí: multifuncionalidade e impactos ambientais. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2011 - p. 90.

Em verdade, a queixa presente nos pronunciamentos dos entrevistados está, majoritariamente, na falta do Estado, por ações de promoção e oferta de saúde, segurança, educação e prevenção contra as práticas de desmatamento e contaminação de nascentes, e na ausência de distribuição dos lucros extraídos na atividade realizada na região, de onde tem sido extraídas riquezas não revertidas em benefício da população e limitadas às práticas agrícolas de pequeno porte, responsáveis por assegurar uma existência digna por parte da população rural. Dessa maneira, “o mal necessário” que representa o agronegócio está na concentração dos resultados do processo nas mãos do grande capital e não, propriamente, na prática modernizadora implementada.

Assim, uma produção em larga escala que preservasse o meio ambiente respeitando os limites legais de reserva e a não contaminação das áreas de baixões, e repercutisse positivamente na vida da população local, reverteria a fala dos participantes e torná-los-ia agentes apoiadores do processo. Contudo, a realidade aponta para outra direção, tal como se pode constatar na transcrição de algumas falas, como as que seguem:

*“ - Mas é com certeza que tem desenvolvimento com a chegada do agronegócio. Houve uma melhora significativa, uma evolução natural das coisas. A movimentação financeira da cidade aumentou. As pessoas vem de fora com outra cultura. É o enriquecimento. Coisas novas.” (Informação verbal).*³⁸⁴

*“ - Tem demanda da população por coisas melhores. A cobrança, além de ser um processo natural, houve um empurrão por parte do agronegócio. “Mudou o perfil do pessoal por causa do agronegócio.” (Informação verbal).*³⁸⁵

*“ - Fazendo uma análise dos últimos 15 anos, a gente percebeu que houve, sim, um avanço muito grande, um “boom” de crescimento que o município teve, mas esse crescimento talvez não foi dissolvido em todas as camadas sociais. [...] Infelizmente, o agronegócio é um mal necessário. Nosso município foi contemplado com essa tragédia de desmatar e depois fazer o plantio. [...] é triste você ver uma área dessa de 15 mil, 20 mil hectares aberto sem uma árvore em pé. O progresso vem a duras penas.” (Informação verbal).*³⁸⁶

*“ - Agora aqui tem um monte de loja, e gente compra suas motos porque tem o trabalho nas fazendas. O dinheiro circula assim, pequeno, mas tem.”*³⁸⁷

O dinheiro originado da soja, as novas culturas introduzidas pela migração e o estímulo à busca do conhecimento decorrente das trocas culturais, assim como a ampliação do comércio

³⁸⁴ WPI1-2 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁸⁵ RPI1-3 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁸⁶ KPI1-1- Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁸⁷ FPI2-3 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

e do poder de compra de parte da população empregada nas áreas produtivas, são benefícios gerados pelo agronegócio e compreendidos como desenvolvimento.

O exercício da cidadania, a partir de cobranças ao poder público e de demandas por participação nas tomadas de decisão política originadas da mescla cultural na região, também constituem importante legado do agronegócio. A capacidade de pleitear, reivindicar suas necessidades equivale ao exercício de liberdade e caminho para o desenvolvimento.

Sublinha-se, no entanto, corroborando Amartya Sen,³⁸⁸, que é preciso uma experiência de liberdade para que se possa tratar de desenvolvimento, sendo insuficientes os parâmetros de crescimento econômico, quando desconectados da distribuição equitativa da riqueza e do exercício livre da vontade individual. Para a experiência do desenvolvimento, requer-se, para além da liberdade e do exercício de capacidades, a força ativa dos agentes sociais, apoiados no direito ao desenvolvimento titularizado pelo ser humano e a partir do qual se dará a concreção do próprio desenvolvimento.

Como atestado por Joaquim Herrera Flores,³⁸⁹ o usufruto dos direitos humanos, genericamente, e tomando o caso em análise, na região de Uruguí, revela-se nos pleitos e nas lutas travadas pelo povo do lugar com o escopo de solucionar suas demandas sociais, tal como se pode verificar na conversa com representantes do sindicato rural. Nesse sentido, aberto o espaço para o diálogo, permitido também pela proposta da LTD, vislumbra-se uma vereda aberta em direção ao desenvolvimento.

Como em Martha C. Nussbaum,³⁹⁰ os achados de campo que apontam para essa mudança no comportamento humano dos naturais da região são representação do exercício de suas capacidades, permitindo que a população local formule sua própria concepção de bem-estar, envolva-se no planejamento e na cobrança às autoridades locais quanto ao oferecimento de condições que respeitem a dignidade humana.

Ao mesmo tempo em que a capacidade de reivindicação se externa e informa a escassez dos serviços prestados à população, bem como da fragilidade de sua liberdade de escolha e ação, existe uma ideia que se destaca em diversos discursos, no sentido de que existe desenvolvimento - não na concepção aceita por essa tese - e que os custos são altos, mas, *fazer o quê?*, indicando certa acomodação da população local em face dos custos sociais e ambientais causados pelo agronegócio.

³⁸⁸ SEN, 1999 - *passim*.

³⁸⁹ FLORES, 2018 - p. 26-27.

³⁹⁰ NUSSBAUM, 2013 - p. 91-94.

É o descompasso evidente entre a essência do desenvolvimento - o que existe em Uruçuí como referência de desenvolvimento - e como as pessoas se colocam frente a essa nova realidade.

§ Vantagens e Desvantagens do Processo de Modernização da Agricultura

Questionados se identificam vantagens e/ou desvantagens com a chegada do agronegócio à região, os participantes realizaram uma análise segmentada, manifestando-se sobre alguns aspectos, separadamente.

Considerando o aumento do comércio e da circulação de renda no município, oriunda do agronegócio, os pronunciamentos foram no sentido de que o agronegócio trouxe benefícios para o município, aquecendo o mercado local, com novas trocas comerciais, intercâmbio cultural, e ampliação dos polos de educação técnica e superior direcionada ao trabalho na agroindústria.

Por outro lado, de posse das questões ambientais, as falas aguçam as significativas transformações socioespaciais e o consequente desequilíbrio ambiental causado pelo desmatamento da vegetação do cerrado, bem como a perda de áreas agricultáveis, o uso de agrotóxicos nas áreas de nascente, além da ausência de identidade territorial e ambiental, destacados com preocupação pelos participantes da pesquisa.

No que concerne, propriamente, à lida no campo, a mecanização da agricultura apresenta-se como adversidade do agronegócio, uma vez que as máquinas e os implementos agrícolas, controlados por computador, determinam a utilização de mão de obra qualificada, via de regra não encontrada na região.

Nesse contexto, os agentes do agronegócio servem-se para as funções de controle e direção das fazendas de soja, de profissionais oriundos de outras regiões do país, deixando aos naturais os empregos sazonais surgidos nos períodos de plantio e colheita.

Não fazer “o “O” com um copo”, foi expressão usada por um participante da pesquisa para indicar o grau de alfabetização e o perfil dos recursos humanos disponíveis no município de Uruçuí, e que, servindo para justificar a busca por pessoal qualificado em outros estados da federação, indicam a não efetivação do direito ao desenvolvimento, revelando o desinvestimento permissivo do exercício das capacidades humanas.

Estudos nas áreas das ciências sociais e econômicas como o de Romina Julieta Sanchez Paradizo Oliveira³⁹¹ e Lúcia Silva Vilarinho ³⁹²focalizam o número insignificante de agentes locais no agronegócio. Em 2015, conforme refere a primeira pesquisadora, em média, nas 16 (dezesesseis) fazendas registradas empregavam-se 32 (trinta e dois) trabalhadores, número atualizado em 2016 para 39 (trinta e nove) empregados regulares, registrados, quantitativo elastecido com a contratação de temporários nos períodos de plantio e colheita.

A fragilidade está, portanto, na reforma estrutural própria do desenvolvimento que, no campo educacional, deveria, prioritariamente, ser assumida pelo Estado, responsável por sanear o *déficit* educacional naquela região.

O treinamento de trabalhadores analfabetos para as ações automatizadas de reconhecimento de cores e *displays* das máquinas agrícolas, longe de integrar o respeito ao direito ao desenvolvimento e de servir ao próprio desenvolvimento, somente reforça a estratégia de crescimento econômico. Forma-se, em realidade, uma massa de trabalhadores aptos a operar equipamentos, um conjunto treinado, mas não capacitados de agentes, porquanto privados das próprias faculdades, que atuam sem refletir ou influir no conteúdo do próprio trabalho.

O controle do trabalho, elemento fundamental do novo padrão de poder fixado pelo capitalismo mundial, no qual “as formas de controle e de exploração do trabalho e de controle da produção-apropriação-distribuição de produtos foram articulados em torno da relação capital-salário e do mercado mundial”,³⁹³ fixado no padrão de capitalismo mundial, revelam as razões do estado de precariedade da educação na região, ainda que se deva apontar os avanços havidos com o estabelecimento de cursos a distância e campus do Instituto Técnico Federal e da Universidade Estadual do Piauí.

O padrão de poder que determina o capitalismo mundial, sendo tratado como hemegônico, pois segue o parâmetro de dominação da parte dos países cêntricos, no caso específico, do poder empresarial (agroindústria), alicerça-se em bases heterogêneas de controle das relações de produção e em termos de povos e experiências históricas,³⁹⁴ o que gera particularismos e relações conflitivas nos diversos contextos.

