

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PRÁTICA JUDICANTE**

MAYANNY DE SOUSA MARQUES

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NAS
POLÍTICAS DE FINANCIAMENTOS RURAIS**

**JOÃO PESSOA
2016**

MAYANNY DE SOUSA MARQUES

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NAS
POLÍTICAS DE FINANCIAMENTOS RURAIS**

Monografia apresentada à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em convênio com o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba - TJPB, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Manoel Alexandre Cavalcante Belo

**JOÃO PESSOA
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

M357i Marques, Mayanny de Sousa
A instrumentalização do direito ao desenvolvimento nas políticas de financiamentos rurais [manuscrito] : . / Mayanny de Sousa Marques. - 2016.
49 p. : il. color.

Digitado.
Monografia (Prática Judicante) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2016.
"Orientação: Dr. Manoel Alexandre Cavalcante Belo, .".

1. Direito ao desenvolvimento. 2. Desenvolvimento rural. 3. Financiamento rural. 4. Políticas públicas. I. Título.

21. ed. CDD 343.074 5

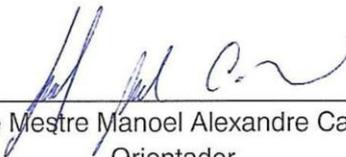
MAYANNY DE SOUSA MARQUES

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NAS
POLÍTICAS DE FINANCIAMENTOS RURAIS**

Monografia apresentada à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em convênio com o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba - TJPB, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

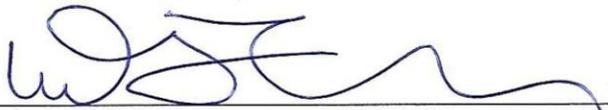
Aprovada em: 08/09/2016

BANCA EXAMINADORA



Prof. Doutor e Mestre Manoel Alexandre Cavalcante Belo
Orientador

Escola Superior de Magistratura da Paraíba – ESMA-PB



Prof.º Doutor Wladimir Alcibíades Marinho Falcão Cunha
Membro Examinador

Escola Superior de Magistratura da Paraíba – ESMA-PB



Prof.ª. Mestra Ana Lúcia Carvalho de Souza
Membro Examinador

Universidade Estadual a Paraíba – UEPB

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Doutor e orientador desse trabalho Alexandre Belo pela disponibilidade e atenção com a melhoria constante do texto. Agradeço aos colegas de trabalho que engrandeciam com constantes sugestões e apoio, em nome dos amigos Paty, Victorino e Maubinha. Agradeço aos amigos de jornada estudantil, em especial a Hayanna. Agradeço às forças positivas do universo.

Dedico este trabalho à minha filha Bárbara, pela compreensão nas horas de estudo e por valorizar o saber intelectual.

Dedico à minha irmã, pelas discussões travadas e pelo carinho em todas elas.

Dedico a todos os mestres e amigos que me cercaram por toda essa jornada.

Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso, eu amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo, que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade.

Paulo Freire

RESUMO

A pesquisa tem como objeto verificar a eficácia da norma constitucional prevista no art. 3º, inciso II da CRFB/1988 frente à política de financiamentos rurais para mini e pequenos produtores rurais no nordeste brasileiro. O direito ao desenvolvimento surge na terceira geração dos direitos humanos no processo de pacificação Pós-Segunda Guerra, tem como fundamento a solidariedade, a fraternidade e a autodeterminação dos povos. A pesquisa procura analisar as diferentes correntes de sua efetivação, através do estudo no meio rural. Irrefutável a compreensão que o direito ao desenvolvimento abriga outros direitos para sua integralização, assim a elaboração um trabalho monográfico é imprescindível para que o leitor possa compreender o surgimento e historicidade do direito ao desenvolvimento, sua constitucionalização no Brasil e no mundo, a aplicabilidade e efetividade das políticas públicas nos financiamentos rurais para pequenos e miniprodutores rurais e por fim o gradualismo eficaz frente à Constituição Federal de 1988 nos últimos cinquenta anos. Outro fator preponderante será definir norma constitucional quanto ao aspecto de efetividade dos direitos sociais e elemento de garantia jurídica versus utopia constitucional. Muito intrigante é a valoração dos bens jurídicos pela Carta Maior, pois apesar de não haver hierarquia, a sociedade em constante mudança precisa que seja refeito o seu ponto de equilíbrio e assim melhor se organizar. Pretende-se discutir as diferentes correntes e sobrelevar o bem jurídico que merecerá maior atenção do jurista. O trabalho conceitua o direito ao desenvolvimento e verifica o processo de positivação nos organismos nacionais e internacionais; para fins de compreensão e avaliação das políticas de inclusão social no meio rural e propõe um modelo mais eficiente de implementação de políticas públicas de financiamentos rurais. Por fim, afirma que o Estado Brasileiro realiza tentativas descentralizadas e ineficazes, sem que haja pela sociedade civil e órgãos independentes, uma cobrança efetiva da aplicação da redução das desigualdades sociais através do uso de financiamentos rurais. teoria aprofundada num contexto social definidor de nova sociedade.

Palavras-chave: Direito ao desenvolvimento. Financiamentos Rurais. Evolução e Eficácia. Constitucionalização.

ABSTRACT

The focus of the research is to verify the effectiveness of constitutional rule laid down in art. 3, item II of CRFB / 1988 in relation to the rural funding policy for small farmers in northeastern Brazil. The right to development arises in the third generation of human rights in the process of post-World War II peace, is based on solidarity, brotherhood and self-determination of peoples. The research analyzes the different streams for adoption by studying in rural areas. Irrefutable understanding that the right to development covers to other rights for its payment, so the preparation a monograph is essential to the reader can understand the appearance and history of the right to development, their constitutionalization in Brazil and abroad, the applicability and effectiveness public policies in rural financing for small and rural miniproducers and finally the front eficaz gradualism to the Federal Constitution of 1988 in the last fifty years. Another important factor will be define constitutional rule in the appearance of effectiveness of social rights and legal guarantee element versus constitutional utopia. Very intriguing is the valuation of the legal interests by Constitution, because although there is no hierarchy, the society's changing needs to be redone its balance point and thus better organize. The aim is discuss the different streams and outweigh the legal interest that deserve greater attention of the jurist. The work defines the right to development and verifies the process of positive on national and international organizations; for understanding and evaluation of social inclusion policies in rural areas and proposes a more efficient model of implementing public rural financing policies. Finally, states that the Brazilian State performs decentralized and ineffective attempts, without civil society and independent bodies, an effective collection application of the reduction of social inequalities through the use of rural financing. depth theory in defining social context of a new company.

Keywords: Right to development. Rural financing. Evolution and Effectiveness. Constitutionalisation.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	SURGIMENTO DO CONCEITO E HISTORICIDADE DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO	12
2.1	DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA.....	12
2.2	ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	16
3	CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	20
3.1	A ORDEM CONSTITUCIONAL ECONÔMICA.....	20
3.2	FUNDAMENTOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....	24
4	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR RURAL E EFICÁCIA CONSTITUCIONAL	29
4.1	O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E O MEIO RURAL	29
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS NO NORDESTE BRASILEIRO.....	32
4.3	EFICÁCIA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE FINANCIAMENTOS RURAIS.....	38
4.4	DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E PODER JUDICIÁRIO	41
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
	REFERÊNCIAS.....	48

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz a questão do direito ao desenvolvimento como direito fundamental do homem, em uma sociedade que reconhece os direitos humanos a nível mundial. A pesquisa introduz os conceitos de direito ao desenvolvimento no meio rural através de financiamentos rurais e subsídios governamentais.

É irrefutável a compreensão que o direito ao desenvolvimento abriga de outros direitos para sua integralização. Assim, a elaboração de um trabalho monográfico é imprescindível para que o leitor possa compreender o surgimento e a historicidade do direito ao desenvolvimento, sua constitucionalização no Brasil e no mundo, a aplicabilidade e efetividade das políticas públicas nos financiamentos rurais para pequenos e miniprodutores rurais e, por fim, a eficácia de sua implementação frente à Constituição Federal de 1988. Outro fator preponderante será definir a norma constitucional quanto ao aspecto de efetividade dos direitos sociais e do elemento de garantia jurídica *versus* utopia constitucional.

O tema escolhido remete ao conhecimento das teorias dos direitos humanos, dessa forma, a análise pretendida relaciona-se intimamente com os princípios constitucionais da livre iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, liberdade individual, dignidade da pessoa humana e direito ao desenvolvimento. Visa-se compreender as limitações estatais à liberdade individual em prol da coletividade e a efetividade das políticas públicas. Nesse sentido, realiza-se uma valoração dos bens jurídicos pela Carta Maior, pois apesar de não haver hierarquia entre os princípios gerais de direito e considerando que a sociedade está em constante mudança, é preciso que seja refeito o seu ponto de equilíbrio para assim melhor se organizar. Pretende-se discutir as diferentes correntes e sobrelevar o bem jurídico que merecerá maior atenção do jurista. Ressalte-se que as pesquisas relacionadas tem como fundamento o desenvolvimento sustentável, o tema desenvolvimento regional atrelado à questão climática de desertificação e a escassez de água. Entretanto, a presente pesquisa conta com o aspecto do ineditismo no enfoque das normas constitucionais *versus* a implantação de políticas de financiamento rural capazes de transformar a realidade da população, para fins de discussão e interpretação de tais fenômenos, contudo, sob o viés jurídico. Almeja-se uma contribuição de melhoria e implantação de políticas de financiamentos rurais mais eficazes, contribuindo para o

desenvolvimento autossustentável, especificamente, no âmbito do desenvolvimento local.

