



Recebido 09 out. 2014

Aceito 29 out. 2014

## **A REALIDADE DAS SERRAS CENTRAIS POTIGUARES E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE**

*Fabiane Maria Dantas\**

*Patrícia Borba Vilar Guimarães\*\**

### **RESUMO**

O presente estudo pretende induzir reflexões acerca da realidade das serras de Santana e João do Vale sob o ângulo do Direito, Desenvolvimento e Sustentabilidade. A região encontra-se localizada na porção central do estado do Rio Grande do Norte a qual se sobressai pelas perspectivas de prosperidade porém não consegue atingir um resultado proporcional aos recursos naturais dos quais dispõe. O caso constitui exemplo da possibilidade de se desenhar cenários e atores dentro de um mesmo enredo constitucional e do diálogo de princípios que deverão nortear o desenvolvimento pautado na sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Direito e desenvolvimento. Serras centrais Potiguaras. Sustentabilidade.

\* Graduada em Direito pela UFRN, pós-graduada em Direito Processual Civil pela UFRN e em Direito Público pela Universidade Anhanguera. Mestranda em Direito e Oficial de Justiça.

\*\* Doutora em Recursos Naturais – UFCG (Programa interdisciplinar). Mestre em Direito - UFRN. Mestre em Ciências da Sociedade - UEPB (Programa interdisciplinar). Especialista em Direito Processual Civil- UEPB. Tecnóloga em Processamento de Dados - UFPB. Bacharel em Direito - UEPB. Advocacia pública e privada (1996-2010).

## 1 INTRODUÇÃO

O caso da fruticultura serrana desenvolvida nas terras centrais potiguares constitui um exemplo da possibilidade de se desenhar cenários e atores dentro de um mesmo enredo de desenvolvimento. Desenvolvimento no seu sentido transcendental, ou seja, que ultrapassa os lindes do acúmulo de riqueza mas agrega, sobretudo, a inclusão social. A discussão se torna ainda mais fértil se abordada de uma forma dialógica onde entram em cena a discussão sobre os princípios constitucionais que orientam o desenvolvimento e à sustentabilidade.

A análise do desenvolvimento partindo de dados observados em um determinado local permite um estudo mais profundo de uma realidade. A importância do foco local e de suas especificidades estão presentes nos referenciais teóricos do cunho de estudiosos do Direito e Desenvolvimento como Amartya Sen (2013) e Brian Tamanaha (2009). O desenvolvimento regional e a sustentabilidade abordados nas perspectivas de Ignacy Sachs (2004, 2009) e Gilberto Bercovich (2003) transcendem os lindes dos próprios vocábulos, aflorando as discussões sobre princípios que remetem ao direito fundamental do desenvolvimento e de um meio ambiente sano.

O diagnóstico trazido à baila pela Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (2012), mostra a expectativa de prosperidade porém, a ausência de políticas públicas capazes de fomentar o desenvolvimento no seu sentido mais amplo.

## 2 DIREITO, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

Para que seja possível entender o sentido de “desenvolvimento” é necessário organizar ideias que unam o vocábulo à uma certa moldura e paisagem: um contexto histórico, político, econômico e social de dado objeto de estudo. Igualmente é premente considerar a ideia de que “desenvolvimento” é gênero que abriga várias espécies. Assim, tem-se o desenvolvimento econômico, sustentável, social, trazendo a possibilidade de análises multifacetadas de um mesmo vocábulo, conservando sua essência, visto porém sob uma ótica diversa.

Quando analisado sob o prisma econômico e jurídico, o termo desenvolvimento se une ao seu oposto – subdesenvolvimento - e busca amparo na lei que abriga e espera de uma forma programática, a sua efetividade. As discussões são ainda mais férteis se, colocada ao lado do quesito subdesenvolvimento, a sustentabilidade for invocada, constituindo o

desenvolvimento sustentável desafio desta e das futuras gerações. Ignacy Sachs (2009, p. 71) alarga o conceito de sustentabilidade ao traduzi-lo sob várias dimensões:

(...) Muitas vezes, o termo é utilizado para expressar a sustentabilidade ambiental. Creio, no entanto, que este conceito tem diversas outras dimensões. (...) a sustentabilidade social vem na frente, por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar com a probabilidade de que um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental; um corolário: a sustentabilidade cultural; a sustentabilidade do meio ambiente vem em decorrência; outro corolário: distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades; a sustentabilidade econômica aparece como uma necessidade, mas em hipótese alguma é condição prévia para as anteriores, uma vez que um transtorno econômico traz consigo o transtorno social, que, por seu lado, obstrui a sustentabilidade ambiental; o mesmo pode ser dito quanto à falta de governabilidade política, e por esta razão é soberana a importância da sustentabilidade política na pilotagem do processo de reconciliação do desenvolvimento com a conservação da biodiversidade; novamente um corolário se introduz: a sustentabilidade do sistema internacional para manter a paz – as guerras modernas são não apenas genocidas, mas também ecocidas – e para o estabelecimento de um sistema de administração para o patrimônio comum da humanidade.