Nesse sentido, reconhece-se, a estratégica exclusão da população local dos postos de controle das empresas de agronegócio, uma vez que tal posição lhes importaria, na defesa da

³⁹¹ OLIVEIRA, Romina Julieta Sanchez Paradizo. **Inovação ambiental e o arranjo produtivo local de soja no cerrado piauiense**. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Piauí, Orientadora: Maria do Socorro Lira Monteiro – p. 84

³⁹² VILARINHO, 2017 - p. 157

³⁹³ QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 118.

³⁹⁴ QUIJANO, 2005 - p. 128.

própria região, oposição aos padrões e às técnicas produtivas quando geradoras de repercussões indesejadas à vivência social de bem-estar. Seria, por outra forma, munir os agentes locais de argumentos contrários ao próprio agronegócio.³⁹⁵

Como referido por Maria Luiza Alencar Feitosa,³⁹⁶ a educação é uma via transformadora essencial que, como tal, integra o direito ao desenvolvimento, promovendo a convivência de valores econômicos com os de bem-estar, e, assim, de inclusão social. Com o recorte das falas dos participantes, é possível confirmar, no empírico, alguns dos debates travados no teórico como se observa nas falas dos participantes da pesquisa.

“ - As pessoas estão empregadas no comércio, mas é tudo uma reação em cadeia. Aí você tem o transporte, as transportadoras, aí você tem a oficina mecânica, você tem loja de autopeça então tudo é uma cadeia, vai gerando, vai agregando, geração de emprego, de renda. [...] O que tem também é algumas pessoas voltando pra cá. Pessoa onde eu corto o cabelo veio de São Paulo, um rapaz que eu conheço trabalhou de pedreiro montou uma construtora aqui, serralheiro, restaurante também. Quando a gente chegou você não achava um lugar pra você almoçar.” (Informação verbal).³⁹⁷

“ - A parte do agronegócio como o capital econômico é muito grande e há uma certa demanda por mão de obra especializada. O nível é baixo mas progressivamente tem sido compensado com a chegada da universidade.” (Informação verbal).³⁹⁸

“ - Existem muitos conflitos de terra nas área onde os grandes grupos empresariais que chegaram, tem sempre problema com grilagem de terra, sobreposição de terra. Aí acaba que esses agricultores sem conhecimento e sem dinheiro pra bancar um bom advogado e fazer a defesa das suas áreas, aí acaba que eles são expulsos, a força, das suas áreas.” (Informação verbal).³⁹⁹

“ - Com essas fazenda acabou os bicho tudo, mato tudo. [...] Circula dinheiro na cidade mas é pouco e é tudo de gente de fora.” (Informação verbal).⁴⁰⁰

“ - Quando era grupos, pequenos produtores, de 1.500, 2.000 hectares o dinheiro circulava mais aqui. Com a vinda dos grupos grandes, esse pessoal

³⁹⁵ “Colonialismo interno” é a expressão adotada por Aníbal Quijano para se referir à relação paradoxal entre os Estados independentes e as populações colonizadas, dado que qualquer relação ou interesses comuns unia os colonizadores aos colonizados, inclusive tomando inoportuno considerar aqueles estados como nacionais. A correlação pensada aqui segue a mesma lógica do autor na medida em que a minoria de colonizadores (agentes do agronegócio vindo, todos, de fora do Piauí) segue uma lógica de uso e exploração das terras e mão de obra barata do cerrado de Urucuí, como via de incremento da sua fórmula de incremento individual de riquezas. *Ib id.*, p. 134.

³⁹⁶ FEITOSA, 2013, p. 171-269.

³⁹⁷ SRS1-4 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁹⁸ JMA7-7 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

³⁹⁹ LPI1-1 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴⁰⁰ SPI2-1 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

não compra aqui. Vão comprar onde é mais barato, onde a demanda é maior."⁴⁰¹

"- O dinheiro chega à cidade indiretamente, pelo trabalhador, compra carro, faz despesa no comércio. Mas o dinheiro propriamente do agronegócio, 90% é mandado pra fora." (Informação verbal).⁴⁰²

- Alguns grupos ajudam na formação, na educação, as vezes infantil. Eles dão bicicleta, material didático. E as vezes eles tem professores na unidade produtiva. [...] A energia elétrica começou a chegar, o que não tinha. Devargar mas ainda precisa muito." (Informação verbal).⁴⁰³

- Aqui entoxicou tudo os riacho, rio. Você vê a miséria. O trabalhador sai da sua terrinha. Aumentou o conflito de terra. Tem morrido gente. Se entrasse na terra depois o tiro come. [...] Em 2.000 cresceu a perseguição da agricultura familiar porque tomou as terras do estado, começou a registrar as terras, vendendo, o próprio estado, vendeu pros grandes pra pegar o dinheiro." (Informação verbal).⁴⁰⁴

*"[...] - Não tem mais terra para o povo trabalhar na agricultura familiar. As empresas pegaram tudo! É uma comida provisória. E agora, que gerou tanto desemprego!. [...] Os jovens, mesmo os idosos, deixava suas terra e ia pra serra, ganhar dinheiro mais fácil, nas fazenda. [...] A agricultura familiar não cresceu. [...] é o governo que vende as terra pras empresas que vem de fora. [...] Tanto os grileiro que vem de fora como o estado que esta arrecadando dinheiro pra ele. O pequeno entregou as terras e veio pra cidade. Hoje tão ai na bera das cidades, em pequenas roça. Você não pode mais beber a água do riacho que tá envenenada. [...] até os riachos, as nascente, tudo contaminado. Eles jogam veneno na beira dos riachos. Não tem um médico de osso, não tem um médico que faça um exame da cabeça. E ai eu digo pra você: cresceu? Não tem saúde, não tem estrada, não tem nada. [...] você viaja meio dia só de terra desmatada. Dá uma chuva, parece um vulcão na terrona desmatada. Eu passei uma chuva se eu não tivesse num carro fechado nós tinha era morrido tudo. [...] a água daqui não tem tratamento de cloro. (Informação verbal)."*⁴⁰⁵

"[...] - A influência da soja não é só chegar e plantar. Tem os empregos diretos mas também os indiretos. Tem todo uma cadeia que precisa funcionar para que aquela cadeia dê certo. [...] Depois que a gente veio começou a ter mais fiscalização, aí o estado começou a mandar Ministério do Trabalho. Nessa parte de fiscalização o estado tem trabalhado muito. Toda hora manda os órgãos pra multar. De uma anos começou a investir em infra-estrutura e devagarinho as coisas vem melhorando." (Informação verbal).⁴⁰⁶

"[...] - O que tem também é algumas pessoas voltando pra cá. Pessoa onde eu corto o cabelo veio de São Paulo, um rapaz que eu conheço trabalhou de pedreiro montou uma construtora aqui, serralheiro, restaurante também. Quando a gente chegou você não achava um lugar pra você almoçar. (Informação verbal). [...] Não se encontrava mão de obra qualificada. Não

⁴⁰¹ ZCE3-9 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴⁰² HPI6-4 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴⁰³ KPI1-1 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴⁰⁴ DPI1-5 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴⁰⁵ DPI1-5 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴⁰⁶ BSP2-5 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

existia aquele que soubesse operar um trator, que soubesse regular uma plantadeira.[...] Lá na fazenda mesmo, vinham umas pessoas trabalhar, tinha banheiro, mas eles não tinham o hábito de usar o vaso sanitário, preferiam o mato. Começou a surgir a qualificação de mão de obra. [...] Outra coisa foi a carteira assinada. Ninguém trabalhava de carteira assinada aqui e nem lugar nenhum existia isso. Formalização do trabalho, foi agente que trouxe. A maioria dos trabalhadores do cerrado são tudo carteira assinada. Recebe 13, recebe férias, INSS, tudo pago, todo mundo paga certinho. Vieram lojas de máquina, de insumos, como adubos, produtos químicos para controle de pragas.” (Informação verbal).⁴⁰⁷

Ainda no campo da liberdade que constrói o desenvolvimento, as restrições impostas pelo agronegócio, no concernente à pluriatividade agrícola, agronegócio, agricultura familiar e agricultura de subsistência, igualmente reforçam a concepção de crescimento econômico do local. Não sendo possível tratar, exatamente, como “controle arbitrário”,⁴⁰⁸ o modo dirigente e restritivo dos mecanismos de condução dos processos produtivos, bem como, sua repercussão política e social no cerrado uruçuiense, concretizam-se como fontes de privação das liberdades humanas. Da espontaneidade esperada para um mercado sadio, que permita a ampla competição, ao concreto revelado nos controles negociais e políticos a cargo do grande empresariado, resta a mitigação das práticas de alavancagem dos padrões de vida da população local.

No plano da interação econômica, também tratado por Amartya Sen,⁴⁰⁹ a restrição imposta pela desproporção preço/quantidade na relação entre produção em grande escala e agricultura familiar, é emblemática da experiência exígua de liberdade concedida à comunidade local, para quem restam poucas ou nenhuma alternativa razoável de escolha.

Na relação com o empírico em estudo, a criação de um espaço para o exercício das formas pluriprodutivas, a consolidação de projetos de educação formativa, o aumento dos postos de trabalho e a diminuição dos processos de devastação da flora e fauna locais, são resultados esperados a partir do agronegócio que serviriam ao desenvolvimento.