A pesquisadora atualmente trabalha em uma instituição financeira de desenvolvimento criada com o objetivo precípua de afastar a diferença entre o norte e o sul do Brasil. Dessa forma, a pesquisa atingirá diretamente a sociedade, através da publicação do trabalho em instituições de pesquisa e fomento da Região Nordeste.

Os dados utilizados para o desenvolvimento do trabalho monográfico foram coletados dos sítios do Ministério da Integração Nacional e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, além de utilização de artigos desenvolvidos pela instituição responsável pela administração do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE – o Banco do Nordeste do Brasil S.A.

2 SURGIMENTO DO CONCEITO E HISTORICIDADE DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

2.1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA

O direito ao desenvolvimento surge na terceira geração dos direitos humanos no processo de pacificação Pós-Segunda Guerra, tendo como fundamento a solidariedade, a fraternidade e a autodeterminação dos povos. O conceito de desenvolvimento tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, termo que ao longo do tempo sofreu modificações em seu entendimento. Na Antiguidade Clássica, não era uma característica universal, estava atrelada a posição social que cada pessoa ocupava dentro da pirâmide social, de forma que nem todos os habitantes eram considerados cidadãos e, conseqüentemente, nem todos tinham assegurada a sua dignidade. Já na Idade Média, com o avanço das tradições cristãs, principalmente com o teólogo Tomás de Aquino, a dignidade enraíza-se como universal e escopo de igualdade, considerando que/levando em conta que para o pensador a dignidade tem fundamento nas tradições bíblicas, em que o homem foi feito a imagem e semelhança de Deus e, pelo livre arbítrio, o ser humano é livre em sua natureza.

Pode-se afirmar que o mesmo processo de transformação e adaptação social sofreu o termo “cidadania”, cuja origem provém do latim *civitatem* e significa cidade. A cidade, na civilização grega, era uma cidade-estado, local com funcionamento integral de toda a estrutura administrativa, jurídica e legislativa, a qual comandava territórios anexados por meio de guerras. Na Grécia Antiga e em Roma, a cidadania só era exercida pelos habitantes, na verdade, nascidos nas cidades. Tal conceito não diferencia a naturalização, uma vez que, necessariamente, os cidadãos eram nascidos em suas cidades-estados, além da necessidade de exercício de determinados ofícios.

Contudo, com as teorias de Grócio e Kant o homem desenvolve o conceito de dignidade inclusiva, pois se observa nas ideias kantianas a sugestão do antropocentrismo como única possibilidade de dignidade através e pelo homem, como ser racional e individual. Para Kant o ser irracional tem valor relativo, denominado coisa, já o homem, como ente racional, é marcado pela sua própria natureza, não podendo servir de meio, sendo fim em si mesmo.

Posteriormente, para a positivação dos direitos fundamentais e da dignificação da pessoa humana num instrumento jurídico, a sociedade viu-se diante de fenômenos que poderiam destruir o mundo conhecido. Dessa forma, no pós-Guerra, num mundo abalado por duas bombas atômicas, sabedora do poderio bélico de algumas nações, a sociedade internacional resolve estabelecer regras e procedimentos de cunho moral, denominadas atualmente de direitos fundamentais. Esse contexto inicia o desenvolvimento dos processos basilares que devem compor as constituições nacionais.

Dessa forma, inicialmente, o mundo conhecido se divide em dois grandes blocos no pós-Guerra, o socialista e o capitalista. Contudo, após a derrocada da empreitada socialista, com a Guerra Fria, a sociedade internacional se viu diante também da impossibilidade de seguimento numa ótica de cunho individualista, passando a estabelecer entraves ao desenvolvimento econômico de apenas uma parcela da população. No século XIX, o Estado não tem como garantia a manutenção das liberdades individuais, atuando de forma omissiva, de maneira que, posteriormente, o papel do Estado é revisto e não se aceita mais essa posição de liberalidade total, desenvolvendo-se a teoria de Estado de Bem-Estar Social.

Assim, após a constatação de que nem um dos modelos atendia às exigências de um novo contexto social, surge a indispensabilidade de um compromisso do Estado com o desenvolvimento econômico atrelado às necessidades sociais. Com fulcro nas ideias keynesianas, o estado regulador sofre mudanças ao longo do tempo: inicialmente, muitos serviços deveriam ser oferecidos diretamente pelo arcabouço estatal; posteriormente, ocorre à transferência das atividades não dotadas da excepcionalidade, que os teóricos admitem para sua execução por meios próprios, e, por último, a necessidade de maior intervenção do estado nas relações de cunho econômico capazes de influir na mobilidade social.

Nessas transformações sociais e, também, após o desenvolvimento das teorias de direitos humanos, na década de cinquenta, culminaram vários tratados e, conseqüentemente, a implementação em todo o mundo, de maneira mais expressiva, da regulação estatal nas atividades econômicas. Justen Filho se posiciona concluindo que deve haver um maior controle do Estado na implementação de políticas humanizadoras, enfatizando que a realização de valores econômicos deve estar atrelada a políticas públicas de cunho legislativo e de natureza administrativa.

No Brasil, essas transformações foram constitucionalizadas com grande influência da Constituição de Weimar, em 1934 (Alemanha), abordando princípios e normas de direito econômico, instituindo normas de caráter programático. Na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) do ano de 1.988, a atuação do Estado tem o poder normatizador e regulador como instrumentos de sua política. Na verdade, não se infere aqui que o texto legal disciplina e dita a realidade social, mas que num positivismo dialético eles são influenciados.

Historicamente, as três teorias da imperiosidade dos direitos humanos foram explicitadas: a teoria jusnaturalista em que os direitos têm origem natural, universal e transcendental; a teoria positivista, na qual os direitos humanos devem estar previstos e normatizados para sua concessão e garantia e, por fim, a teoria moralista, cuja base está na consciência do povo, de caráter bastante impreciso. Dessa forma, os direitos fundamentais são compreendidos em sua totalidade, agregando conceitos das diversas teorias.

Diante das transformações ocorridas, com as Revoluções Francesa e Americana, além das Grandes Guerras, o conceito de cidadania sofre modificações e se instrumentaliza como a obrigação do estado em garantir ao indivíduo a fruição dos direitos fundamentais e o direito do cidadão em exigir condutas negativas e positivas do próprio Estado. Para Bobbio, a cidadania deve ser exercida diariamente, posto que o elenco e a fundamentação de direitos não são suficientes, restando à sociedade lutar por sua efetivação.

Dalmo de Abreu Dallari faz um exame da Declaração dos Direitos do Homem de 1948 e de sua repercussão:

O exame dos artigos da declaração revela que ela consagrou três objetivos fundamentais: a certeza dos direitos, exigindo que haja uma fixação prévia e clara dos direitos e deveres, para que os indivíduos possam gozar dos direitos ou sofrer imposições; a segurança dos direitos, impondo uma série de normas tendentes a garantir que, em qualquer circunstância, os direitos fundamentais sejam respeitados; a possibilidade dos direitos, exigindo que se procure assegurar a todos os indivíduos os meios necessários à fruição dos direitos, não se permanecendo no formalismo cínico e mentiroso da afirmação de igualdade de direitos onde grande parte do povo vive em condições sub-humanas. (DALLARI, 1999, p. 179)

Percebe-se que a comunidade intelectual não está satisfeita apenas com a positivação e incorporação dos tratados internacionais no Estado Brasileiro, mas busca uma garantia de efetivação desses direitos a título universal.

O termo direito ao desenvolvimento foi utilizado, inicialmente, em 1971 na Conferência de Direitos Humanos de Strasbourg por Keba M'Baye, o teórico senegalês, de Estrasburgo, publicada com o título de “*O direito ao desenvolvimento como um direito do Homem*”, contudo, somente em 1977 é que a ONU reconhece o desenvolvimento enquanto direito humano de terceira geração e em meados da década de 80 na Resolução nº 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 4 de dezembro de 1986 como 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, a ele contribuir e dele desfrutar, habilitando a concretização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Ressalte-se que a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, em 1981, já reconhecia o direito ao desenvolvimento:

Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade. Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento.

Para fins de consagração do direito ao desenvolvimento, como direito humano, a Conferência de Viena, em 1993, estabelece e reafirma: “A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos do homem fundamentais”.

Sabe-se que a comunidade internacional já reconhece amplamente o direito ao desenvolvimento, todavia qual o conceito de desenvolvimento? Quais as acepções inferidas no contexto atual? Fundamental é que o direito ao desenvolvimento não apenas se atrela aos indicadores econômicos de um Estado, pois não se quer apenas a liberdade com pano de fundo mascarando as mazelas sociais, mas se deseja, com o desenvolvimento, uma transformação da sociedade, uma adequação das pessoas à realidade de poucos habitantes do mundo. É aqui que o termo igualdade toma maior relevo, uma vez que não se almeja apenas liberdade individual, defendida pelos adeptos do liberalismo os quais preconizam que o mercado se auto regula de acordo com a oferta e a procura. Contudo, o que se observa na prática é que milhões de pessoas não participam dessas transações comerciais, posto que não apresentam nenhum poder de compra, vivem em

situação de marginalização total. É preciso que o termo de “nadição do outro” não tenha nenhum significado. Esse termo foi utilizado pelo cineasta brasileiro Walter Sales, sobre a crescente onda de exclusão social.

A realidade da zona rural nordestina é ainda mais cruel, pois se vive sem acesso a energia elétrica e água encanada, então, não se pode permitir que o termo liberdade seja utilizado anterior à igualdade, igualdade de oportunidades de educação, saúde, moradia digna, enfim, a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano, um desenvolvimento integral do ser humano, o respeito à dignidade humana, com aumento da renda *per capita*, expectativa de vida, mortalidade infantil, número de nascidos vivos, escolaridade, desemprego involuntário, dentre outros. Na verdade é a forma de vida individual dos cidadãos. O desenvolvimento está atrelado às riquezas distribuídas e não apenas a totalidade do PIB (Produto Interno Bruto) do Estado.