Entrelaçados Direito, Desenvolvimento e Sustentabilidade encontram-se inseridos num campo fértil, onde as sementes dos vários saberes e fazeres interdisciplinares são lançadas, criando a prospecção de possíveis ações e soluções. Um caminho a ser construído e reconstruído tendo em vista a dinamicidade das disciplinas, imersas numa realidade mutante.

Ao revés, falar sobre Desenvolvimento e Desenvolvimentismo no Brasil é recorrer à História Econômica do país; é observar os mais variados diálogos acerca do desenvolvimento econômico do Brasil. Oswaldo Agripino de Castro Júnior (PPGD UFRN, 2006), ao comentar sobre Direito e Desenvolvimento, traz à discussão várias abordagens que perfilham desde a preocupação com a inserção de uma ideologia do desenvolvimento para a promoção do desenvolvimento nacional preconizada por Paulo Freire, até a assimilação de desenvolvimento como arcabouço que abriga crescimento econômico e desenvolvimento social preconizado por Celso Furtado (BIDERMAN, Ciro e outros. pág. 64), propiciando rumo e abertura de diálogos.

Por outro lado, e, numa perspectiva histórica, inevitável falar sobre desenvolvimento no Brasil sem transportar-se para o contexto que se desdobrava nos anos 1930. O chamado desenvolvimentismo brasileiro é contado e recontado por vários doutrinadores da seara econômica sob uma perspectiva histórica, fruto do Estado despido da democracia.

A chamada era Vargas constituiu, ainda que de forma tímida, o início do processo de desenvolvimento, refletido pelo contexto internacional: a fase de ouro do capitalismo industrial, trazendo uma onda de industrialização para os países, dentre os quais o Brasil.

Com Vargas, criou-se a Companhia Siderúrgica Nacional e a Petrobrás, importantes realizações no campo da energia e indústria de base. Com Juscelino, a ideologia desenvolvimentista foi intensamente fomentada, atingindo seu ápice. O lema “desenvolver 50 anos em 5” não era apenas mero “marketing” mas objetivo real da era Kubitschek: a efetivação do Plano de Metas.

O Novo Desenvolvimentismo – ND - se difere daquele preconizado entre os anos de Vargas e Kubitschek. Vive-se hoje não mais um Estado totalitário mas em uma democracia. Para Guimarães (2013, p. 33):

O contexto histórico do ND no país aponta para a necessidade de adequação das instituições jurídicas e políticas, as quais já vêm produzindo resultados nítidos. O Brasil experimentou reforços institucionais a partir da Constituição de 1988, com os processos de redemocratização e de reforma do Estado. Após os anos 1990, ocorreu a formação do Estado regulador. Cada vez mais, há um reconhecimento dos direitos de minorias e a implementação de políticas de inclusão social e distribuição de renda.

Assim, a perspectiva de desenvolvimento alarga-se para abarcar outras concepções, frutos da própria dinamicidade de novas realidades.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O PIONEIRISMO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

A política de desenvolvimento instalada no Brasil no governo de Juscelino Kubitschek priorizou as regiões Sul e Sudeste do país, criando um fosso cada vez maior entre as regiões brasileiras, principalmente a região Nordeste. Neste contexto, a necessidade de se discutir a questão do desenvolvimento regional se tornou necessária (FURTADO, Celso e outros. pág. 35).

Segundo a professora Tânia Bacelar<sup>1</sup> (FURTADO, Celso e outros. pág. 36), Furtado contestou as principais bases teóricas que até então eram vistas como dogmas: a seca como

<sup>1</sup> Na verdade, o problema da seca para Celso Furtado, extrapolava a política de recursos hídricos; estava intimamente ligado à ordem socioeconômico do semiárido e sua formação política de estrutura oligárquica. Como consequência da política desenvolvimentista implementada por Juscelino, investindo e protegendo a industrialização nascente e crescente do Sudeste, Furtado denuncia a ausência de políticas de investimento para a região Nordeste, ressaltando práticas como a do chamado “comércio triangular”, onde o Nordeste financiava o desenvolvimento do Sudeste, sendo consumidor de bens produzidos naquela região ao invés de manter relações comerciais mais favoráveis com o comércio exterior.

motivo principal da falta de investimentos no Nordeste; e o próprio Plano de Metas, base do governo de Juscelino Kubitschek.