§ Perfil dos Produtores Agrícolas da Região

Questionados sobre o perfil dos produtores agrícolas da região, surgiu como referência inicial o fato de que os proprietários de terras destinadas ao cultivo de grãos são provenientes da região Sul do país. Entre gaúchos e paranaenses está a posse de centenas de milhares de hectares de campos de soja.

⁴⁰⁷ NPR2 - - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴⁰⁸ SEN, 1999 - p. 25.

⁴⁰⁹ Ibid., p. 26.

Vindos “de fora”, os hoje agroindustriais partiram de suas terras para tentar a sorte no cerrado piauiense. Não eram sem-terra, sem teto, mas produtores, na maioria pequenos, em busca de expansão. Com o processo de colonização agrícola do cerrado de Uruçuí, iniciado por volta do ano de 1970, e os resultados financeiros decorrentes desse processo, novos agentes da agricultura foram atraídos para o lugar, sempre na perspectiva de ampliação da utilização econômica daquelas terras.

Na aparência de um novo ciclo colonizador, o cerrado de Uruçuí tem servido para movimentar muitos mercados. Contudo, os espaços beneficiados com o incremento dos ciclos produtivos estão normalmente distantes das terras arregimentadas pelo agronegócio. Como relatam os participantes da pesquisa, o dinheiro que circula na sede do município não é o da soja, ou seja, não provém da produtividade, mas dos salários do assalariado.

Os impactos ambientais e humanos são evidentes nessas áreas, e guardadas as proporções do que se viu no Brasil, que se seguiu aos 1500, dela tudo se extrai e pouco tem retornado.⁴¹⁰

O percurso assumido pelos proprietários das fazendas, são reveladores de uma relação diferenciada com o campo. Implementando técnicas desconhecidas dos agricultores locais e com o apoio dado pelo Estado, os novos habitantes trouxeram uma rotina estruturada de ações e expansão, e encontraram no governo do estado do Piauí, o parceiro ideal para a concretização de seus projetos, com a venda de terras a preços módicos e olhar benevolente em face das ações de degradação ambiental.

Organizados, os agroindustriais do Sul, com suas tradições culturais, movimentaram também a cena cultural da região, resultando na retomada de hábitos locais, até então esquecidos pela população de Uruçuí, ao mesmo tempo em que trouxeram para a região, uma nova proposta produtiva, extraindo do cerrado milhares de toneladas de grãos e colocando o Brasil em posição privilegiada no mercado exportador de produtos agrícolas.

Aos uruçuienses, sobraram pequenas propriedades rurais, já “sufocadas” pelo avanço da agroindústria, cercados que estão pelos campos de soja. Esses pequenos trechos de terra são, de fato, áreas de resistência que, considerando o ritmo da exploração daquelas terras, assim permanecerão por pouco tempo.

No entanto, a perda da identidade territorial e ambiental é fator que demanda atenção, já que a experiência de pertencimento gera o benefício da autopreservação (territorial,

⁴¹⁰ Em alusão à Carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei Dom Manuel, relatando a aparente riqueza das terras recém descobertas.

ambiental e cultural), relevante para o processo de desenvolvimento tendo em vista a longevidade que requer.

Dada a impossibilidade, especialmente em virtude da precária educação, de titularidade do modo extensivo de produção pelos nascidos no local, é possível imputar responsabilidade à omissão do Estado. Pouco atuante na proposição de ações planejadas de desenvolvimento, os governos do Piauí não têm se ocupado com a região, deixando a cargo do empresariado recém-estabelecido, a responsabilidade pelo oferecimento de condições mínimas de vida à população. Assim, o direito ao desenvolvimento, instrumental do desenvolvimento, não encontra espaço de efetivação naquela região.

O que se verifica, em realidade, é a distância do desenvolvimento, pois a população local não realiza seu *mister* agrícola, não tem força econômica, não atua na política, não exercita, portanto, suas capacidades.

Aberta a fronteira agrícola por Decreto presidencial, ao Estado caberia, de imediato, a promoção de ações de apoio ao setor voltado para o benefício local/regional. Mesmo refutando o argumento de que a dominação, pela agroindústria, já estava estabelecida ao tempo do Decreto, nada ou pouco em benefício da população local foi construído, passadas quase duas décadas desde a formação da fronteira.

As políticas de liberação do uso de terras e a instalação de grupos empresariais poderiam ter sido condicionadas ao cumprimento de uma função social, a um compromisso de oferta de empregos, escolas para jovens e adultos, além de creches, circunstância que apontaria para a formalização de um processo continuado de melhorias sociais e respeito à dignidade humana. Diversos relatos dão conta da realidade antes mencionada e esclarecem o perfil e as consequências da presença desses novos habitantes, como em seguida:

“[...] - Esses grandes agricultores são cem por cento de fora.” (Informação verbal).⁴¹¹

“[...] - Como a nossa tradição não é da agricultura, como o pessoal que vem do Sul, Centro-oeste, há uma certa carência na área. Nas fazendas, a parte de administrativa, a grande maioria, eles preferem pagar mão de obra que vem lá de São Paulo do que empregar alguém daqui. Mas alguns estudantes da UESPI já tem conseguido trabalhar na parte de administração na produção de grãos.” (Informação verbal).⁴¹²

“[...] - Tem fazenda que trabalha com etilômetro porque o caba bebe o final de semana todo e chega pra trabalhar na segunda ainda embriagado. Ai eles

⁴¹¹YPB4-4 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴¹²MPI3-3 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

*não querem empregar. Tem o preconceito com o pessoal daqui também.” (Informação verbal).*⁴¹³

*“[...] - Lá pelos anos de 1990, os agricultores vendiam suas terras a preço de uma grade de cerveja. Depois que se vendia a terra boa, ia pros baixões plantar mandioca, feijão, porque eles não tinham conhecimento nem incentivo para abrir uma área dessas.” (Informação verbal).*⁴¹⁴

*“[...] - Com a chegada dos grupos grandes, o pequeno produtor acaba se excluindo do mercado, seja pela inadimplência com relação ao banco, no financiamento, e esses grupos grandes acabam engolindo os pequenos.” (Informação verbal).*⁴¹⁵

*“[...] - Muito difícil o pequeno produtor de 1.000, 2.000 hectares se manter sozinho, sem, por exemplo, precisar da Bunge, sem precisar de uma empresa para fornecer uma semente mais barata.” (Informação verbal).*⁴¹⁶

*“[...] - Os pequenos que ficam é só na agricultura de subsistência. A tendência, ao que eu vejo, daqui uns anos esses pequenos produtores não existirão mais. A agricultura familiar ainda existe, mas é muito precária. Os pequenos já foram expulsos dessas áreas melhores e agora ficam mesmo só nas área de baixão, a maioria são aposentados. Os mais jovens vem pra cidade. (Informação verbal).*⁴¹⁷

*“[...] - Os pequenos agricultores familiares que vieram pra cá, através de uma cooperativa. Eram famílias que plantavam entre 15 a 25 hectares, tinham vaca de leite, porco, essas coisas mas eram poucas coisas e aí atraídos pelos preços das terras, principalmente porque eram muito mais baratas do que lá. Lá as terras são muito valorizadas porque já havia o uso.[...] O que possibilitou a produção no cerrado foi o conhecimento da técnica da calagem, que corrige o solo evitando a contaminação da raiz das plantas e a acidez do solo. [...] O pessoal trabalhava na serra quando vinha com dinheiro no bolso gastava aqui. [...] Aos poucos a gente vai misturando as culturas. [...] Ai começa a nascer os “piúchos. Outra coisa também foi a agricultura familiar. Depois desses negócios é que começou a ficar um pouco desaquecida. Ela sempre foi enfraquecida, e aí precisava de gente pra trabalhar e aí passaram a deixar sua propriedade pra ir trabalhar na serra. Antes, acontecia o que: eles deixavam as suas propriedades e iam morar em Brasília, São Paulo, em busca de emprego. Agora elas deixam de trabalhar na sua propriedade para ir pro cerrado que é muito mais próximo. Ponto negativo é o êxodo rural, mas isso já acontecia antes. Ponto positivo, como eles trabalham com a agricultura na serra eles aprendem como manejar o solo, como pode fazer pra dar certo na propriedade deles.[...] São cerca de 190 mil hectares de terras plantados. Existe muita irregularidade nas terras, problemas nos cartórios, então muitos deixam de vir porque como você vai comprar terra se não está regular. (Informação verbal).*⁴¹⁸

⁴¹³KPI1-1 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴¹⁴SRS1-4 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴¹⁵LPR1-2 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴¹⁶DPI1-5 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴¹⁷FPI1-9 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴¹⁸SRS1-4 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

Como se percebe, a região experimenta um intenso processo de modernização e de transformação. Entretanto, concebe-se o distanciamento entre uma efetiva proposta de desenvolvimento, considerada enquanto perspectiva de liberdade, daquela anunciada para o cerrado do Piauí.

A presença de produtores mais experientes na lida rural, combinada com as práticas agrícolas historicamente construídas no lugar, permitiriam a estruturação do desenvolvimento, preservada a liberdade de escolha e ação do conjunto de habitantes. Logo, não caberia ao estado do Piauí e ao município de Uruçuí silenciar diante dessa nova realidade, potencialmente favorável ao município de Uruçuí.

§ Como o Estado Participa (ou) desse Processo de Modernização da Agricultura?

Solicitados a falar sobre a participação do Estado no ambiente agroindustrial e sobre a qualidade de suas ações (positivas ou negativas), em uníssono, os participantes da pesquisa indicaram a sua relevância para o avanço da fronteira agrícola.