2.2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O estado social democrata tem suas raízes na escola keynesiana ou no Keynesianismo, teoria econômica defendida pelo economista inglês John Maynard Keynes, em 1936, a qual se fundamenta no controle do Estado sob a economia para fins de diminuição dos abismos sociais e da condução de um processo de pleno emprego e implementação de direitos e deveres do próprio Estado na garantia de vida digna. Denomina-se, ainda, de Estado Intervencionista.

Almeja-se uma ampliação dos direitos dos cidadãos, (civis, políticos e sociais), um novo modo de produção, em que os empresários e possuidores de capital, além dos trabalhadores, demandem do próprio Estado a implementação das melhorias de condições de vida para todos e, por fim, que o Estado de Bem-Estar Social seja resultado das conquistas históricas, compreendendo que o povo não permita mais os desmandos do neocapitalismo.

Ressalte-se que diante da crítica à teoria keynesiana, surgem as concepções neoliberais, em meados da década de sessenta, com Milton Friedman, o qual enfatiza a necessidade de se permitir o processo de liberdade de iniciativa privada e a ausência total de regulação de mercado, como itens indispensáveis para o atingimento de marcos econômicos.

Friedman apesar de compreender o papel social das medidas assistencialistas as condenava, tendo em vista que se tornariam permanentes e, assim, gerariam uma desigualdade e injustiça social. Defende, o autor, que o Estado de Bem-Estar Social gera um enraizamento muito pesado na sociedade e que o poder econômico e político se torna demasiadamente concentrado, necessitando de ajustes e apenas com a descentralização a liberdade individual é garantida.

Válida será a distinção entre serviço e atividade econômica estatal, nos serviços estatais, pois o titular será sempre um ente público, não sendo possível o exercício pela iniciativa privada. Assim, decorrente da importância de sua realização, o Estado abriga a exclusividade dessa prestação, e a segunda – atividade econômica estatal - também poderá ser realizada pelos entes privados, apesar do Estado poder prestar tal atividade com o fito de justiça social, promovendo a geração de emprego e renda, geração de lucros e, conseqüentemente, a promoção do desenvolvimento regional.

Na ordem econômica ditada pela Carta Maior, os valores preponderantes a serem seguidos devem ter como pilar a realização da justiça social, com distribuição equitativa de renda. Segundo José Afonso da Silva, a constituição gera uma verdadeira validação dos direitos humanos. A Constituição Brasileira de 1988, já com a obrigação de seguir os novos ditames internacionais sobre a matéria de direitos humanos, é pensada sob o prisma de tornar mais concreta a efetivação desses direitos, tendo-se no documento ditames sociais que subjugam todas as normas jurídicas brasileiras.

De acordo, ainda, como autor citado acima, as normas constitucionais classificam-se de acordo com a sua aplicabilidade: normas de eficácia contida, plena e limitada. As normas constitucionais de eficácia plena são as que detêm incidência imediata, já as normas de eficácia contida se situam num plano de restrição pelo próprio texto constitucional e as de eficácia limitada tratam de princípios organizativos e programáticos, conforme definição abaixo:

Normas programáticas são aquelas através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado. (SILVA, 2010, p. 138).

Assim, pode-se compreender que as normas constitucionais têm caráter de programáticas e os anseios sociais e jurídicos na cobrança por efetividade constitucional. A carta constitucional vigente no Estado Brasileiro define a aplicabilidade de suas normas como pressupostos de existência e validade constitucional. Já a doutrina, o ilustre José Afonso da Silva, classifica-as em normas segundo a aplicabilidade. Com relação do direito ao desenvolvimento o renomado estudioso explica que se trata de normas constitucionais de eficácia limitada, mais precisamente na subdivisão de princípio programático. No texto monográfico a pesquisadora responderá a indagação da efetiva aplicação do preceito constitucional, indicando os instrumentos jurídicos para a sua tutela. Dessa forma, na atual Constituição, em seu art. 3º, são observados os objetivos do Estado Brasileiro:

Art. 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.

No presente trabalho será analisado o princípio da dignidade da pessoa humana e sua efetivação no direito ao desenvolvimento frente às teorias de livre concorrência e desregulação da economia pelo Estado. O modelo desenvolvimentista, adotado no país, apresenta concepções diametralmente opostas: para os neoliberais há a concepção de que o desenvolvimento está diretamente atrelado ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e para a corrente adversária, existe a necessidade de um desenvolvimento que atinja uma universalidade, sem a restrição de apenas pequena parcela da população participar de tal modelo. Essa corrente defende que mesmo o Brasil, apresentando excelentes resultados, considerado uma das dez potências mundiais, ainda tem indicadores de desenvolvimento humanos muito pequenos.

Assim, é importante a definição do conceito de desenvolvimento em que, para Antônio José Avelãs Nunes, o termo compreende três subcategorias:

Em primeiro lugar, a ideia de que o desenvolvimento econômico passa por caminhos que respeitem a dignidade do homem, o desenvolvimento integral da sua personalidade, a conquista do bem-estar material, mas também o

desenvolvimento dos homens no plano de sua profissão, da cultura e do lazer. Amartya Sen lembra com justeza que o desenvolvimento “é um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam” e que “a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento.”

Em segundo lugar, a ideia de que o desenvolvimento é condicionado por determinadas estruturas e implica, portanto, transformações mais ou menos profundas dessas estruturas (a estrutura da propriedade, a estrutura das relações de produção, as estruturas sociais, a própria estrutura do poder político).

Em terceiro lugar, a ideia de que, sem ignorar a necessidade do crescimento econômico enquanto crescimento do PNB, o desenvolvimento deve colocar-se, fundamentalmente, ao serviço da satisfação das necessidades básicas das populações (alimentação, saúde, educação de base, serviços de água e saneamento, transportes e habitação). (NUNES, 2003, p. 111-112).

Contudo, o presente trabalho não pretende defender nenhum dos dois modelos econômicos, socialdemocrata ou neoliberal, posto que são encontradas dificuldades e entraves em cada um dos dois modos de produção. Historicamente, observam-se erros de condução na social democracia, quando da necessidade de expansão de um Estado demais centralizador e pesado e de outro lado o Estado Neoliberal na ausência de iniciativa de redução das desigualdades sociais. Dessa forma, é preciso garantir que a liberdade individual seja preservada, todavia a igualdade entre os seres deve ser o pilar de apoio.

É sabido que os mercados em crescimento tenderão a distribuir mais riquezas, destarte, de forma desigual, onde os pobres continuaram marginalizados desse processo e sem acesso ao desenvolvimento apregoado no modelo neoliberal. Nesse sentido, pretende-se que o desenvolvimento atinja um número maior de pessoas, obviamente com crescimento econômico, de modo que no modelo de desenvolvimento sustentável se busque unir os dois modelos o denominado Estado Democrático Liberal de Bem-Estar Social.

3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

3.1 A ORDEM CONSTITUCIONAL ECONÔMICA

Conforme já citado anteriormente, o mundo que estava dividido em dois blocos, o socialista e o capitalista, por conta da Guerra Fria, vê-se na impossibilidade de um segmento individualista que proporcionava entraves ao desenvolvimento econômico de parte da população mundial.

Nesse sentido, Justen Filho se posiciona:

O Estado Liberal do século XIX se peculiarizava por uma concepção omissiva. A função do Estado era a garantia da manutenção das condições de liberdade, para propiciar aos agentes sociais a realização de seus objetivos e finalidades. Já a ideia de Estado de Bem-Estar envolve o ativismo socioeconômico dos organismos políticos. Isso equivale a reconhecer ao Estado o dever de modelar as relações sociais vigentes na comunidade. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 20)

Dessa forma, após a constatação de que nem um dos modelos atendia às exigências de um novo contexto social, surge à necessidade de um compromisso do Estado com o desenvolvimento econômico atrelado às necessidades sociais. É a figura do estado regulador. Tal regulação de atividades pelo Estado sofreram mudanças ao longo do tempo. Inicialmente, muitos serviços deveriam ser oferecidos diretamente pelo arcabouço estatal, posteriormente, ocorre a transferência das atividades não dotadas da excepcionalidade, que os teóricos admitem para sua execução por meios próprios, e, por último, a necessidade de maior intervenção do Estado nas relações de cunho econômico capazes de influir na mobilidade social.

A regulação estatal foi sendo modificada, também, nos textos constitucionais. Na época do Império era instituído o regime de Corporações de Ofício, as quais regulamentam de forma bastante restritiva a profissão, impondo mesmo que os talentos deveriam ser utilizados da forma ali prescrita, sem contar o fato de que o acesso se dava pelo ingresso nas academias e a análise era de cunho extremamente subjetivo. Assim, a Carta de 1891 continha em seu texto apenas a consagração do princípio da liberdade de propriedade não avançando nas outras questões.

Já a Constituição de 1891 (Primeira da República) tratou de extinguir as corporações de ofício ampliando as possibilidades de desenvolvimento individual de cada profissão. Tratava-se de uma Constituição atrelada ao espírito liberal vigente na Revolução Industrial. No texto constitucional de 1934 houve uma mudança de paradigma, ao tempo que o liberalismo continuava a impulsionar a economia, principalmente a cafeicultura. Percebeu-se, diante da grave crise de 1929, com a quebra das bolsas de valores, que o Estado deveria atuar de forma mais eficiente intervindo no direcionamento da economia do país. Assim, a Constituição do ano de 1934 estabelece, pela primeira vez, um capítulo direcionado à ordem econômica, tratando precipuamente de definir que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (TAVARES, 2003, p. 112). Dessa forma, era respeitado os princípios liberais, mas, já aqui sendo consagrada a intervenção estatal.