Várias foram as iniciativas do Prof. Celso Furtado no âmbito da discussão sobre o desenvolvimento do Nordeste. Além do seu livro “Formação Econômica do Brasil” onde chama atenção para o “Complexo Nordestino”, suas raízes, características e peculiaridades, engajou-se à frente do Grupo de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste, cujos relatórios, intitulados “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” serviram de bases diretrizes para a ação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

A criação da SUDENE está ligada à proposta de trazer o Estado Desenvolvimentista para o Nordeste. Celso Furtado ajudou a alavancá-la. Com o advento da SUDENE se iniciam as políticas públicas em termos de desenvolvimento voltadas para as regiões Nordeste e, logo após, a Amazônica.

Em 2001, a SUDENE é extinta. Vários são os motivos de seu desaparecimento dentre os quais a recessão de 1980 e a expansão do modelo liberal globalizante, gerando privatizações no setor público e a extinção das superintendências de desenvolvimento macrorregionais, instrumentos de atuação da política desenvolvimentista. É nesse cenário que as Agências de Desenvolvimento do Nordeste se implantam.

## 2.2 A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SERIDÓ – ADESE – COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As mobilizações em torno da criação de entidades que representassem interesses comuns dos municípios do Seridó começaram a se proliferar no final dos anos 1990. Tais movimentos partiram de organizações sindicais do meio urbano e rural que pleiteavam uma maior representatividade dos anseios da região; uma entidade que reunisse tais interesses e que fomentasse o desenvolvimento sustentável urbano e rural.

A Diocese de Caicó, presidida na época pelo bispo Dom Jaime Vieira Rocha, serviu de aliada junto às associações rurais e urbanas no intuito da criação de um plano de desenvolvimento sustentável do Seridó e mecanismos que garantissem sua efetividade. A escolha do bispo diocesano pelas associações não foi meramente casual. O que se pensava era que, por ser pessoa influente tanto no meio social quanto político e, ao mesmo tempo, desprovido de preferências políticas, o representante da Diocese de Caicó seria esse elo de ligação entre o povo, os agentes políticos e a sociedade civil organizada.

Assim, o bispo diocesano deu início a uma série de discussões tanto a nível local quanto nacional, com representantes da classe política e da sociedade civil como a Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

Inicialmente foi elaborado um Plano de Desenvolvimento Sustentável da região do Seridó encomendado pela FIERN. A professora universitária Tânia Bacelar, estudiosa da região do semiárido nordestino aliado à questão da sustentabilidade ficou à frente dos trabalhos de elaboração. Porém, o plano apresentado não surtiu o efeito desejado. As pessoas que se encontravam no evento de lançamento do trabalho, principalmente os trabalhadores da agricultura familiar, as associações rurais e urbanas, não se enxergavam como protagonistas do cenário desenhado pela professora Tânia. Questionavam qual a metodologia abordada, quais as bases de pesquisa que levaram a elaboração do trabalho apresentado. E, dada a ausência de uma pesquisa de campo que realmente exibisse a realidade dos municípios do Seridó, suas potencialidades e necessidades, o Plano apresentado não conseguiu êxito.

Assim, e com perspectivas da constituição de um Plano de Desenvolvimento Sustentável com raízes seridoenses, uma equipe de trabalho foi constituída. As Associações urbanas e rurais dos municípios seridoenses começaram a se mobilizar a população. O papel dos agentes de saúde foi fundamental para a disseminação do trabalho pois, como conheciam a área urbana e rural de cada município, informavam à população do projeto que estava por fazer.

Nos vinte e cinco municípios do Seridó foram vinte e cinco “festas populares” promovidas. O encontro das associações e da população, contando com uma parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte promoviam uma verdadeira festa popular em cada município. A população era convidada a expor suas atividades laborativas, os problemas existentes e suas expectativas em relação ao futuro do município. O trabalho para a obtenção de diagnósticos durou cerca de dois anos.

Das pesquisas de campo, as professoras da área de Geografia e História da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Centro de Ensino Superior do Seridó - juntamente com a professora Tânia Bacelar coletaram dados de modo que pudessem identificar elementos peculiares de cada município, chegando a um diagnóstico e possível prognóstico.

De posse dos dados colhidos, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó começou a ser delineado nos aspectos ambiental, econômico, tecnológico, social e político-institucional.