Franqueando terras, facilitando licenças, omitindo-se na cobrança de condutas mais ao ponto da responsabilidade social e ambiental, os governos do Piauí foram e têm sido determinantes para a progressiva dominação das terras do cerrado pelo agronegócio.

Na ótica interventiva de ação, com o Estado se imiscuindo no campo de atuação privada, o estado brasileiro e o Piauí, tem assumido o perfil empreendedor anteriormente referido, apropriando-se de riscos e custos de um *mister* essencialmente empresarial-privado.

Para exemplificar o arguido, da parceria estabelecida com órgãos de pesquisa e financiamento, indispensáveis para o êxito dos empreendimentos agrícolas, os empresários, poupados de despesas e incertezas próprias do ambiente empresarial, usufruem do esforço público engendrado e mantido pelo povo brasileiro/piauiense para aumentar suas receitas e a distribuição de seus dividendos. Algumas falas de participantes da pesquisa revelam o mencionado:

“[...] - O PIB de Uruçuí é elevado e o que se tem é a pouquíssima dependência da população do poder público, por exemplo, na área de emprego. Tem municípios do Piauí que tem muita carência na área de emprego formal, comércio, indústria e as pessoas acabam migrando para o setor público e aí aqui em Uruçuí essa dependência é muito reduzida.” (Informação verbal)⁴¹⁹

“[...] - Os superintendes do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste visitaram a fazenda. O Banco do Brasil não financiou. Foi o Banco do Nordeste. Então

⁴¹⁹ SRS1-4- Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

assim, sabiam produzir, tinha algum capital porque a maioria vendeu tudo que tinha lá, galinha porco, e veio pra cá. Os próprios bancos não sabiam lidas com a produção e aí tudo começou se formando. [...] nós somos muito onerados. A gente paga muito imposto. Não é a toa que diz que agricultura é que segura a economia do país. [...] a tributação aumentou demais.[...] a gente paga muito imposto. Quando compra uma máquina, um adubo, quando manda a soja pra fora do estado tudo paga imposto pro governo que pode investir em estrada.

“[...] - Com a oferta de terra barata, porque se comparada ao Sul do país aí todo mundo migra pra cá. Comparado o hectare comprado a 20 mil reais e aqui a 2 mil, é muito barato.” (Informação verbal).⁴²⁰

“[...] - Na década de 90 se comercializava a 10, 15 reais um hectare você comprava aqui.” (Informação verbal).⁴²¹

“[...] - O estado ajuda aqui com os cursos. Na UESPI, Agronomia, Administração, Pedagogia, e os curso a distância nas área de licenciatura, Química, Geografia, História, mas voltado para a região o curso de Agronomia da UESPI e do Instituto Federal. Tem Biologia, Agronomia e Matemática que foi implantado há uns dois anos. Curso técnico tem Agroindústria e Agropecuária.” (Informação verbal)

“[...] - Existem linhas de crédito para a agricultura familiar mas o que eu acho que ainda falta é o conhecimento técnico para administrar essas linhas de crédito. [...] A EMATER, que era quem deveria estar dando um suporte, praticamente não existe. Ela é bem precária. Existe um lugar onde os técnicos ficam mas não existe carro ou o combustível para ir até a zona rural.” (Informação verbal)⁴²²

Em contexto que evidencia a exclusão da comunidade dos processos de estruturação do desenvolvimento, os participantes indicaram desconhecer a existência de medidas estaduais de apoio ao produtor rural ou de planejamento estratégico, excetuadas as que tratam dos financiamentos rurais a cargo, especialmente, do BNDES e Banco do Brasil.

Nesse sentido, observa-se o distanciamento da realidade do cerrado piauiense da proposta constitucional de desenvolvimento nacional e da efetivação do direito ao desenvolvimento, determinados como compromisso do Estado, mantendo, pois, como proposta principiológica (garantia meramente formal), a experiência de desenvolvimento.

Não obstante se possa afirmar o desvirtuamento das ações públicas, tendo em vista a intervenção, o horizonte da região sugere o crescimento do segmento, primordialmente vinculado à perspectiva de apoio estatal nas questões de infraestrutura e de facilitação de acesso ao crédito para a classe agroindustrial.

⁴²⁰ KPI1-1 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴²¹ LPI1-1 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

⁴²² YPB4-8 - Código de identificação do participante da pesquisa, Entrevista, 2018.

CONCLUSÕES

Considerando a proposta dialógica de construção dessa tese, na qual as conclusões foram sendo gradativamente apresentadas, reputa-se oportuno retomar, de modo sistemático, algumas das considerações apresentadas.

Para tanto, com o recurso às fontes primárias e secundárias, o problema de pesquisa formulado (pode-se falar de experiência de desenvolvimento enquanto exercício de capacidades humanas, conforme Amartya Sen, considerando a realidade do cerrado uruçuiense com o agronegócio de soja?), viu-se solucionado, porquanto se possa afirmar a inexistência de desenvolvimento - tomado como exercício de capacidades - no município de Uruçuí, uma das mais importantes regiões do Piauí, no quesito produção de grãos.

O título desta tese - “Soja não dá na prateleira”, sintetiza o desfecho da pesquisa na medida em que, simbolizando a fala de um participante, evidencia a aquiescência dos custos sociais e ambientais decorrentes do modelo produtivo implementado nas últimas décadas do século passado.

A pouca ou ausente distribuição de benefícios financeiros gerados a partir da nova prática agrícola e a insuficiente repercussão positiva no município, com a manutenção das carências típicas do subdesenvolvimento, confirmaram a hipótese de pesquisa (existe crescimento econômico em Uruçuí, mas não desenvolvimento, porquanto seja possível identificar, mesmo com o agronegócio, a existência de privações humanas, em processo que conta com a intromissão do Estado em prol da classe empresária), atestando a presença de um contexto político e econômico controlado e estruturado em prol do grande capital e da classe política.

A dominação da cena agroindustrial em Uruçuí, com a construção de sedes e a instalação de equipamentos de ponta nas fazendas e indústrias da região, sugerem, aos atores locais, uma perspectiva de mudança estrutural positiva e de alcance geral, percebida não somente no uso direto da expressão desenvolvimento como representação do nível de evolução do município com a chegada do agronegócio, mas também no desejo de concretização de melhorias amplas na realidade rural e urbana de Uruçuí, deixadas nas entrelinhas das falas dos sujeitos da pesquisa.

Avanços nas ofertas de serviços de saúde, educação, segurança e trabalho decente, ao lado de fatores ambientais, com a preservação do cerrado - fauna e flora - e das áreas de nascente, surgem como demandas crescentes naquela região, devastada, dia a dia, com o avanço da agricultura extensiva.

Os discursos de sucesso, trabalhados em contexto de promoção de políticas de governo com fins eleitorais, apoiados pelos detentores do capital, gradativamente perdem sustentação ante o olhar crítico em face do experienciado na região.

Concretamente, em termos de planejamento para o desenvolvimento, pouco foi constatado, dada a realidade de privação à qual está submetida, máxime, a população rural, com o avanço dos campos de soja.

Tendo em vista os recursos teóricos usados para a construção dessa tese, usados em interação com o empírico, na construção da referência de desenvolvimento, firma-se o entendimento no sentido de que o contexto evolutivo edificado à causa do agronegócio distancia-se, não somente da proposta de Amartya Sen, como também dos teóricos do desenvolvimento econômico.

A espontaneidade do mercado; o caráter objetivo, não particular; o modo transgeracional que aponta para a sustentabilidade; a proposta coparticipativa no processo de planejamento; a horizontalidade; a endogenia; o pertencimento e a identidade cultural, territorial e ambiental; e o ganho econômico distributivo, formam uma proposta de desenvolvimento que não encontra espaço naquele contexto social, denotando o desprezo ao desenvolvimento nacional, prescrito entre os objetivos da República brasileira, e ao exercício do direito ao desenvolvimento, direitos humanos e fundamental.

Em seu lugar, constatou-se a ação de dirigentes pelos agentes privados, a intervenção do Estado, executor dos interesses do capital; a subjetividade, ante a construção e defesa de interesses pessoais ao posto da proteção dos interesses difusos daquela sede; o comando ao invés da colaboração, presente na elaboração de planejamentos nada sustentáveis e no menosprezo às falas dos atores sociais; a exogenia que atende à “proposta de desenvolvimento”, reforçando o subdesenvolvimento, formulada a partir dos detentores do capital e pelo Estado em sua postura interventora; a anulação das vivências e o desrespeito ao que o ser humano, enquanto ser histórico, influenciou e como foi influenciado para a formação da sociedade, guardada a perspectiva dialética, não linear ou etapista que define o desenvolvimento.

Tal desenlace permite reduzir a experiência de Uruçuí a mera mudança, a crescimento econômico para o qual, via de regra, é suficiente a acumulação de riquezas, nesse caso, derivada do aumento e da mecanização da produção.

A expropriação do ser humano de suas escolhas e mesmo do resultado de seu trabalho, nomeadamente em vista da sensível redução das possibilidades de trabalho no campo, fora das fazendas de soja, fonte de enriquecimento do empresariado, reserva àquela região privações não compatíveis com a proposta de desenvolvimento.