Nessas transformações sociais e, também, após o desenvolvimento das teorias de direitos humanos, na década de 50, que culminou com vários tratados de direito internacional, houve a implementação, em todo o mundo, de maneira mais expressiva, na regulação estatal nas atividades econômicas.

Defende-se, por isso, a concepção de ser a regulação um conjunto ordenado de políticas públicas, que busca a realização de valores econômicos e não econômicos reputados como essenciais para determinados grupos ou para a coletividade em seu conjunto. Essas políticas envolvem a adoção de medidas de cunho legislativo e de natureza administrativa, destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e a reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores prezados. As políticas regulatórias envolvem inclusive a aplicação jurisdicional do Direito. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 40)

No Brasil, essas transformações foram constitucionalizadas com grande influência da Constituição de Weimar, em 1934, abordando princípios e normas de direito econômico e instituindo normas de caráter programático.

As cartas constitucionais que se seguiram trataram de sistematizar o poder regulamentador do Estado na ordem econômica. No art.146, da CRFB/46 via-se estabelecida a grande preocupação na delimitação desses parâmetros, conforme segue trecho:

A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Na CRFB/88, a atuação do estado tem o poder normatizador e regulador como instrumentos de sua política. Na verdade, não se infere aqui que o texto legal disciplina e dita a realidade social, mas que num positivismo dialético eles são influenciados.

Algumas providências constitucionais formam agora um conjunto de direitos sociais com mecanismos de concreção que devidamente utilizados podem tornar menos abstrata a promessa de justiça social. Esta é realmente uma determinante essencial que impõe e obriga que todas as demais regras da constituição econômica sejam entendidas e operadas em função dela. (SILVA, 2011, p. 791)

No art. 70, da atual constituição, são observados os princípios da ordem econômica, tais como: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamentos favorecido as pequenas e micro empresas; são os denominados princípios de integração, tem por finalidade resolver os problemas de cunho social. No presente trabalho será analisado o princípio da livre concorrência e sua eficácia. Conforme art. 70, CRFB/1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Pode-se afirmar, ainda, que se trata de preservar o modo de produção capitalista inferindo significado de justiça social. Contudo, faz-se necessária uma análise mais específica a fim de avaliar o cumprimento dos objetivos dessas instituições. Porém, difícil será afirmar se a ordem constitucional econômica vigente

apresenta tão somente efetividade jurídica ou formal e não há efetividade material, posto que se teria um verdadeiro retrocesso do ponto de vista da segurança jurídica.

Assim, no novo contexto, pós Guerra Fria, o estado brasileiro, positiva os valores da dignidade do trabalho humano atrelada à livre iniciativa. Conforme preleciona Celso Ribeiro Bastos pode-se concluir que a regra é a liberdade de iniciativa e que apenas em casos específicos é que essa mesma liberdade poderá sofrer restrições:

A liberdade de iniciativa e de empresa pressupõe o direito de propriedade da mesma sorte que são de certa forma uma decorrência deste. O seu exercício envolve uma liberdade de mercado, o que significa dizer que são proibidos os processos tendentes a tabelar os preços ou mesmo a forçar a sua venda em condições que não sejam as resultantes de mercado. A liberdade de iniciativa exclui a possibilidade de um planejamento vinculante. O empresário deve ser o senhor absoluto na determinação do que produzir, como produzir, quanto produzir e por que preço vender. Esta liberdade, como todas as outras, de resto, não pode ser exercida de forma absoluta. Há necessidade de alguns temperamentos. O importante, contudo, é notar que a regra é a liberdade. Qualquer restrição a esta há de decorrer da própria Constituição ou de leis editadas com fundamento nela. (BASTOS, 2004, p.120)

A livre iniciativa, um dos princípios basilares na ordem econômica, não deve ser compreendida isoladamente, posto que sua compreensão atrela-se a ideia de valorização do trabalho humano e erradicação da pobreza. Na nova ordem constitucional também é institucionalizado o conceito de poder econômico, quando serão reprimidos os seus abusos, no art. 173, parágrafo. 4º: “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

De outra banda, é ainda instigante a afirmação do princípio porque o próprio texto constitucional fartamente o confronta. A livre concorrência, no sentido que lhe é atribuído - livre jogo das forças de mercado, na disputa de clientela -, supõe desigualdade ao final da competição, a partir, porém, de um quadro de igualdade jurídico-formal. Essa igualdade, contudo, é reiteradamente recusada, bastando, para que se o confirme, considerar as disposições no art. 170, IX, no art. 179 e nos §§ 1º e 2º do art. 171. ” (GRAU, 2001, p. 244)

O Estado poderá ter atuação direta ou indireta nas relações econômicas, na forma direta quando atua em regime de monopólio ou concedendo seu uso a empresas particulares ou, ainda, indiretamente, quando atua na restrição aos abusos ao princípio da livre iniciativa. Também são considerados, neste estudo, o

abuso do poder econômico aos princípios da livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais e econômicas, também elencados na CRFB/88.

Esses corolários permitem que a concorrência saudável seja preservada, conseqüentemente com o aumento das disputas de parcelas de mercado, aumento da qualidade dos produtos e serviços e ainda mais inovações. Dessa forma, “o foco do combate é o poder econômico exercido de modo abusivo, pois podem existir situações em que uma empresa detém poder econômico por méritos próprios ou por uma decorrência natural do mercado” (Coleção SDE/CADE 05/2010, p. 6).

Dessa forma, pode-se destacar que o objeto principal de todo o arcabouço estatal visa tão somente à proteção da liberdade individual e à dignidade humana.

3.2 FUNDAMENTOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

No título Dos Princípios Fundamentais da atual Constituição são apresentados os princípios regentes do Estado Brasileiro:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A dignidade da pessoa humana apresenta-se como um princípio explícito na Constituição. Nesse sentido, o autor Celso Ribeiro de Bastos enfatiza que não é possível ser ter dignidade sem que haja um desenvolvimento integral do ser humano, podendo-se concluir que mesmo não estando presente explicitamente no texto constitucional o direito ao desenvolvimento está intrínseco numa interpretação teleológica.

Art. 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.

Corroborando com a afirmação, o legislador no art. 3º incluiu como objetivo fundamental a garantia do desenvolvimento nacional. Dessa feita, o princípio de direito ao desenvolvimento é alçado ao direito humano fundamental.

Certamente o conceito de desenvolvimento nacional não se esgota na melhoria de indicadores econômicos e sim na promoção de indicadores sociais e de redução das desigualdades. Nesse contexto de redução de desigualdades foram criadas instituições públicas com o fito de promoção de desenvolvimento regional, tais como Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, Banco do Nordeste do Brasil S.A., dentre outras. O texto constitucional também faz ressalva em relação à necessidade de promoção do desenvolvimento através da utilização do sistema financeiro nacional, conforme teor do art. 192 da CRFB/1988:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Por fim, no art. 4º da CRFB/1988, o constituinte enumera o princípio de prevalência dos direitos humanos, conseqüentemente por ser o direito relacionado ao desenvolvimento, ou seja, um direito amplamente consagrado no direito internacional, através dos inúmeros tratados internacionais, tendo, inclusive, o Brasil como signatário, o que vem assegurar que a regulação estatal estará presente nas políticas públicas de inclusão social com vistas a atender o interesse coletivo e difuso.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
I - independência nacional;
II - prevalência dos direitos humanos;
III - autodeterminação dos povos;
IV - não-intervenção;
V - igualdade entre os Estados;
VI - defesa da paz;
VII - solução pacífica dos conflitos;
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

O direito ao desenvolvimento apesar de não estar incluso na Constituição Federal, está presente nos arts. 1º, 3º e 4º da Carta Maior, apresentando, também, embasamento na previsão constitucional de incorporação de direitos que visam ampliar os direitos humanos já positivados no Brasil, adotando-se a teoria dos direitos não enumerados:

Preâmbulo CF/88: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

Art. 5º da CF/88, § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A legislação brasileira incorporou tratados internacionais com o fito de expansão das liberdades individuais, dignidade da pessoa humana e do próprio direito ao desenvolvimento. Na Carta Maior está previsto o princípio retributivo, para fins de distribuição de riquezas, com um capítulo dedicado apenas a Seguridade Social, no título VIII, capítulo II, da CRFB/1988. A seguridade social não é apenas uma poupança para a população economicamente ativa, mas tem como objetivo realizar uma divisão de rendas a determinados grupos (auxílio na viuvez, benefício para maiores de sessenta e cinco anos, mesmo sem o exercício de atividade remunerada e legalizada).

Os principais dispositivos internacionais em vigor no Brasil são: a) Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) Convenção Americana de Direitos

Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Protocolo de San Salvador, em 21 de agosto de 1996; j) Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, em 15 de agosto de 2001; k) Estatuto de Roma, responsável pela criação do Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; l) Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; m) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, em 27 de janeiro de 2004; n) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantil, também em 27 de janeiro de 2004; e o) Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 11 de janeiro de 2007.