Elaborado o plano, faltava uma entidade que fosse capaz de executá-lo. Um trabalho intenso de pesquisa e busca por modelos de agência para esse fim foram realizados: viagens pelo Brasil e Europa, a parceria do governo do estado do Rio Grande do Norte com o Banco Mundial, foram exemplos dos empenhos realizados. Além disso, o bispo diocesano contribuiu para os primeiros direcionamentos da estrutura administrativa da agência: a elaboração de um estatuto, a escolha da diretoria, além da consciência de se buscar recursos tanto no âmbito estadual quanto federal para fomentar os projetos a serem realizados. Ou seja, estipulada a estrutura da agência, sua missão, seu âmbito de atuação, os serviços prestados.<sup>2</sup>

Assim nasce em 17 de abril de 2001 a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó como fruto e instrumento de efetividade do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó. A ADESE tem como missão articular, elaborar, executar, coordenar, acompanhar, avaliar e gerir a formulação e implementação de planos, programas, projetos e demais ações de interesse ao Desenvolvimento Sustentável do Seridó. Promove a formação de parcerias entre instituições públicas e privadas com o objetivo de obter recursos financeiros, materiais e humanos, necessários à execução de planos, programas e projetos inerentes aos seus fins. A agência atua em todo o território Potiguar e no Seridó Paraibano abrangido pela bacia hidrográfica do Rio Piranhas-Açu.

### **3 O CULTIVO DA FRUTICULTURA NAS SERRAS DE SANTANA E JOÃO DO VALE DO TERRITÓRIO POTIGUAR: UM ESTUDO DE CASO.**

A Microrregião da Serra de Santana encontra-se localizada na Mesorregião Central Potiguar. Nessa área encontram-se inseridos os municípios de Bodó, Cerro Corá, Florânia, Santana do Matos, São Vicente, Tenente Laurentino Cruz e Lagoa Nova.

A Serra de João do Vale está localizada na porção central do Estado e abrange os municípios de Jucurutu e Triunfo Potiguar.

Uma das ações da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó é prestar assessoramento e consultoria. Dentro dessa perspectiva, foi realizado diagnóstico acerca da produção de frutas nas Serras Centrais do Rio Grande do Norte com o objetivo de identificar

---

<sup>2</sup> As informações mencionadas sobre a criação e estruturação da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó – ADESE - foram colhidas em entrevista concedida pelo Sr. Emídio Gonçalves de Medeiros, ex-agente de saúde, hoje funcionário da ADESE; testemunha e colaborador dos movimentos políticos e sociais que culminaram na elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó e da criação da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó.

quais problemas permeiam o cultivo e a comercialização das frutas produzidas naquela região, bem como os possíveis entraves ao desenvolvimento econômico da localidade. Também foi objetivo do diagnóstico, quantificar o volume mais preciso de da produção anual de frutas, como também identificar outros indicadores socioeconômicos capazes de trazer à tona um perfil mais preciso da localidade estudada (Brasil, Adese, 2012, p. 22):

A Região Nordeste do Brasil, especialmente no semiárido, apresenta uma vocação natural para a fruticultura. No entanto, os resultados modestos obtidos com a atividade são uma contradição que tem chamado, cada vez mais, a atenção de pesquisadores, empresários, produtores rurais, bem como instituições públicas e privadas interessadas no desenvolvimento do agro negócio. A despeito das condições climáticas favoráveis, de solos apropriados e água de qualidade para irrigação, muitas áreas destinadas ao cultivo de frutas apresentam baixa produção e produtividade, além de dificuldades para comercialização.

De modo particular, na região do Seridó a fruticultura de sequeiro tem despontado como um novo segmento econômico. Dentre as frutas cultivadas como maracujá, pinha, goiaba, acerola, manga, coco, jaca, graviola, entre outros, o caju é o responsável pela maior fonte de renda da população que reside na Serra de Santana e João do Vale.

O cultivo do caju representou a mola-mestra da economia local. Observou-se que várias fábricas foram instaladas em diversos municípios da região com o intuito de beneficiar o fruto. Porém, um problema surgiu em relação ao aproveitamento do pseudofruto: não havia um plano aproveitá-lo. Assim, surgiu no município de Lagoa Nova/RN a primeira fábrica para o beneficiamento da “carne do caju”, transformando-o em doces, sucos e outros produtos (Brasil, Adese, p. 23):

Como em todas as regiões do Brasil, as intempéries climáticas ditam a produção agrícola, diversas fábricas de estados vizinhos buscavam, principalmente, na região da Serra de Santana o pseudofruto e a castanha devido à crise de produção naquelas localidades. Exemplos de empresas com a MAÍSA, PEIXE, MAGUARÍ, PALMEIRON e DA FRUTA, em parceria com os municípios, se instalaram na região serrana, explorando e beneficiando o produto forte da economia local, gerando receita, emprego e renda.

Assim como o caju, outras culturas frutíferas são observadas na região estudada como graviola, manga, acerola, goiaba, coco, banana e jaca, porém não se sobressaem em grau de importância econômica como a cultura do caju.