Contudo, é meritório sobressair a presença de empresário preocupado com a melhoria das condições de vida de seus empregados, não somente nos campos de trabalho, mas nos horários de alimentação, descanso e lazer. Tal afirmação tem base em verificação realizada *in loco*, em fazenda de soja que, estruturada para a grande produção, ocupa-se também com o acolhimento e respeito aos seus trabalhadores com espaços para a realização de atividades físicas, salas de jogos e com recursos audiovisuais e alojamentos, tanto para funcionários administrativos quanto para os trabalhadores do campo, em disposição coletiva (máximo de dois trabalhadores por apartamento), para casais (sem filhos) e para famílias (casal com filhos), oportunizando, com isso, a vivência familiar. Nada obstante, esse é um contexto de exceção.

Nessa perspectiva, a forma excludente da agricultura extensiva, as demandas por capacitação profissional e a omissão do Estado no oferecimento de serviços básicos como educação, saúde, segurança, contrapõem-se ao movimento de modernização do campo e ao aquecimento do mercado local, com a ampliação do comércio e do setor de serviço.

A destruição do bioma cerrado e a expulsão das comunidades rurais para a cidade, e aliadas às adversidades oriundas dessa migração, com a ausência da experiência cidadã decorrente da sub-moradia e do sub-emprego, e ao sentimento de não pertencimento e de perda da identidade territorial-rural, alusivas ao não desenvolvimento, são fatos inegáveis.

A insuficiência da ação governamental no apoio ao pequeno produtor favoreceu o processo migratório da zona rural à urbana, bem como o abandono da lida do campo de forma autônoma, sendo substituída pelo trabalho assalariado, sazonal, nas fazendas de soja, presente nos relatos de campo.

O desenvolvimento não encontrou, então, espaço naquela região e o Estado, seguindo na coadjuvância, tem permitido e atribuído, aos particulares o principal papel no palco do cerrado, reservando-se a função de planejador dos interesses privados, diante de sua ausência no plano de implementação das práticas de promoção do desenvolvimento.

O Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável do Piauí, de 2015, somente reforça a direção adotada pelo Estado. Dispensando análise aprofundada, a verificação perfunctória é suficiente para revelar o que se espera para o Piauí. Projetos de bilhões de reais voltados, principalmente, para o agronegócio, a infraestrutura e a mineração estão no mapa de oportunidades do estado.

A propósito da missão desenvolvimentista que caberia ao Estado (brasileiro e ao Piauí), por sua atuação interventiva, tem substituído o empresariado, assumido-se empreendedor, titular de riscos e de custos de titularidade ordinária do setor privado. É, de fato, o crescimento econômico, presente em razão do agronegócio e do Estado empreendedor.

Sem embargo do reconhecimento da importância regional e nacional do agronegócio, ao contribuir para a solução de pendências financeiras do país e, ainda, compreendendo que a atividade empresarial é socialmente legítima quando viabiliza reformulações nas estruturas sociais com foco no desenvolvimento nacional e na dignidade humana, relegar exclusivamente aos particulares a missão da promoção social é ferir as estruturas e funções da própria atividade econômica empresária.

O caráter dirigente da Constituição Federal e a proposta de desenvolvimento nacional inserta como princípio em seu texto, na realidade do cerrado de Uruçuí, mantêm-se em plano potencial e o recurso ao direito ao desenvolvimento, instrumental do desenvolvimento, deixado de lado. Os sistemas de poder que norteiam a produção granífera reduzem a importância das identidades culturais e ambientais e dos valores sociais, mingando as forças sociais e locais, bem como sua autonomia para o exercício do direito ao desenvolvimento.

O que determina a falha no desenvolvimento do cerrado é a ausência do exercício do direito ao desenvolvimento em razão do qual são garantidas as vivências de viés humano. A ausência concreta de descentralização proposta na LTD estadual, com a consulta e participação permanente e plural aos grupos ou setores direta ou indiretamente envolvidos na efetivação do desenvolvimento, é um passo inescusável na direção do desenvolvimento, mas precisam ser revistos ante os impactos potencializados pela sinergia dos projetos a serem implantados na região.

É certo que o crescimento econômico no cerrado piauiense tem como motor a ação dos grupos privados transregionais, os quais, concentrando o poder econômico, tem-se fortalecido politicamente contrapondo-se às forças políticas institucionalizadas, retraídas em função da cobrança do compromisso social enquanto parte da atuação agroindustrial. Mas é momento de organizar as forças sociais no sentido de promoção de um novo espaço de conquistas, com o recurso ao direito ao desenvolvimento.

As organizações de poder erguidas em decorrência do agronegócio, têm a importante missão de promover as estruturas locais. Harmonizar a experiência de crescimento econômico com desenvolvimento humano é um desafio imposto, é dever, é compromisso empresarial de contribuição para o bem-estar coletivo, que não pode ser perdido em face da perseguição irracional do lucro.⁴²³

⁴²³Para Enoque Feitosa, à concepção liberal de direitos humanos funda-se, especialmente em bases individualistas que mantidas em confronto com os interesses coletivos - e seus efeitos impensáveis ao tempo das revoluções burguesas do século XIX - evidencia-se à razão do crescimento econômico, da busca do lucro, da falta de comprometimento com a sociedade e com o meio ambiente, sinalizando para a racionalidade da crítica à formulação do direito como garantia pessoal. FEITOSA, 2017 - p. 106

O planejamento, com o estabelecimento de políticas públicas de desenvolvimento, corresponde à via de implantação do direito ao desenvolvimento, que demanda a ação do Estado na direção prescrita na Constituição Federal. Ao mercado não deve ser atribuída a tarefa do planejamento social. Afastar a planificação centralizada não é, por outro lado enfraquecer o poder-dever estatal no sentido de regulação, para fins e interesse social. Antes disso, é fortalecer, de modo planejado, as ações públicas e privadas em vista do crescimento humano, deixando-se, ao lado, debates que envolvam ganhos e perdas de modelos políticos e econômicos antes concebido. A discussão é, portanto, sobre a efetivação do direito ao desenvolvimento, ante o seu caráter humano e fundamental.

O passivo político do cerrado é também a marca do seu subdesenvolvimento humano. Essas forças em ação (Estado e agentes privados) conduzem o processo que, dominado por naturais de outras regiões do país, usam os “indígenas”, melhor dizendo, os nascidos no cerrado, nos seus movimentos de dominação. Segue-se a trilha da colonialidade e dos seus mecanismos de aceitação de exploração territorial.⁴²⁴

O cerrado uruçuiense, resultado desse processo desequilibrado de extração e uso da terra, sem a compensação ambiental e humana necessárias, imiscui-se em movimento de crescimento econômico, mantendo a incongruência com o desenvolvimento.

O acesso à terra, a cada dia mais prejudicado, tem razões claras: a ausência de estrutura produtiva nas pequenas propriedades rurais; a fragilidade negocial dos primeiros donos da terra em relação ao poderio dos empresários do agronegócio; o pouco acesso às tecnologias de incremento à produção, para as quais se exige forte investimento do produtor e a mão de obra especializada, do que decorre um acesso ao emprego agrícola cada vez menor.

O cerrado é, sem dúvida, um importante celeiro produtivo cercado de insegurança. O movimento migratório da zona rural para a urbana, iniciado nos tempos de abertura da fronteira agrícola, tem, hoje, uma inversão. Afastados da experiência cidadã urbana, os antigos

⁴²⁴Colonialismo e colonialidade - pioneiramente tratada por Aníbal Quijano em QUIJANO, 2005 - p. 117-142, são expressões irmã usadas no para tratar formas políticas de controle e exploração territorial / humana. Contudo, dotadas de mecanismos exploratórios distintos, são assim sistematizadas por Wendell Ficher Teixeira Assis: “Se, no colonialismo histórico, a rapina dos recursos naturais se legitimava pela força e supremacia político-militar do Estado colonizador, no contexto de colonialidade na apropriação da natureza, há outros mecanismos de poder que promovem a aceitabilidade da exploração territorial, dentre os quais se destacam: consideração, como vantagem comparativa no mercado mundial, a extração de riquezas naturais; discurso da disponibilidade de terras vazias, degradadas e inexploradas; necessidade de tornar o território economicamente produtivo; criação da ideia-força de que o progresso e o crescimento econômico se atrelam à extração de riquezas naturais; conciliação e harmonia entre exploração capitalista da natureza e preservação ambiental; e integração dos produtos primários à economia global como forma de pavimentar o caminho para era moderna.” ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. **Do colonialismo à colonialidade**: expropriação territorial na periferia do capitalismo. In: Caderno CRH, v. 27, n. 72, p. 613-627, set. / dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n72/11.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2019 – p. 616.

agricultores buscam a retomada da vida no campo, na tentativa de fugir da precariedade da cidade e do desemprego estrutural,⁴²⁵ o que nem sempre tem gerado bons resultados, se avaliados o acesso às terras e às fontes de água. Agregado a isso, o dilema é reforçado em razão do alto nível de automação da vida produtiva no campo, em processo ainda mais excludente. O progresso tecnológico nesse contexto, segue retamente a linha dos países subdesenvolvidos e tal qual se observa na esfera da industrialização, torna-se fonte de conflitos sociais, como outrora destacava Celso Furtado.⁴²⁶

Aos que se mantiveram na zona rural, empregados do campo, a sazonalidade dos empregos, oferecidos em condições débeis,⁴²⁷ é o que de comum se encontra. Ainda tendo em conta realidade do Piauí, da inquietação inicial resulta a conclusão no sentido de que naquelas terras existe pobreza, não porque não exista riqueza, mas porque falta aos agentes políticos o reconhecimento da fundamentalidade do direito ao desenvolvimento e o esforço de implementação de políticas públicas de desenvolvimento.⁴²⁸

As reflexões decorrentes do esforço de pesquisa são aqui apresentadas como um ponto e vírgula do processo investigativo. O exercício de busca empreendido e as descobertas teóricas e empíricas são motivadores de um trajeto de pesquisa a ser construído na direção do desenvolvimento, especialmente em conexão com o Direito.