A jurisprudência firmou entendimento no sentido de que os tratados de direito internacional tem *status* de lei federal e caso o tema seja de direitos humanos assumirá *status* de norma constitucional; e, supralegal, após ultrapassado o processo de incorporação de tratado, conforme aduz a Emenda Constitucional nº 45, art. 5º, parágrafo terceiro:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Observa-se uma grande preocupação do legislador interno em ampliar direitos fundamentais, inclusive com o *status* de norma constitucional. Já na ADFP 45-DF, o judiciário ressalta o princípio da reserva do possível, argumento que observa a disponibilidade de recursos do Estado para a prestação de serviços públicos de forma a não inviabilizar a implementação de políticas públicas outrora decididas. Entretanto, um outro paradigma diz respeito ao mínimo existencial, fundamento que abarca a efetivação das necessidades básicas do indivíduo que, de acordo com a doutrina, são a educação e saúde básicas, assistência aos desamparados e acesso à justiça. É sabido que o mínimo existencial deve ser

averiguado, em caso concreto, como sendo norteador da dignidade da pessoa humana e do direito consagrado na atual Constituição. Dessa forma, a reserva do possível não deve ser invocada para fins de impedimento das necessidades básicas, conseqüentemente, restando aos constituintes exigir a prestação jurisdicional do direito ao desenvolvimento, sob a alegativa de que se trata de mínimo existencial.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR RURAL E EFICÁCIA CONSTITUCIONAL

4.1 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E O MEIO RURAL

O crédito rural surge fundamentado no argumento de que o desenvolvimento deve ser fundado para a satisfação das necessidades básicas da população, tanto para incentivar e incrementar a geração de emprego e renda no campo, como também a fim de fornecer alimentos e diminuir o deslocamento das pessoas para a zona urbana. Assim, o poder executivo conceitua o crédito rural:

O crédito rural é um financiamento destinado a produtores rurais e cooperativas ou associações de produtores rurais. Seu objetivo é estimular os investimentos e ajudar no custeio da produção e comercialização de produtos agropecuários. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO)

O Crédito Rural abrange recursos destinados a custeio, investimento ou comercialização. As suas regras, finalidades e condições estão estabelecidas no Manual de Crédito Rural (MCR), elaborado pelo Banco Central do Brasil. Essas normas são seguidas por todos os agentes que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), como bancos e cooperativas de crédito.

Os créditos de custeio ficam disponíveis quando os recursos se destinam a cobrir despesas habituais dos ciclos produtivos, da compra de insumos à fase de colheita. Já os créditos de investimento são aplicados em bens ou serviços duráveis, cujos benefícios repercutem durante muitos anos. Por fim, os créditos de comercialização asseguram ao produtor rural e a suas cooperativas os recursos necessários à adoção de mecanismos que garantam o abastecimento e levem o armazenamento da colheita nos períodos de queda de preços. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO)

O Brasil, para fins de cumprimento dos planos de desenvolvimento nacional, traçou as diretrizes para a sua implementação através da Lei nº 4.829 de 04 de novembro de 1.965. Vale ressaltar que a política agrícola está presente nas políticas dos países de primeiro mundo, como a Política Agrícola Comum (PAC), pertencente à União Europeia, o Sistema de Crédito Rural (Farm Credit System) implementado pelos Estados Unidos e o Crédit Agricole de France. No Brasil, a Lei do Crédito Rural criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), executado pelos agentes

estatais: Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S/A, Banco da Amazônia S/A e Banco do Nordeste S/A. A própria lei estabelece as diretrizes do crédito rural:

Art. 3º São objetivos específicos do crédito rural:

I - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários; III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; IV - incentivar a introdução de métodos racionais de produção visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo;

Abaixo segue histórico do desenvolvimento das políticas rurais no Brasil:

1964: criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, por meio da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964;

1965: institucionalização do Crédito Rural, através da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965;

1966: edição do Decreto nº 58.380, que aprovou o Regulamento do Crédito Rural;

1967: resolução do Conselho Monetário Nacional tornou obrigatório o direcionamento de 10% dos depósitos à vista no sistema bancário para a concessão de crédito ao setor agrícola;

1967: o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967 dispõe sobre os títulos de crédito rural;

1973: institucionalização do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), por meio da Lei nº 5.969, de 11 de maio de 1973;

1986: extinção da conta-movimento, o que limitou os recursos para o crédito rural à disponibilidade da União;

1986: criação da poupança rural;

1991: aumento da participação do BNDES no crédito rural através do Finame Rural e do Programa de Operações Conjuntas e do Programa de Operações Diretas;

1995: criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);

1996: criação do Programa de Securitização das dívidas dos agricultores, que permitiu o reescalonamento do vencimento das operações a taxas de juros compatíveis com a atividade agropecuária;

1998: criação do Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias (Recoop).

A implementação da política agrária brasileira é de responsabilidade do Conselho Monetário Nacional, através da direção, coordenação e fiscalização feita pelo Banco Central do Brasil S.A.. No sistema de freios e contrapesos, visto no Estado Brasileiro, caberá ao poder legislativo estabelecer a forma de aplicação dos recursos públicos, das diretrizes, dos setores prioritários e, até mesmo, a permissão de repactuação/alongamento de dívidas, bastante comum nos financiamentos rurais.

O Banco Central estipula a contratação de serviços de assessoria e assistência técnica para produtores rurais, contudo, a prestação do serviço é balizada, tão-somente, pela aprovação do plano de negócio na instituição financeira. Assim, percebe-se que a maioria das propostas de financiamentos são executadas desconsiderando as verdadeiras vocações econômicas da região e a formação técnica do empreendedor, levando-se em conta a facilidade do manuseio de poucos dados técnicos, fato que compromete o sucesso do empreendimento rural e o próprio sistema de crédito rural.

A Constituição Federal define que as políticas públicas priorizem os pequenos produtores rurais, para fins de manutenção de empregos e, conseqüentemente, do trabalhador rural no campo. A definição dos portes dos produtores rurais é feita através de resolução do próprio FNE, cuja classificação de produtores/empresas é proposta com base no faturamento anual da empresa/empreendimento:

- até R\$ 360 mil: miniprodutor/microempresa;
- acima de R\$ 360 mil até R\$ 3.600 mil: pequeno produtor/pequena empresa;
- acima de R\$ 3.600 mil até R\$ 16.000 mil: pequeno-médio produtor/pequena-média empresa;
- acima de R\$ 16.000 mil até R\$ 90.000 mil: médio produtor/média empresa;
- superior a R\$ 90.000: grande produtor/grande empresa.

Ressalte-se que a classificação de portes é definida por cada instituição e em função do mercado naquela época respectiva. A fonte da classificação acima é o sítio do Banco do Nordeste do Brasil S.A..

Fator que merece destaque e que as prioridades institucionais de aplicação do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE ressaltam é a importância de investimento em regiões semi-áridas, contudo, percebe-se que os investimentos não são realizados em sincronismo, uma vez que as ações governamentais são isoladas e não apresentam um programa conjunto de melhoria das condições da região. Vale salientar que um mesmo recurso público é destinado para mais de uma instituição financeira com o mesmo objetivo. Vê-se que há tanta ausência de aplicação em setores fundamentais quanto falta de programação sistêmica.

O Banco do Nordeste do Brasil S.A., banco de desenvolvimento e sociedade de economia mista, criado em 1952, após a criação pelo governo Getúlio Vargas da antiga e extinta SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste,

órgão com o fito de dar suporte às teorias de desenvolvimento social e a redução das desigualdades na década de cinquenta, mesmo sendo um braço estatal na política de redução de desigualdades apresenta metas de cunho econômico bastante desafiadoras para um banco de desenvolvimento, de forma que projetos de financiamento rurais de valores mais elevados são elencados como prioritários e, muitas vezes, têm uma dinamicidade que permitem sua contratação em tempo recorde em detrimento a projetos de valores pequenos.

Salienta-se que a definição de porte de produtor permite que as instituições financeiras façam essas escolhas as quais trarão maior lucratividade para a empresa. Um dado observado na classificação de produtor rural é que o mesmo produtor que vive exclusivamente do beneficiamento de sua propriedade com uma terra de pouco mais de quatro módulos rurais é o mesmo produtor que tem um emprego estável, por vezes um médico, advogado, engenheiro, enquadrado como miniprodutor rural. É preciso entender que não se trata da mesma pessoa, não deve ser encarado e discutido na mesma política social, é injusto e causa distorções no sistema.

O módulo rural, segundo definição contida no sítio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA:

O conceito de módulo rural é derivado do conceito de propriedade familiar e, em sendo assim, é uma unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico. (INCRA, 2008)

Percebe-se na definição de módulo rural dinamismo, com variações de acordo com a localização do imóvel, sua produtividade, clima e outros fatores.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS NO NORDESTE BRASILEIRO

Neste tópico serão observados alguns indicadores econômicos na Região Nordeste e as políticas públicas estabelecidas pela contratação de financiamentos rurais, esclarecendo que os dados da análise tem como embasamento os relatórios da instituição Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE, principal órgão que realiza estudos direcionados a traçar estratégias de aplicação de crédito na região Nordeste, para a própria instituição financeira.

Na primeira tabela, observa-se o PIB da área de atuação do Banco do Nordeste em função do percentual da área de atuação do próprio Banco. A empresa faz essa distinção, considerando que a região de norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo apresentam características bastante próximas à região Nordeste. Dessa forma, o governo federal resolveu aplicar o mesmo tratamento de diferenciação e estratégias para as regiões. Conforme a fonte Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB nacional no ano de 2009 foi na ordem de R\$ 3,24 bilhões, assim, representando 13,5% do Brasil.

Tabela 1 - PIB na Área de Atuação do BNB –2009

Unidade Geográfica	PIB (R\$ milhões)	(%) BNB
Área de Atuação do BNB	466.135	100,0
Região Nordeste	437.720	93,9
Bahia	137.075	29,4
Pernambuco	78.428	16,8
Ceará	65.704	14,1
Maranhão	39.855	8,6
Paraíba	28.719	6,2
R.G. do Norte	27.905	6,0
Alagoas	21.235	4,6
Sergipe	19.767	4,2
Piauí	19.033	4,1
Norte de Minas Gerais	18.607	4,0
Norte do Espírito Santo	9.808	2,1

Fonte: Brasil. MDS (2011)

A região elencada, apesar de deter 28,17% da população nacional, estipulada em 191.796 habitantes (dados do IBGE 2009), apresenta tão-somente 13,5% do PIB nacional (dados do IBGE 2009). Dessa forma, não é difícil concluir que o número de pessoas em situação de extrema pobreza que vivem nessa região supera todos os indicadores nacionais.