Além da caracterização do cenário frutífero em termos de culturas desenvolvidas e o aspecto geofísico da área estudada, o diagnóstico propiciou a identificação das várias nuances socioeconômicas da região. Isso é importante porque não se pode analisar o desenvolvimento

econômico de uma dada localidade divorciada da realidade social na sua dinâmica e suas diferentes abordagens, ou seja, dos bastidores sociais, culturais, políticos, do cenário econômico explícito. Assim, realizou-se a colheita de dados através da pesquisa *in loco*, sendo entrevistadas 1670 pessoas residentes nas serras de Santana e João do Vale (Brasil, Adese, pág. 13).

Dos resultados obtidos foi possível a construção do cenário no qual a região serrana central potiguar encontra-se inserida. Assim, após a análise dos dados, o estudo constatou várias características ligadas ao bem estar da população, as condições de trabalho, geração de renda e empreendedorismo e a preocupação ambiental.

No que diz respeito à qualidade de vida dos entrevistados, as informações colhidas indicam que ainda há a presença de casas de taipa - caso do município de Triunfo Potiguar onde 56% dos entrevistados declararam residir neste tipo de moradia. Em relação as taxas de natalidade, a maioria das famílias pesquisadas (cerca de 78%) possuem até cinco membros (Brasil, Adese, pág. 28).

No que tange ao grau de instrução dos entrevistados, a maioria possui apenas o Ensino Fundamental I (31%), sendo o percentual de 12% o número de analfabetos; o acesso às unidades escolares é difícil (apesar da maioria dos entrevistados declararem que se encontram num raio de 4 km de distância da escola da rede pública de ensino, há ainda um número expressivo de estudantes que precisam se locomover entre 11 e 15 km para ter acesso à educação básica (Brasil, Adese, pág. 32).

A população estudada tem dificuldade no acesso aos serviços de saúde pública. Apesar da existência das unidades do Programa Saúde da Família foi observada a dificuldade de acesso e de atendimento médico. Dentre os motivos apontados estão a distância e as condições das estradas (Brasil, Adese, pág. 33).

Sabe-se que a água é elemento indispensável ao desenvolvimento. No que diz respeito à oferta desse bem natural, a região em estudo é beneficiada pelas adutoras Serra de Santana e Médio Oeste. Apesar de tal fato, foi observado que cerca de 13% da população não é abastecida por esse mecanismo de distribuição hídrico, sendo utilizados outros métodos de armazenagem de água como cisternas, pequenos açudes e poços (Brasil, Adese, pág. 34).

Quanto ao manejo da fruticultura, observou-se que a maioria dos produtores não tem o cuidado de conservar e fazer o controle dos agentes patogênicos nos pomares. Na cultura do caju a qual é o grande expoente da produção de frutas na região estudada, apenas 17 pessoas (cerca de 1% dos entrevistados) tem o cuidado em fazer a reposição de nutrientes e 12 pessoas (cerca de 5% dos entrevistados) controlam os agentes patológicos. Praticamente na cultura do

caju, pinha, graviola, manga, goiaba, jaca, maracujá, acerola, banana, coco e mamão há o manejo cultural, ou seja, é utilizada mão-de-obra da família desde a sementeira, colheita, controle, ou seja, em todo o processo da atividade produtiva (Brasil, Adese, págs. 41, 45).

Inserido igualmente no diagnóstico, o aspecto ambiental também recebeu especial atenção. No contexto do desenvolvimento da fruticultura das serras centrais estudadas, abordou-se questões como a utilização de agrotóxicos, o uso de equipamentos de proteção individual nas atividades da agricultura, o controle de pragas e doenças.

Segundo os dados colhidos na pesquisa de campo acerca da utilização de agrotóxicos na fruticultura (Brasil, Adese, pág. 58), observou-se que há ausência de orientação adequada acerca do manejo dos defensivos agrícolas. Praticamente metade dos entrevistados declararam que utilizam agrotóxicos na cultura das frutas.

Sobre o destino das embalagens vazias dos agrotóxicos, a maioria dos produtores (cerca de 55,37%) afirmaram que queimam as embalagens; 30,52% jogam as embalagens no lixo; 14,11% enterram as embalagens e nenhum deles devolve ao fabricante, como é previsto na lei (Brasil, Adese, pág. 59).