No contexto de uma pesquisa que promove resultados práticos, e a partir do diagnóstico traçado, a continuação do estudo acerca do desenvolvimento e o esclarecimento do papel do Direito, que se coloca desde a previsão constitucional de desenvolvimento nacional até a definição do humano e fundamental do direito ao desenvolvimento, pateteiam a necessidade do seguimento de diálogo investigativo e formativo, social e institucional, com o fim de internalizar, nos atores sociais e políticos, o verdadeiro sentido do desenvolvimento.

A reprodução do discurso atinente ao desenvolvimento econômico, ao desenvolvimento como crescimento ou como modernização é barreira a ser transposta, para que o uso do termo deixe de ser *somente um modo de dizer*, pois é no tempo em que se ouve que no cerrado existe

⁴²⁵FURTADO, 2007 - p. 78.

⁴²⁶FURTADO, 2014 - p. 99.

⁴²⁷ALVES, 2006, p. 169-170.

⁴²⁸ A reflexão aproveita, analogamente, um pensamento relatado em REINERT, 2016 - p. 280, acerca do pensamento do antropólogo Eric Ross que defendia a relação entre economia e eugenia e seguido por Irving Fisher (1867-1947) e John Maynard Keynes (1883-1946). Diz o autor como representação do pensamento de então: “Os africanos não eram pobres porque foram proibidos de industrializar seus países: eram pobres porque eram negros. Atualmente, quando enfatizamos o papel da corrupção na criação da pobreza, somos um pouco mais politicamente corretos. Os africanos já não são pobres porque são negros: são pobres porque os negros são corruptos. Em última análise, a diferença é marginal.”

desenvolvimento, que se abafam os clamores de mudança. É como se estivesse ouvindo dizer: “Está tudo bem! Tudo certo do jeito que está. ‘Soja não dá na prateleira’”.

Com isso, a proposta é seguir na ampliação desse debate que se ergue da experiência social e que carrega seu valor não só no seu fim, mas no seu processo de construção. Os conflitos e as contradições são parte da estrutura social e requerem articulação com o escopo de assegurar a ordem política e jurídica em torno do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Vicente Eudes Lemos. Os cerrados piauienses e sua nova lógica de reprodução capitalista. *In: Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006. p. 235-258.
- _____. **Mobilização e modernização nos cerrados piauienses**: formação territorial no império do agronegócio. 2006. 320 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- ANJOS FILHO, Robério Nunes. Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional. *In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 117-152.
- ARAÚJO, M. R. S. de. **Determinações territoriais da agricultura mundializada**: a soja nos espaços rurais e urbanos de Uruçuí – PI. 2016. 202 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, SP, 2016.
- ARAÚJO, Massilon J. **Fundamento de agronegócios**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BEDIN, Gilmar Antonio. Direitos humanos e desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. *In: Desenvolvimento em questão*, n.1, p. 123-149, jan./jun. 2003. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/70>>. Acesso em: 8 abr. 2018.
- BERCOVICI, Gilberto. O trabalho na ordem econômica constitucional. *In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena (org.). Brasil e Moçambique: os direitos humanos econômicos, sociais e culturais entre promessas formais e as demandas por sua concentração*. João Pessoa: Ideia, 2019 - p. 213-232.
- _____. O Estado desenvolvimentista e seus impasses. **Boletim de Ciências Económicas**, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. XLVII, p. 149-180, 2004. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24894/1/BoletimXLVII_Artigo4.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- _____. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, ano 36, n. 142, p. 35-52, abr./jun. 1999.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agoniada Constituição económica. **Boletim de**

Ciências Econômicas. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. XLIX, p. 57-77, 2006. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4107162/mod_resource/content/0/BERCOVICI%20C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%20C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BERLIN, Isaiah. *Two concepts of liberties. Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRETTON WOODS CONFERENCE. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/wwii/98681.htm>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

BUAINAIN, Antônio Márcio. Alguns condicionantes do novo padrão de acumulação da agricultura brasileira. In: **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 211-240.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

BURANELLO, Renato. Letra de crédito do agronegócio na captação de poupança pública e financiamento privado do agronegócio. In: **Direito do Agronegócio**: mercado, regulação, tributação e meio ambiente. São Paulo: *Quartier latin*, 2011. p.479-528.

_____. Sistemas agroindustriais e contratos de integração vertical. In: **Direito do agronegócio**: mercado, regulação, tributação e meio ambiente. São Paulo: *Quartier latin*, 2013. p. 199-220. v. 2.

BUSSINGUER, Marcela de Azevedo. Política pública e inclusão social: o papel do direito do trabalho. São Paulo: LTr, 2013.

CALLEGARIA, José Carlos. Desenvolvimento econômico, direito do trabalho e direitos sociais – uma análise das Convenções da Organização Internacional do Trabalho. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 491-513.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas; BENINE, Renato Jaqueta. Políticas públicas: análises sobre suas providências. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 83-95.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos – delimitações, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN,

Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p 153-178.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito internacional e direito interno: sua interação na proteção dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/introd.htm>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

CARTA AFRICANA DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr>>. Acesso em: 5 maio 2017.

CARTA DA ONU de 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

CARVALHO, Daniel César Meneses de. **Agricultura familiar em Uruçuí: multifuncionalidade e impactos ambientais**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Piauí, Teresina, Piauí, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 35, n. 138, p. 39-48, p. 45, abr./jun. 1998.

COSTA, Francisco de Assis. Indicações para a política e o planejamento do desenvolvimento sustentável e inclusivo da Amazônia In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional - uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013. p. 109-122.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTO, Joaquim Miguel. **O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch**. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-ao-desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. **O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxos e desafios**. São Paulo: Renovar, 2001. p. 51-119.

DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e política social. In: **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

DERANI, Cristiane. **Privatizações e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/embrapa-no-brasil>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ENGELS, Friedrich. **Carta a Joseph Bloch**, em 22 de setembro de 1890. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1890/09/22.html>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

FACHIN, Melina Girardi. Direito fundamental ao desenvolvimento – Uma possível ressignificação entre a Constituição Brasileira e o Sistema Internacional de Proteção dos direitos humanos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 179-198.

FEITOSA, Enoque. A questão da natureza sob uma perspectiva da Filosofia do Direito: uma abordagem marxista. In: **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 8, mai./ago., 2017 - p.104-121.

_____. Direitos e diálogos interculturais. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena (org.). **Brasil e Moçambique: os direitos humanos econômicos, sociais e culturais entre promessas formais e as demandas por sua concentração**. João Pessoa: Ideia, 2019 – p. 151-168.

FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena. Direito e Filosofia da práxis: a teoria do direito entre descrição e prescrição. In: FEITOSA, Enoque *et all* (coord.) **Marxismo e direito**. XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, João Pessoa, 2014, p. 8-24.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar M. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. Limites e confrontações. In: **Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses**. Curitiba: Apris, 2013. p. 171-269.

FERRI, Giuseppe. **Manuale di Diritto Commerciale**. 10 ed. Torino: UTET, 1997.

FREITAS, Lorena; VERAS, Valéria. Universalismo *versus* Relativismo: um retorno ao Direito Romano para a compreensão dos direitos humanos e sua aplicação ao Tribunal de SADC (Caso Campbell v. Zimbábue). In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena (org.).

Brasil e Moçambique: os direitos humanos econômicos, sociais e culturais entre promessas formais e as demandas por sua concentração. João Pessoa: Ideia, 2019 – p. 311-340.

_____. Da intransponibilidade entre descrição e prescrição.: um ensaio sobre pragmatismo e direito. In: **Problemata**, v. 8, n. 3, 2017- p. 160-171.

FUNDAÇÃO CEPRO. Disponível em: <<http://www.cepro.pi.gov.br/index.php>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. **O longo amanhecer:** reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **Em busca de novo modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Capitalismo global**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Criatividade e dependência**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____. **Raízes do subdesenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FLORES, Joaquim Herrera. **Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência**. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

FÓRUM dos COREDEs/RS. Contribuição dos COREDEs/RS para o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: **Política e planejamento regional:** uma coletânea. RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). Brasília: UP Gráfica, 2013. p. 136-155.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: RT, 1981. p. 7-14.

_____. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **A ordem constitucional na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder**. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam Internacional, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/urucui/panorama>>. Acesso em: 1 mar. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 15 mar. 2108.

LEAL, M. N.; FRANÇA, V. L. A. Reestruturação da produção agrícola e organização do espaço agrário piauiense: o agronegócio da *commodity* soja. **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, v. 30, n. 2, p. 13-28, jul/dez. 2010.

LEI Nº 6.967, de 03 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/ppt.php>>. Acesso em 03 mar. 2019.

LEI COMPLEMENTAR Nº. 87, de 22 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/ppt.php>>. Acesso em 03 mar. 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 4 ed. São Paulo: RT, 1998.