Tabela 2 - População em Extrema Pobreza na Área de Atuação do BNB – 2010

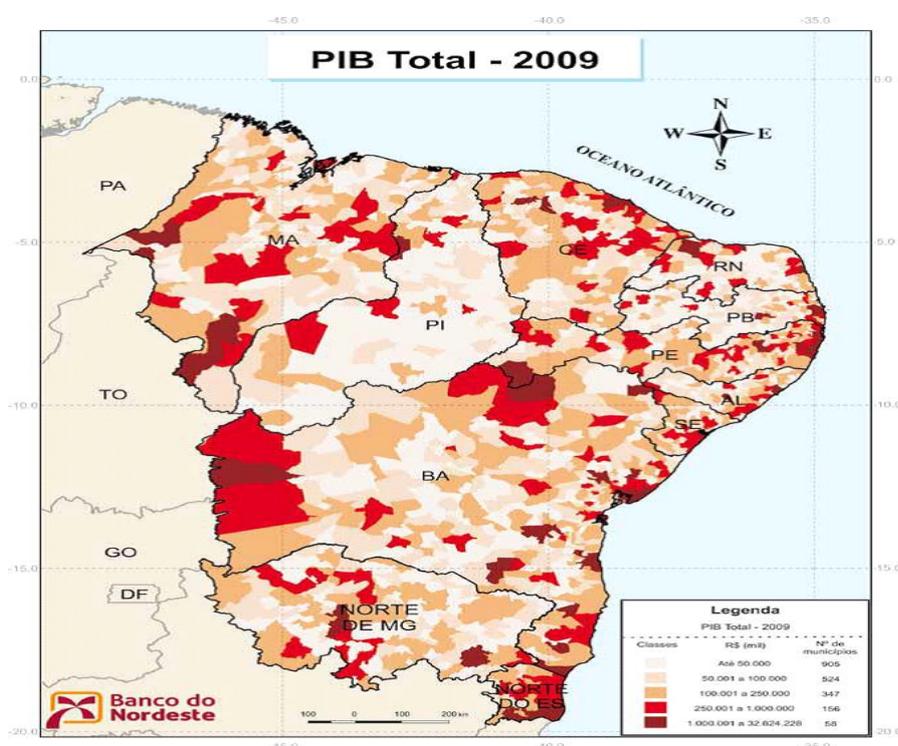
Unidade Geográfica	População em Extrema Pobreza	(%) BNB
Área de Atuação do BNB	10.068.797	100,00
Região Nordeste	9.609.803	95,4
Bahia	2.407.990	23,9
Maranhão	1.691.183	16,8
Ceará	1.502.924	14,9
Pernambuco	1.377.569	13,7
Piauí	665.732	6,6
Alagoas	633.650	6,3
Paraíba	613.781	6,1
Norte de Minas Gerais	412.242	4,1
Rio Grande do Norte	405.812	4,0

Sergipe	311.162	3,1
Norte do Espírito Santo	46.752	0,5

Fonte: Brasil. MDS (2011)

A situação de extrema pobreza é caracterizada por pessoas que sobrevivem com menos de R\$ 70,00 (setenta reais) mensais, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Figura 1 - PIB 2009 Região Nordeste



Fonte: Elaboração do BNB/Etene/Central de Informações Econômicas, Sociais e Tecnológicas a partir dos Dados do IBGE 2011

O indicador Valor Adicionado Bruto (VAB) da Agropecuária é definido pelo PIB do setor agropecuário. Apesar de nos últimos anos ter sido observado um crescimento, para um região essencialmente rural, ainda não é suficiente para fins de alavancar empregos formais e incremento na renda *per capita*. Ressalte-se que a produção no setor na região Nordeste corresponde a apenas 21% da produção nacional; além de fator alarmante, os estados com os cinco menores PIB's (19%) da região representam produção agrícola de apenas 20,6%, ou seja, não há perspectivas de mudança dessa realidade, pois a política de valorização da

atividade agrícola desenvolve regiões já predeterminadas: o cacau da Bahia, soja no Maranhão e cana-de-açúcar em Pernambuco.

Há uma continuidade no fornecimento de matérias-primas bastante específicas de responsabilidade desses estados para o restante do país, com fornecimento de empregos informais e de curta duração, rendas esporádicas e sem garantia de safra por parte dos produtores. Não há risco para os grandes empresários das regiões Sul e Sudeste, detentores das indústrias de beneficiamento da produção.

Na verdade, deve existir uma política de preço mínimo num sistema de integração, nos moldes do que já é realizado na atividade de avicultura de corte, em que a empresa beneficiadora associa-se com o produtor, fornecendo os animais, assistência técnica e alimentação adequada. Obviamente, nesse caso, o risco deve ser dividido entre produtor/empresa integradora, não sendo justo e mesmo constitucional o aumento da lucratividade de apenas parcela da população.

Tabela 3 - Valor Adicionado Bruto da Agropecuária na Área de Atuação do BNB – 2009

Unidade Geográfica	Valor Contratado (R\$ mil)	(%) BNB
Área de Atuação do BNB	33.196.890	100,00
Região Nordeste	28.546.372	86,0
Bahia	9.374.539	28,2
Maranhão	5.982.495	18,0
Pernambuco	3.245.766	9,8
Ceará	2.961.194	8,9
Norte de Minas Gerais	2.756.056	8,3
Norte do Espírito Santo	1.894.462	5,7
Piauí	1.727.118	5,2
Paraíba	1.474.550	4,4
Alagoas	1.430.243	4,3
Rio Grande do Norte	1.305.094	3,9
Sergipe	1.045.372	3,1

Fonte: IBGE (2011d)

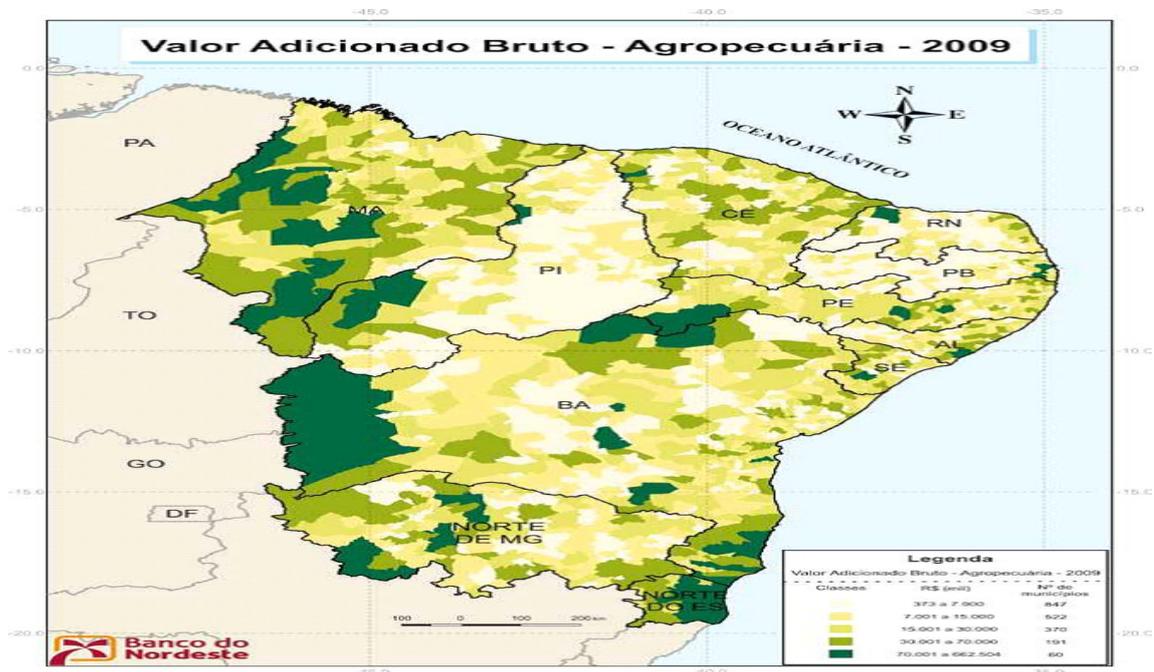
Sobre a política de preço mínimo:

A Política de Garantia de Preços Mínimos, PGPM, lançada em 1966, ainda exerce papel relevante na política agrícola brasileira e, conseqüentemente, nas decisões do produtor sobre o plantio, atenuando as oscilações de preços, que são característica do mercado agrícola. Por meio de instrumentos como a aquisição e o empréstimo, o Governo atua comprando o excedente ou financiando a estocagem, sempre que o preço de mercado se situa abaixo do preço mínimo. O preço mínimo é definido pelo governo para os produtos das safras regionais e de safra de verão, que pode ocorrer por meio de operações de compra, de equalização de preços ou de financiamento. A atuação governamental é feita quando o preço de mercado está abaixo do mínimo nas regiões produtoras. (Disponível em:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_de_pre%C3%A7os_min%C3%ADmos)

Para fins de ilustração, apresenta-se, abaixo, mapa retratando o Valor Realizado Bruto – VAB, referente ao PIB agropecuário realizado na região Nordeste por município. É possível detectar que mesmo nos estados onde o VAB é superior, os indicadores são restritos à determinada mesorregião:

Figura 2 - Valor Adicionado bruto Agropecuário nos Municípios da área de Atuação do BNB – 2009



Fonte: Elaboração do BNB/Etene/Central de Informações Econômicas, Sociais e Tecnológicas a partir dos Dados do IBGE 2011

Apesar do volume de contratações crescer ano a ano, ainda não é suficiente para diminuir as desigualdades sociais. No ano de 2011, a aplicação do Banco do Nordeste, conforme tabelas abaixo, pode-se evidenciar o grande potencial de crescimento das aplicações dos recursos constitucionais:

Tabela 4 - Operações de Crédito de Longo Prazo com Recursos do FNE na Área de Atuação do BNB
– 2011

Unidade Geográfica	Valor Contratado (R\$ mil)	(%) BNB
Área de atuação do BNB	11.090.653	100,00
Região Nordeste	10.473.160	94,4
Bahia	2.781.478	25,1
Ceará	1.792.010	16,2
Maranhão	1.510.119	13,6
Pernambuco	1.398.675	12,6
Rio Grande do Norte	908.266	8,2
Piauí	830.159	7,5
Norte de Minas Gerais	508.929	4,6
Paraíba	447.090	4,0
Alagoas	425.207	3,8
Sergipe	380.156	3,4
Norte do Espírito Santo	108.564	1,0

Fonte: BNB/ Ambiente de Controle de Operações de Crédito

No Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (ProNAF), com beneficiários produtores rurais que beneficiam diretamente a propriedade rural de até quatro módulos rurais:

Tabela 5 - Operações de Crédito PRO NAF na Área de Atuação do BNB – 2011

Unidade Geográfica	Valor Contratado (R\$ mil)	(%) BNB
Área de Atuação do BNB	1.349.059	100,00
Região Nordeste	1.214.165	90,0
Bahia	254.094	18,8
Ceará	205.133	15,2
Pernambuco	189.906	14,1
Maranhão	173.573	12,9
Norte de Minas Gerais	125.988	9,3
Piauí	112.271	8,3
Paraíba	82.652	6,1
Rio Grande do Norte	74.300	5,5
Alagoas	68.340	5,1
Sergipe	53.896	4,0
Norte do Espírito Santo	8.907	0,7

Fonte: BNB/ Ambiente de Controle de Operações de Crédito

Paradoxalmente, o Brasil vive um aumento da produtividade agrícola com técnicas de alta tecnologia, contudo, mesmo com a diversidade produtiva e utilização de uma agricultura dita sustentável, não se viu a expansão para toda a região Nordeste, uma vez que o semiárido ainda é caracterizado por agricultura de subsistência e, em grande parte, com produção negativa, gerando uma relação de grande expansão e empobrecimento, inclusive com indicação de aumento na

urbanização, ou seja, os benefícios da modernização agrícola estão restritos a uma pequena camada de produtores.

Outro mecanismo utilizado pelo governo federal visando a melhoria das condições de financiamentos, após a estabilização da economia nacional, foi a indexação dos juros a taxas pré-fixadas, para fins de uma melhor adequação da capacidade de pagamento do produtor rural, em vista dos altíssimos percentuais de inadimplência enfrentados na atividade rural e a constante necessidade de leis que autorizem os bancos públicos a diminuir as taxas de juros e aumentar o prazo de reembolso dessas operações.

Tabela 6 - Encargos Financeiros

Ano	Encargos Integrais (*)	Legislação
2000	9,0 a 16,0% ao ano	MP Nº 2.035/2000
2001	6,0 a 14,0% ao ano	LEI nº 10.177/2001
2002	6,0 a 14,0% ao ano	LEI nº 10.177/2001
2003	6,0 a 14,0% ao ano	LEI nº 10.177/2001
2004	6,0 a 14,0% ao ano	LEI nº 10.177/2001
2005	6,0 a 14,0% ao ano	LEI nº 10.177/2001
2006	6,0 a 14,0% ao ano	LEI nº 10.177/2001
2007	5,0 a 11,5% ao ano	Decreto nº 5.951/2006
2008	5,0 a 10,0% ao ano	Decreto nº 6.367/2008

A partir do ano 2001: bônus de adimplência de 25% no Semiárido Nordeste e de 15% nas demais regiões sobre as taxas de juros, desde que a parcela da dívida seja paga até o seu vencimento. (*) variam de acordo com o porte e atividade do tomador de crédito

Fonte: Ministério da Integração Nacional – Sistema de Informações Gerenciais 2008

4.3 EFICÁCIA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE FINANCIAMENTOS RURAIS

No ano de 2007 foi instituído através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional com o seguinte objetivo:

Art. 1º A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição. (Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007)

O principal instrumento na redução das desigualdades sociais na região Nordeste, conforme texto legal, são FNDE e FNE (art. 6º, I e II). Dessa forma, nesta

secção serão utilizados dados de informativos do FNE. Realizar-se-á, inicialmente, um comparativo entre os indicadores econômicos *versus* aumento da aplicação dos financiamentos rurais na região. A primeira tabela enfoca os valores de aplicação nos anos de 2002, 2006 e 2008, de forma que é fácil perceber que houve um incremento nos valores aplicados, contudo, mesmo com o aumento da oferta de crédito, verifica-se que não foi suficiente para a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano.

O próprio Ministério da Integração Nacional, em seu documento intitulado 20 Anos de Fundos Constitucionais (FCO – FNO – FNE), tem recomendado ao Banco do Nordeste que a empresa realize uma descentralização no volume de aplicação, assunto anteriormente tratado neste texto. Ressalte-se que o Estado da Bahia totaliza 27,3% (R\$ 10.532 milhões) do total aplicado, o Ceará 15,3% (R\$ 5.901 milhões), Pernambuco 11,8% (R\$ 4.549 milhões) e Maranhão 10,8% (R\$ 4.160 milhões), no período entre 1989 a 1998. A assertiva abaixo corrobora a afirmação de investimentos inferiores ao PIB da região, e assim apontando que não há crescimento.

No Brasil, todavia, as transferências federais obrigatórias, para os entes subnacionais (FPE; FPM), não têm conseguido promover uma melhor distribuição regional das capacidades e oportunidades econômicas. A receita disponível *per capita* do Nordeste conjugada (estado e municípios) - que é a soma da arrecadação própria da região mais as transferências intergovernamentais que ela recebe, dividida por sua população - corresponde a apenas 64,2% da do Sudeste. Isto significa que as transferências que o Nordeste tem recebido são insuficientes para compensar as deficiências de sua capacidade de arrecadação, que é duas vezes menor que a média da capacidade das demais regiões do País. A região dispõe de pouco mais da metade dos recursos de tributos por habitante que o Sudeste, para atender suas demandas correntes básicas de educação, saúde, infraestrutura etc., e, ainda, aquelas necessárias para reduzir seu atraso em relação ao resto do País. (MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012, p. 48)

Na tabela foi utilizada a categorização do IBGE dos municípios brasileiros, realizado com o objetivo de extrair o perfil do município, de acordo com os censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e PIB municipal (IPEA), findando por categorizar por tipologia PNDR: alta renda, baixa renda, dinâmica e estagnada.

microrregiões (MRGs) de alta renda: compreendendo MRGs com alto rendimento domiciliar por habitante, independentes do dinamismo observado, que se encontram predominantemente nas regiões Sul e Sudeste e também no Centro Oeste. As regiões Norte e Nordeste, ao

contrário, apresentam manchas insignificantes nessa tipologia, quase todas relacionadas às MRGs das capitais;
 microrregiões dinâmicas: MRGs com rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa. Elas possuem pequena presença nas regiões Sul e Sudeste e são mais frequentes no Centro Oeste e no Nordeste, onde cobrem vastas extensões territoriais;
 microrregiões estagnadas: MRGs com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico. Em geral refletem dinamismo em períodos passados e possuem estrutura socioeconômica e capital social consideráveis. Predominam nas regiões Sul e Sudeste, com importante presença no Centro-Oeste;
 microrregiões de baixa renda: MRGs com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo. Concentradas no Norte e Nordeste, combinam situações de pobreza e debilidade da base econômica regional. (MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 28)

Nota-se que houve um grande incremento nos financiamentos para as regiões estagnadas, como uma tentativa governamental de pulverização dos financiamentos e, conseqüentemente, o desenvolvimento das regiões com indicadores de extrema pobreza mais altos no país.

Tabela 7 - Quantidade e valor de financiamentos nos anos de 2002 / 2008

TIPOLOGIA PNDR	2002	2006	2008
	Quant. e Valor em R\$ Mil	Quant. e Valor em R\$ Mil	Quant. e Valor em R\$ Mil
Alta Renda	284/34.355	8.926/ 1.060.883	6.765/ 1.885.425
Baixa Renda	7.764/ 53.870	8.926/1.060.883	107.713/1.062.216
Dinâmica	10.260/ 89.453	202.370/790.078	109.184/2.100.635
Estagnada	6.785/76.758	210.564/1.093.895	105.610/2.620.319

Fonte: Ministério da Integração Nacional – Relatórios de Atividades Desenvolvidas e Resultados Obtidos com aplicação do recurso FNE – Exercícios 2002/2006/2008.

Infelizmente, mesmo com esse incremento o PIB da região Nordeste, no ano de 2009, só representa 14,4% do PIB do Brasil e, apenas, três estados totalizam 60,3%: Bahia com 29,4%, Pernambuco 16,8% e Ceará 14,1%. Além da concentração nesses estados, vê-se, ainda, que as capitais nordestinas detêm grande fatia desse percentual, tendo-se, em contrapartida, o alarmante número de 1.779 municípios com apenas 25% do PIB de toda a área. Ainda, observa-se que não houve redistribuição das riquezas na região.

Além da concentração em função de regiões (Bahia, Pernambuco e Ceará), os bancos públicos ainda convivem com o financiamento de empresas com alto poder de barganha, os quais negociam diretamente com a cúpula administrativa

federal, inclusive com regalias não previstas normativamente (flexibilização de garantias). Para fins de ilustração no Relatório Anual FNE 2012, acessado através do sítio do Ministério da Integração Nacional, naquele ano, o Banco do Nordeste aplicou 42,8% do montante geral em operações de valor superior a R\$ 10 milhões (dez milhões de reais). Não se pretende fazer apologia contrária a grandes empresas e grupos econômicos, contudo, é sabido que a geração de empregos diretos e indiretos não corresponde ao volume de recursos aplicados e os incentivos fiscais concedidos pelo Poder Público, em função da própria seletividade espacial e setorial, além da própria ausência de cobrança efetiva do retorno do investimento.