Em relação ao uso de equipamentos de proteção individual, dos produtores que usam o EPI, a maioria não faz uso de forma apropriada dos devidos materiais de proteção: 63 produtores utilizam apenas máscara; 24 produtores, luvas e botas; 19 apenas luva; 09 apenas luvas e chapéu; 09 máscara e botas; 07 usam botas, máscara, luvas e avental; e 05 utilizam botas, chapéu e luvas. Nessa mesma esteira, a maioria das pessoas que manuseiam agrotóxicos não usam qualquer tipo de proteção, desconsiderando o risco que o uso de tais produtos sem o devido cuidado pode ocasionar à saúde (Brasil, Adese, pág. 61).

O uso de agrotóxicos faz parte de estratégia para o controle de pragas e doenças na fruticultura. Dos entrevistados, 829 produtores utilizam o agrotóxico; 321 utilizam defensivos alternativos e 530 produtores não fazem uso de nenhum produto ou estratégia para o controle de doenças e pragas nos pomares (Brasil, Adese, pág. 63).

Vários problemas também no âmbito do empreendedorismo foram detectados. A figura do atravessador, por exemplo, é uma constante e assume papel de beneficiado com boa parcela do lucro da comercialização, desvalorizando o preço das frutas e prejudicando o produtor rural.

A presença dos intermediários não constitui característica peculiar somente da região em estudo. Tal prática é nociva ao desenvolvimento regional como bem ensina Celso Furtado (2009, p. 23):

O sistema atual, em que o produtor de alimentos de consumo geral – os pequenos proprietários, arrendatários e posseiros – é esmagado por uma pirâmide compacta de intermediários comerciais e financeiros, somente poderá ser modificado se esse produtor chegar a ser suficientemente forte para organizar-se em cooperativas, ter acesso direto ao crédito oficial e gerar poder de mercado. Nenhum avanço real será realizado se não se logra elevar o nível de vida dos produtores pequenos e médios, pois somente eles têm aptidão para criar uma agricultura ecologicamente adaptada à região semiárida e absorvedora de mão de obra.

A análise dos dados (Brasil, Adese, pág. 77) mostram algumas das dificuldades encontradas pelos produtores em agregar valores aos seus produtos: - a falta de qualificação e assistência aos produtores em termos de produção, armazenamento e comercialização dos produtos, bem como a conservação dos pomares e prevenção de pragas; - a indisponibilidade de recursos financeiros ou linhas de financiamentos na rede bancária com juros compatíveis para construir uma infraestrutura básica necessária ao processo.

Diante da análise da fruticultura desenvolvida na região estudada e o que ela representa para os produtores em termos de renda, pode-se afirmar que são baixas as remunerações obtidas com a venda da produção, uma vez que, segundo o diagnóstico, a maioria dos produtores entrevistados recebe no máximo dois salários mínimos por ano oriundos das atividades desenvolvidas pela fruticultura (Brasil, Adese, pág. 54).

#### **4 DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO DAS SERRAS EM ESTUDO SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE.**

Uma vez conhecido o cenário é possível se analisar a dinâmica dos atores envolvidos na trama da fruticultura.

A inter-relação do desenvolvimento econômico com aspectos intrínsecos sociais, políticos e econômicos de determinada localidade, possibilita a promoção de um processo de desenvolvimento *sui generis*. Significa dizer que o respeito à cultura local, a necessidade de fomentar forças políticas e sociais, são requisitos imprescindíveis, capazes de alavancar o motor do desenvolvimento regional, local.

Tais assertivas não se reduzem ao compartimento estanque de um caso isolado, de modo particular, do caso em tela. Brian Tamanaha (Guimarães, 2013, pág. 13), em seus estudos sobre Direito e Desenvolvimento, induz a necessidade, não de transplantar modelos de desenvolvimento, mas, desenvolvê-los em consonância com o pluralismo jurídico, levando-se em consideração as especificidades do local.

Observou-se inicialmente que a área estudada é propícia ao desenvolvimento da cultura de frutas, seja por seus fatores geofísicos, seja pelas características agroclimáticas da região. Paradoxalmente, apesar do ambiente favorável à exploração da fruticultura, a renda dos produtores obtida com a atividade é insatisfatória.

Viu-se que as populações das áreas estudadas vivenciam os problemas da falta de estrutura básica como serviços de saúde e educação satisfatórios, da insuficiência da oferta de água para consumo humano e animal e para o desenvolvimento dos pomares. Além disso, problemas como moradia digna e nutrição adequada são constantes na vida das comunidades.

Amartya Sen (2013) defende a liberdade como meio e fim do desenvolvimento. Desenvolvimento entendido aqui como algo que transcende o mero crescimento econômico; que abriga também o desenvolvimento humano e social.