MAQUIAVEL, Niccolò. **O Príncipe**. Edição Ridendo Castigat Mores. Versão *ebook*. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

MARTINS, José de Souza. **Capitalismo e tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1975.

MARTINS, Marcos Francisco. **Marx, Gramsci e o conhecimento: ruptura ou continuidade**. Campinas: UNISAL, 2008.

MATOS, Patrícia Francisca; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. A modernização da agricultura no Brasil e os novos usos do território. In: **Geo UERJ**, ano 13, v. 2, n. 22, p. 290-322, 2. sem. 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

MATOPIBA. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/tema-matopiba/sobre-o-tema>>. Acesso em: 7 abr. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em:
<<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso em: 1 mar. 2018.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB (MEC), 1960. p. 57.

MONTEIRO, Maria do Socorro Lira; AGUIAR, Teresinha de Jesus Alves. Ocupação do cerrado piauiense: valorização fundiária e consequências ambientais. In: **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006. p. 211-233.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios**. Portal de Periódicos UFSC. Disponível em:
<<http://periodicos.bu.ufsc.br>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

MORAES, Maria Dione Carvalho de. Do destino pastoril à vocação agrícola: modernização agrícola dos cerrados e inflexões discursivas nas narrativas mestras do Piauí. In: **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006. p.173-209.

NORTH, Douglass C. et. al. *Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development*. **World Bank, Policy Research Working**. Disponível em:
<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015978>. Acesso em: 5 jan. 2018.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução do direito econômico**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Diogo Pignataro; MENDONÇA, Fabiano; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. A governança pública e o Estado regulador brasileiro na efetivação do direito fundamental ao desenvolvimento. In: **Regulação Econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008. p. 41-88. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_16258-1522-5-30.pdf?090423180251>. Acesso em: 13 fev. 2018.

OLIVEIRA, Luciano. **Não fale do Código de Hamurábi!** A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação. Disponível em:
<<https://www3.ufpe.br/moinhojuridico/images/ppgd/7.4%20hamurabiporlooliveira.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017

OLIVEIRA, Romina Julieta Sanchez Paradizo. **Inovação ambiental e o arranjo produtivo local de soja no cerrado piauiense**. Orientadora: Maria do Socorro Lira Monteiro. 2015.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2015.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. *In: Estudos avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, set./dez. 1989. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7a06.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

PERROUX, François. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica. O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao Desenvolvimento – Desafios contemporâneos. *In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 95-116.

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/pp.php>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO PIAUÍ – PDES-Piauí – TOMO I, Produto 9. Julho 2015. Disponível em: <http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO02_5421b8c736.pdf> Acesso em 22 abr. 2019.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO PIAUÍ – PDES-Piauí – TOMO II, Produto 9. novembro 2015. Disponível em: <<http://www.cepro.pi.gov.br/download/201608/CEPRO0219a421fdad.pdf>> Acesso em 22 abr. 2019.

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/pp.php>> Acesso em: 1 mai. 2019.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POPULAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE URUÇUI-PI. Disponível em: <<http://www.deepask.com/goes?page=urucui/PI-Confira-a-populacao-e-a-densidade-demografica-do-seu-municipio>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PORTO, Marcelo Firpo. Ecologia, economia e política: contradições, conflitos e alternativas do desenvolvimento. *In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). Política e planejamento regional: uma coletânea*. Brasília: UP Gráfica, 2013. p. 84-97.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.* Buenos Aires: CLACSO, 2005 - p. 117-142.

RAMOS, Pedro *et. al.* **Dimensões do agronegócio brasileiro:** políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007.

RAWLS, John. **O liberalismo político.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

REINERT, Erik S. **Como os países ricos ficaram ricos ... e por que os países pobres continuam pobres.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

RISTER, Carla Abrantkoski, **Direito ao desenvolvimento:** antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. O agronegócio será ecológico. *In: O mundo rural do Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola.* Embrapa, Brasília, DF, 2014 - p. 509-529.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento:** crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza:** como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. São Paulo: Companhia de Letras, 2005.

SALAMA, Bruno Meyerhot. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglass North. *In: DIMOULIS, Dimitri; VIEIRA, Oscar Vilhena (org.). Estado de Direito e o desafio do desenvolvimento.* São Paulo: Saraiva, 2011.

SANCHEZ, Z. Van der Meer; NAPPO, S. A. Sequência de drogas consumidas por usuários de crack e fatores interferentes. *In: Revista Saúde Pública.* Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

SANTOS, Adrianna de Alencar Setubal Santos. O direito ao desenvolvimento e à livre iniciativa: a confluência a partir da liberdade. *In: XXVI CONPEDI*, São Luis, MA, p. 5-22, nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/y800859o/r1Mz255j5RRzg3Rd.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direito humanos, democracia e desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2014.

SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio:** a dimensão sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2008. Texto para discussão n. 3.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1997. p. 63-93.

SETUBAL, Aglair Alencar. HEGEL e Marx: as duas concepções para entendimento de *práxis*. In: **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 35, p. 103-133, abr. 1991.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **Development as freedom**. 1st. ed. New York: Anchor Books. 1999.

SILVA, Antonio Joaquim da. **Agricultura familiar territorialização/desterritorialização/reterritorialização provocada pelo agronegócio no cerrado piauiense**: hibridismo sociocultural em Uruçuí. Orientadora: Maria do Socorro Lira Monteiro. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

SILVA, Antonio Joaquim da; MONTEIRO, Maria do Socorro Lira; BARBOSA, Eriosvaldo Lima. Nova dinâmica produtiva e velhas questões territoriais nos cerrados setentrionais do Brasil. In: Revista **Espacios**, Caracas, Venezuela, v. 36, n. 21, 2015, p. 14. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a15v36n21/15362115.html>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SILVA, Antonio Joaquim; MONTEIRO, Maria do Socorro Lira; SILVA, Marlúcia Valéria. Contrapontos da consolidação do agronegócio no Brasil. In: **Sociedade e Território** – Natal, v. 27, n. 3, p. 95 -114. jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br>>. Acesso em: 5 set. 2018.

SILVA, Josenildo de Souza e. Desenvolvimento ou envolvimento participativo? In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional**: uma coletânea. Brasília: UP Gráfica, 2013. p. 98-107.

SILVA, José Afonso. O estado Democrático de Direito. In: **Revista de Direito Administrativo**. nº 173, Rio de Janeiro, p. 15-34, jul./set., 1988.

SILVA, Roni Antonio Garcia. **Administração rural**: teoria e prática. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídicas das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 3-15.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao desenvolvimento e justiça de transição – conexões e alguns dilemas. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 463-489.

SOUSA, I. S. F. Difusão de tecnologia para o setor agropecuário: a experiência brasileira. **Cadernos de Difusão Tecnológica**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 187-196, mai./ago. 1987.

SOUSA, Livia Maria de. O direito humano ao desenvolvimento como mecanismo de redução da pobreza em região com excepcional patrimônio cultural. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 311-336.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues. Desenvolvimento sustentável – governança, participação social e diálogo federativo – a forma define o conteúdo. In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). **Política e planejamento regional: uma coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013. p. 61-65.

TOMAZ, Carlos Alberto Simões. Constituição dirigente e democracia. A constituição dirigente (ainda) como suporte normativo do desenvolvimento do projeto de modernidade periférica do Brasil. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 20, n. 7, p. 44-55, jul. 2008.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Direitos humanos e desenvolvimento: evolução e perspectiva do direito ao desenvolvimento como um direito humano. In: **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Fabris, v. 2, p. 261-329, 1997.

TRUBEK, David M. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: **O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro: textos selecionados de David M. Trubek**. Orf. José Rodrigo Rodriguez. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 185-215.

_____. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? In: **O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro: textos selecionados de David M. Trubek**. Orf. José Rodrigo Rodriguez. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 217-225.

VILARINHO, L. S. **Capital social e desenvolvimento no agronegócio no cerrado do Piauí: desafios e potencialidades no município de Uruçuí**. Orientadora: Wilza Gomes Reis Lopes 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. **Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo**. In: Caderno CRH, v. 27, n. 72, p. 613-627, set. / dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n72/11.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

WHAT NOW. **Relatório de Dag Hammarskjöld**. 1975. Disponível em: <http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2016/07/What-Now-1975.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2018

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa a ser desenvolvida em Curso de Doutorado Interinstitucional (DINTER) em Direito, na linha de pesquisa *Direitos Sociais, Regulação Econômica e Desenvolvimento*, a qual faz parte um convênio firmado entre a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Piauí (UFPI), que tem como pesquisadora responsável a professora do Departamento de Ciências Jurídicas da UFPI e doutoranda Profa. Ma. Adrianna de Alencar Setubal Santos. A pesquisa é intitulada *A efetivação do direito ao desenvolvimento no município de Uruçuí-PI: uma análise a partir da ocupação do cerrado pelo agronegócio de soja*⁴²⁹, e será desenvolvida nos termos a seguir.

Antes de mais nada, gostaria de informar que o Sr. (a) será esclarecido (a) sobre a pesquisa sob qualquer aspecto que desejar, e que é livre para se recusar a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Sua identidade será mantida em sigilo e os resultados da pesquisa não conterão seus dados, que permanecerão confidenciais. O Sr. (a) não será identificado (a) em qualquer publicação que possa resultar desse estudo. **Uma via Termo de Consentimento** será entregue ao Sr. (a), na qual constará a sua assinatura e a da pesquisadora responsável, e a outra será mantida pela pesquisadora responsável em arquivo pessoal junto à Universidade Federal do Piauí, pelo tempo previsto em lei.