As liberdades instrumentais<sup>3</sup> propagadas por Sen são meios capazes de efetivar a capacidade geral de uma pessoa, ou seja, efetivar as liberdades substantivas que se congregam no saciar a fome, ter nutrição satisfatória, moradia digna, vestuário e lazer, encontrar-se absorvido por políticas públicas sanitárias, epidemiológicas e ter acesso à uma educação, saúde e segurança públicas eficazes. As liberdades substantivas encontram-se inseridas no arcabouço do princípio da dignidade da pessoa humana, expressamente previsto na Constituição de 1988. Além disso, se confundem com os próprios direitos fundamentais nela delineados no art. 5º e incisos.

Com a efetiva realização das liberdades substantivas, as pessoas serão capazes de se descobrirem como agentes livres, politizados, capazes de agir e ocasionar mudanças, com liberdade de participar da vida social, política e econômica da sociedade.

O estudo da região serrana central potiguar reflete também a preocupação com a sustentabilidade. Viu-se que a área é favorável para o desenvolvimento econômico da fruticultura porém a ausência de oportunidades – emprego de políticas públicas que promovam o incremento da atividade produtiva (uso de tecnologia, capacitação dos produtores, instalação de cooperativas) – poderá fazer com que a região possivelmente se hipertrofiar de forma contínua. Ignacy Sachs (2008, p. 51) vem ratificar a necessidade de criação de oportunidades na zona rural com a perspectiva de um desenvolvimento pautado na sustentabilidade:

---

<sup>3</sup>Amartya Sen fala dos tipos de liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. As liberdades instrumentais têm papel relevante na capacidade geral da pessoa, bem como efetivar as liberdades substantivas.

É necessário dar aos pequenos produtores uma oportunidade de melhora das suas atividades, aperfeiçoando as suas habilidades mediante treinamento. Este ponto é de suma importância para o número crescente de provedores de serviços técnicos e de manutenção para firmas e famílias urbanas e rurais. A demanda por serviços técnicos, mas também sociais e pessoais, muito provavelmente aumentará nas áreas rurais, acompanhando, desta forma, a modernização da agricultura e o estabelecimento de indústrias de processamento de biomassa.

Alguns problemas em relação ao uso de agrotóxicos foram identificados. A falta de cuidados na utilização de defensivos agrícolas bem como o descarte de maneira irresponsável das embalagens que guarnecem tais substâncias nocivas à saúde e ao meio ambiente constituem práticas que comprometem a vida das pessoas que vivem na comunidade. Tais comportamentos contribuem para o surgimento de males físicos bem como de prejuízos ambientais verificados no solo, na água, na produção de alimentos, comprometendo todo o ecossistema regional.

No âmbito constitucional, a discussão em tela se enriquece na medida em que os questionamentos assumem caráter de cunho principiológico. Sabe-se que dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão o de “garantir o desenvolvimento nacional” e de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Tais objetivos se encontram interligados com os princípios da ordem econômica elencados no art. 170 e incisos da Constituição Federal de 1988. Garantir o desenvolvimento nacional é meta que se insere no contexto econômico da Constituição porém nele não se esgotando, já que o desenvolvimento deve ser observado em outras dimensões como a social, a moral, a política, entre outros. Convém salientar que o desenvolvimento econômico constitui objetivo fundamental da República, não sendo apenas um instrumento para a obtenção de outro princípio (Tavares, 2011).

Em uma concepção mais ampla, para Bercovich (2003, pág. 41) o direito ao desenvolvimento é também um direito fundamental a ser garantido, respeitado e promovido pelo Estado, sendo este responsável pela formulação de políticas públicas capazes de efetivá-lo.

Na mesma esteira da discussão, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado também configura na carta constitucional em seu artigo 225, caput, e deve ser igualmente efetivado pelo Estado. A cidadania e a participação popular devem ser consideradas no seu aspecto mais amplo, ultrapassando os lindes da instrumentalidade. Há de haver a combinação entre a noção básica de sustentabilidade, tal como a preconizada em

Brundtland<sup>4</sup>, com uma visão ampla dos seres humanos, capaz de enxergar o indivíduo como agente político propulsor de mudanças, não como recipientes reduzidos a meros padrões de vida (Sen, Kliksberg, 2007, pág. 72).

A sustentabilidade deve mediar e promover a convivência harmônica entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, não propiciando a sobreposição de princípios constitucionais. Pelo contrário. Nem o desenvolvimento pode ser obstruído pela proteção ambiental nem o meio ambiente pode ser relativizado pelo desenvolvimento econômico. Assim, a conciliação, assim entendida pela moderna doutrina constitucional contemporânea, deve ser alcançada pelos critérios da ponderação e da proporcionalidade em cada caso concreto (Tavares, 2011, pág. 186).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a construção do cenário no qual o enredo se desenrola, os atores e seus respectivos papéis se revelam na medida em que o estudo de caso dá a devida dinamicidade fática. Ao lado da realidade dos fatos, surge a discussão jurídica. Assim, tem-se o Estado como sujeito que deve garantir o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, promover um meio ambiente ecologicamente sano.