Inicialmente, é importante relatar que a motivação para a realização da presente pesquisa foi verificar o respeito à Constituição Federal no que tange à busca pelo desenvolvimento nacional.

Diante desse preceito, e reconhecendo a necessidade de aprimoramento do desenvolvimento em terras piauienses, decidiu-se investigar a observância ao texto constitucional, a partir da ação estatal junto ao agronegócio de soja na região de Uruçuí-PI, reconhecidamente uma das maiores produtoras de grãos do país.

Assim, diante da curiosidade que moveu o início da pesquisa, destaca-se como objetivo desse projeto a investigação sobre a repercussão da prática do agronegócio de soja na região de

⁴²⁹Em razão das pesquisas teórica e empíricas e do curso assumido pela pesquisa, o título da tese que, ao tempo da apresentação do projeto de pesquisa para apreciação pelo Comitê de Ética em Pesquisa era “A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE URUCUÍ-PI: uma análise a partir da ocupação do cerrado pelo agronegócio de soja”, foi alterado, não obstante tenham sido mantidos os objetivos, o problema e a hipótese de pesquisa.

Uruçuí, com vistas a identificar os caminhos do desenvolvimento humano na região, tratado no presente projeto de tese como direito ao desenvolvimento, o qual, por sua vez, envolve a verificação de medidas de bem-estar econômico, social, educativo, de saúde e meio ambiente, entre outros.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, além da utilização de fontes secundárias, especialmente da literatura relacionada ao tema, optou-se por desenvolver um estudo empírico, para o qual serão realizadas entrevistas com gravação somente de áudio, iniciadas com a indicação do participante da pesquisa por um código alfanumérico, sem a sua identificação civil. A entrevista partirá de questões norteadoras, previamente analisadas e autorizadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa, da UFPI, Campus Ministro Petrônio Portella, as quais que genericamente versam sobre as suas impressões acerca dessa ação estatal e de seu reflexo no desenvolvimento humano da região.

É oportuno salientar que a entrevista poderá ser interrompida a qualquer momento por V. Sa., sem que seja necessária a indicação da causa da interrupção ou, não sendo de seu interesse discorrer sobre determinado tema, a pergunta, sem qualquer problema, poderá ficar sem resposta.

Considerando a regulamentação sobre pesquisa com seres humanos, Res. 510/2016 e 466/2012, toda pesquisa envolve riscos. Nesse sentido, o risco da presente pesquisa pode consistir em algum constrangimento que o (a) Sr. (a) poderá sentir durante a resposta às questões norteadoras ou um eventual cansaço durante a realização da entrevista.

Para contornar os referidos riscos, gostaria de reafirmar, como anteriormente referido, que a entrevista poderá ser interrompida a qualquer momento por V. Sa., sem que seja necessária a indicação da causa da interrupção ou, ainda, não sendo de seu interesse discorrer sobre determinado tema, a pergunta, sem qualquer problema, poderá ficar sem resposta.

Além disso, enquanto pesquisadora responsável, ficarei disponível ao (a) Sr. (a) para prestar qualquer auxílio que considere necessário ou esclarecer qualquer dúvida que o (a) Sr. (a) entenda conveniente resolver para a continuação da entrevista, que se desenvolverá pelo tempo que o (a) Sr. (a) entender adequado.

Vale reforçar que a pesquisadora está sempre disponível para prestar esclarecimentos relativos à temática em análise, mesmo após a conclusão da entrevista.

Como benefício da presente pesquisa, é possível identificar o ganho relativo ao conhecimento partilhado em relação ao tema do desenvolvimento humano, visto que o participante poderá propor questionamentos, certamente valiosos, atinentes à temática em estudo. Ademais, quanto ao termo da pesquisa, será possível verificar os caminhos do

desenvolvimento humano na região do cerrado produtor de soja e, com isso, o cumprimento ou não do preceito constitucional que define a meta do desenvolvimento nacional, permitindo, em consequência, a implementação de políticas de melhoramento não só do setor produtivo, mas do humano naquela região.

É relevante sobrelevar, inclusive, que essa pesquisa não implica qualquer custo para o (a) Sr. (a), e não será disponível qualquer tipo de compensação financeira adicional.

Considerando que a pesquisadora responsável irá ao encontro do participante da pesquisa, em horário de sua conveniência, não se justificam gastos com deslocamento ou alimentação. Entretanto, em sendo estes verificados, as despesas ficarão a cargo da pesquisadora. Caso o (a) Sr. (a) experimente algum dano material decorrente da participação nessa pesquisa, serão tomadas todas as providências para a sua reparação.

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: AGENTES DA AGRICULTURA

ENTREVISTADO Nº _____

DIA: _____

HORÁRIO DE INÍCIO DA GRAVAÇÃO: _____

PESQUISADOR RESPONSÁVEL: ADRIANNA DE ALENCAR SETUBAL SANTOS

LOCAL DA ENTREVISTA: _____

1. Para o (a) Senhor (a), alguma coisa mudou na região (rural e urbana), com o aumento da área de produção de soja? O (a) Senhor (a) poderia listar algumas dessas mudanças?
2. Como o (a) Senhor (a) enxerga a atuação do Estado aqui na região, no que diz respeito à produção de soja? A ação do Estado é positiva ou negativa, no seu ponto de vista?
3. O (a) Senhor (a) tem acesso a programas ou políticas públicas de incentivo à sua atividade produtiva?
4. O (a) Senhor (a) tem conhecimento de alguma lei que trate sobre o desenvolvimento dessa região?
5. A que o (a) Senhor (a) atribui esse movimento de crescimento da produção agrícola no cerrado? Problemas demográficos de outras regiões, carência de trabalho em outras regiões e estados da federação, especulação ou expansão do mercado produtivo?
6. Qual o perfil do produtor rural dessa região do cerrado do Piauí?
7. Como o (a) Senhor (a) enxerga o crescimento do agronegócio na sua região? Positivo, negativo, organizado, desorganizado ou teria outra palavra ou situação para descrevê-lo?
8. A cidade cresceu com o aumento do agronegócio? Se afirmativa a resposta, como foi esse crescimento? Organizado, desorganizado, positivo ou negativo?
9. A que o (a) Senhor (a) atribui o crescimento do ambiente do agronegócio na sua região?
10. Quem são as pessoas que atuam na agricultura familiar? E no agronegócio? E como mão de obra? São naturais da região ou vêm de fora?

11. O (a) que o (a) Senhor (a) identifica como resultado do crescimento do agronegócio na sua região? Sua região ficou mais desenvolvida, cresceu?
12. O (a) Senhor (a) entende como importante a relação com o poder público? Por quê?
13. Como o Estado se apresenta no contexto da produção sojeira? Quais são as ações, políticas e planejamentos?
14. Existe desenvolvimento em Uruçuí? Desde quando e por quê? O que indica esse desenvolvimento?

**APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: MUNÍCIPES,
GESTORES E LIDERANÇAS**

ENTREVISTADO Nº _____

DIA: _____

HORÁRIO DE INÍCIO DA GRAVAÇÃO: _____

PESQUISADOR RESPONSÁVEL: ADRIANNA DE ALENCAR SETUBAL SANTOS

LOCAL DA ENTREVISTA: _____

1. Como o (a) Senhor (a) avalia o crescimento da região de Uruçui – PI, desde que o agronegócio de soja foi iniciado nessa região?
2. Para o (a) Senhor (a), alguma coisa mudou na região (rural e urbana), com o aumento da área de produção de soja? O (a) Senhor (a) poderia listar algumas dessas mudanças?
3. O que o (a) Senhor (a) entende por desenvolvimento?
4. O (a) Senhor (a) acredita que a região de Uruçui – PI é desenvolvida? Por quê?
5. O (a) Senhor (a) tem conhecimento de alguma lei que trate sobre o desenvolvimento dessa região ou mesmo do Piauí?
6. O (a) Senhor (a) identifica algum empecilho, dificuldade ou, em outro sentido, possibilidades de crescimento do agronegócio de soja para essa região? Por quê?
7. O eventual crescimento da atividade de produção de soja nessa região, no futuro, poderia ser verificado graças a que tipo de situação: autogestão empresarial, aumento do consumo do produto, apoio governamental direto para a produção agronegocial, apoio à agricultura familiar, melhoria da infraestrutura ou outra situação? Por quê?
8. A que o (a) Senhor (a) atribui esse crescimento da produção agrícola no cerrado? Pressões demográficas de outras regiões, carência de trabalho em outras regiões e estados da federação, especulação ou expansão do mercado produtivo?
9. Qual o perfil do produtor rural dessa região do cerrado do Piauí?

10. Como o (a) Senhor (a) enxerga o crescimento do agronegócio na sua região? Positivo, negativo, organizado, desorganizado ou teria outra palavra ou situação para descrevê-lo?
11. A cidade cresceu com o aumento do agronegócio? Se afirmativa a resposta, como foi esse crescimento? Organizado, desorganizado, positivo ou negativo?
12. A que o (a) Senhor (a) atribui o crescimento do ambiente do agronegócio na sua região?
13. Quem são as pessoas que atuam na agricultura familiar? E no agronegócio? E como mão de obra? São naturais da região ou vêm de fora?
14. O (a) Senhor (a) identifica, enxerga na sua região o resultado do crescimento do agronegócio? Sua região ficou mais desenvolvida?