Segundo os dados trazidos pela Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó, observou-se, na área estudada, a existência de problemas inerentes à saúde, educação, acesso à moradia, acesso à água, ao transporte e a falta de oportunidades para capacitação e empreendedorismo, importantes para a prática da sustentabilidade.

Capacitar e empreender, no caso em tela, exigem políticas públicas que permitam qualificar o produtor rural ensinando-o a tirar proveito dos recursos naturais sem, no entanto, agredir o meio ambiente e comprometer sua integridade, bem como oferecer linhas de crédito capazes de fomentar a produção local e garantir o chamado desenvolvimento incluyente. Tais premissas encontram amparo nos princípios da ordem econômica elencados no art. 170 e respectivos incisos da Constituição Federal de 1988.

A falta de oportunidades observada na região estudada se confunde com a ausência das chamadas liberdades instrumentais. São assim denominadas porque meios capazes de

---

<sup>4</sup> Segundo Sen e Kliksberg, o relatório Brundtland definiu como desenvolvimento sustentável aquele que ‘atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades’.

efetivar a capacidade geral de uma pessoa, ou seja, efetivar as liberdades substantivas que se congregam no saciar a fome, ter nutrição satisfatória, moradia digna, vestuário e lazer, encontrar-se absorvido por políticas públicas sanitárias, epidemiológicas e ter acesso à uma educação, saúde e segurança públicas eficazes.

As liberdades substantivas encontram-se inseridas no arcabouço do princípio da dignidade da pessoa humana, expressamente previsto na Constituição de 1988. Além disso, se confundem com os próprios direitos fundamentais nela delineados no art. 5º e incisos. Diante das considerações, como promover um desenvolvimento econômico sustentado e incluyente se sequer os próprios direitos fundamentais são efetivados?

Em outro aspecto, questões sobre o empoderamento (*empowerment*) local são colocados em xeque. Isso se evidencia, por exemplo, nas dificuldades de organização dos produtores em entidades que os representem, imprescindíveis ao fortalecimento da cadeia produtiva. O empoderamento está aliado ao exercício da democracia direta, à criação de espaços de diálogo local com os todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, de forma que a comunidade assuma um papel transformador de sua própria realidade.

O papel da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó como instrumento de concretização do Plano de Desenvolvimento Sustentável da região deve ser questionado. Apesar de ser investida de determinadas atribuições como, por exemplo, a possibilidade de ser promotora de mobilizações sociais, observa-se a falta de autonomia para a implementação de projetos e políticas públicas que proporcionem uma melhoria nas condições sociais, políticas e econômicas das comunidades envolvidas. Resta à Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó papel de mero órgão de estudos sociais e econômicos, sem poder algum de atuar como protagonista de ações voltadas aos municípios envolvidos.

Diante das conclusões e sem a pretensão de apenas detectar “gargalos” sem aparente solução, os problemas constatados podem ser resolvidos com a implementação de políticas públicas que valorizem a qualificação técnica dos produtores, agregando valores aos produtos comercializados, sendo o produtor fortalecido seja pelo cooperativismo, seja pela própria mudança de visão de mundo (mercado). Um bom começo é a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional de 1988. O que se vê é uma área de grande potencial econômico porém não aproveitada como deveria pela ausência da liberdade: àquela substantivada, adjetivada e instrumentalizada, concebida como sendo parte integrante do desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó, Colegiado Territorial do Seridó. **Diagnóstico da Fruticultura nas Serras de Santana e João do Vale**. Caicó: 2012.

BERCOVICI, Gustavo. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **República e Desenvolvimentismo**. Folha de São Paulo.

Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/luizcarlosbresserpereira/2014/02/1409833-republica-e-desenvolvimentismo.shtml>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

CASTRO JÚNIOR, Oswaldo Agripino de. **Breves considerações sobre o Direito e Desenvolvimento e sua relevância para a consolidação da justiça social e da cidadania no Brasil**. PPGD UFRN, 2006. mimeo.

FURTADO, Celso; e outros. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. In: **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

\_\_\_\_\_. In: BIRDERMAN, Ciro e outros. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 1997.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. **Contribuições teóricas para o direito e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

\_\_\_\_\_; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Schwarcz, 2007.

TAMANAH, Brian Z. The primacy of society and the failures of law and development. **Social Science Research Network**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1406999>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2011.

VEIGA, J. E. **Sustentabilidade: A legitimação de um novo valor**. São Paulo: Senac, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.