De acordo com estudo do IPEA, no qual são apresentados os gastos públicos federais de 2010, regionalizados por função, fica demonstrado que, para o total dos gastos, apenas a região Norte apresenta valores superiores à sua participação relativa no PIB e na população. No Nordeste e no Centro Oeste esta participação é bem inferior. No caso dos gastos em Educação, sem dúvida uma das áreas mais estratégicas para se alterar trajetórias de desenvolvimento, eles são menos do que proporcional nessas três regiões. No Nordeste, enquanto a representação da região no PIB e na população brasileira é de, respectivamente, 13,1% e de 28,0%, seu quinhão nos gastos federais foi de 11,4% em 2010. Percentuais que alcançam 60,1% no Sudeste e 16,8% no Sul, bem acima da representatividade destas regiões na produção e no contingente populacional do País. (MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012, p. 49)

Outro fator que merece ponderação é que apesar de larga corrente acadêmica na confecção de estudos de vocação econômica a região semiárida apresenta investimentos na atividade de bovinocultura, mesmo sem que haja arcabouço estrutural para o setor, tendo em vista, a ausência de chuvas regulares, fato que prejudica a capacidade de suporte forrageiro e adequação hídrica do rebanho bovino. No entanto, é bom salientar que nem toda região semiárida tem contraindicação para a exploração pecuária da bovinocultura.

Assim, percebem-se investimentos mal direcionados, com abordagem setorial e espacial única, um grave problema de descoordenação de políticas públicas, resultando em desastrosos financiamentos, com altas taxas de inadimplência, culminando com regularização de dívidas e retrabalho na nova elaboração de planos de negócios de forma a viabilizar os empreendimentos rurais. Também é preciso que os gastos com infraestrutura, assistência social e, até mesmo, os incentivos fiscais estejam em consonância com os financiamentos rurais.

4.4 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E PODER JUDICIÁRIO

O direito ao desenvolvimento não tem sido objeto de argumentação nos tribunais nacionais, pois a dificuldade na localização de jurisprudência reside justamente no fato de inexistir decisões com tal fundamentação. O poder de ajustamento de decisões judiciais em face dos interesses das instituições financeiras é reconhecido internacionalmente e, no Brasil, o *lobby* dos banqueiros é de tal monta que há mudança jurisprudencial em favor dos interesses dessas empresas em detrimento aos princípios consagrados nos direitos fundamentais e, ainda, no próprio Código de Defesa do Consumidor.

Recentemente, houve discussões sobre a cobrança de juros compostos nos empréstimos e financiamentos, com decisão do Supremo Tribunal Federal no sentido de permitir a cobrança. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2591 foi decretada improcedente e autorizou a cobrança de juros compostos. Recentemente, em janeiro de 2015, a Medida Provisória nº 1963/2000, que permitia a capitalização dos juros, sofreu novo julgamento com o resultado novamente confirmado pelo STF. A alegativa dos bancos é que uma instabilidade financeira resulta em acréscimo de taxas de juros e tarifas bancárias, mas o que na verdade é uma nova ameaça do próprio sistema financeiro. Abaixo, apresenta-se trecho da ementa da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2591 :

EMENTA: CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5o, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, § 2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. 1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. 2. "Consumidor", para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. 3. O preceito veiculado pelo art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor deve ser interpretado em coerência com a Constituição, o que importa em que o custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia estejam excluídas da sua abrangência..6. Ação direta julgada improcedente, afastando-se a exegese que submete às normas do Código de Defesa do Consumidor [Lei n. 8.078/90] a definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia...9. O Conselho Monetário Nacional é titular de capacidade normativa --- a chamada capacidade normativa de conjuntura --- no exercício da qual lhe incumbe regular, além da constituição e fiscalização, o funcionamento das

instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro...

(ADI 2591, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2006, DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-02 PP-00142 RTJ VOL-00199-02 PP-00481)

A jurisprudência não foi provocada de forma a obter uma prestação com base em princípios de direito e posituação dos direitos de terceira geração no que tange ao direito ao desenvolvimento. Assim, não é possível o esgotamento do tema, mas pretende-se, tão-somente, uma abertura da discussão para fins de se vislumbrar alternativas para o enfrentamento da dura realidade de produtores rurais nordestinos.

Pedro Lenza classifica a eficácia dos direitos fundamentais em indireta ou mediata e, de eficácia direta ou imediata. Essa classificação tem como escopo a aplicação das normas de direito fundamental:

- eficácia indireta ou mediata: os direitos fundamentais são aplicados de maneira reflexa, tanto em uma dimensão proibitiva e voltada para o legislador, que não poderá editar lei que viole direitos fundamentais, como, ainda, positiva, voltada para que o legislador implemente os direitos fundamentais, ponderando quais devam aplicar-se às relações privadas.
- eficácia direta ou imediata: alguns direitos fundamentais podem ser aplicados às relações privadas sem que haja necessidade de "intermediação legislativa" para a sua concretização. (LENZA, 2012, p. 967)

Os precedentes judiciais apesar de não estarem diretamente atrelados ao direito do desenvolvimento devem ser analisados com vistas à fundamentação de uma futura demanda judicial. Dessa forma, o judiciário opta pela manutenção dos direitos fundamentais em prol das relações de caráter privado, como exemplos tem-se o *Habeas Corpus* 12.547/STJ em que a prisão civil de devedor infiel não foi autorizada, o Recurso Especial nº 160.222-8 proibindo a revista íntima de mulheres em fábrica de *lingerie*, por ferir o princípio da dignidade da pessoa humana considerado um constrangimento de natureza ilegal. Também na Corte Interamericana de Direitos Humanos não foram relatados casos que envolvam o direito ao desenvolvimento. Os casos analisados, nesse tribunal, são relacionados à tortura, mau funcionamento das ações policiais e denúncias de perseguição de defensores dos direitos humanos.

À sociedade cabe à cobrança ao Poder Judiciário da correta ponderação de interesses e de princípio de direito, direcionando as decisões ao estabelecimento da igualdade e dignidade da pessoa humana. Dessa forma, é estabelecida a ineficácia

das ações governamentais na diminuição das desigualdades e um total distanciamento do poder judiciário nas questões econômicas rurais.

O Ministério Público, órgão que tem por dever a proteção dos direitos e garantias fundamentais, no seu dever-agir deve impetrar ações visando à correção nas políticas de promoção de inclusão social, exigindo uma aplicação em todas as regiões do Nordeste e a diversificação do crédito. Nesse sentido, a ação civil pública prevista na Lei nº 7.347/1985, ação constitucional para defesa dos interesses difusos e coletivos, serve como instrumento para a implementação de políticas públicas com o fito de diminuição das desigualdades sociais e aplicação dos créditos de forma mais pulverizada em relação ao local de desenvolvimento do empreendimento e atividade financiada.

Todavia, a doutrina majoritária entende que o poder judiciário só deve se posicionar na medida do atendimento do princípio da reserva do possível e do mínimo existencial. Ainda assim, a discussão acerca do mínimo existencial será sempre elástica, possibilitando à sociedade civil utilizar da Ação Civil Pública para implementação de determinadas políticas.

Confirmando o argumento da necessidade de instigação da justiça brasileira nas omissões administrativas é possível concluir que o agir nos casos, envolvendo os direitos fundamentais, são subsidiários, todavia, seguindo o princípio da inafastabilidade da jurisdição é preciso decidir e aplicar a Carta Maior.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou conceituar o termo desenvolvimento, com fundamento na dignidade da pessoa humana, levando em conta que esse termo ao longo do tempo sofreu modificações em seu entendimento. É majoritário que a comunidade internacional reconhece amplamente o direito ao desenvolvimento como direito humano, previsto nos tratados internacionais. Dessa forma, é fundamental que o direito ao desenvolvimento não seja atrelado, tão-somente aos indicadores econômicos de um Estado, posto que o direito à liberdade, não é suficiente para mascarar as mazelas sociais, devendo haver uma transformação da sociedade e uma adequação das pessoas à realidade de poucos habitantes do mundo. É nessa acepção que o termo igualdade toma maior relevo, pois não se almeja apenas liberdade individual, o que não é aceito pela teoria liberalista da autorregulação do mercado, de acordo com a oferta e a procura. Contudo, a prática é de que milhões de pessoas não participam dessas transações comerciais, posto que não apresentam nenhum poder de compra por viverem em situação de marginalização total.

Nesse universo, é preciso que o termo de “nadirificação do outro” não tenha nenhum significado, termo utilizado pelo cineasta brasileiro Walter Sales, sobre a crescente onda de exclusão social.

É observado que a realidade da zona rural nordestina é ainda mais cruel, uma vez que o acesso à energia elétrica e água encanada é inacessível para muitas regiões, então, não se pode permitir que o termo liberdade seja utilizado anteriormente à igualdade. Na igualdade estão as oportunidades relacionadas à educação, à saúde, à moradia digna, enfim, à melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano, um desenvolvimento integral do ser humano, com respeito à dignidade humana, tendo-se aumento da renda *per capita*, uma expectativa de vida, diminuição da mortalidade infantil com aumento do número de nascidos vivos, boa escolaridade, ausência de desemprego involuntário, dentre outros. Na verdade, trata-se da forma de vida individual dos cidadãos, por conseguinte, o desenvolvimento está atrelado às riquezas distribuídas e não apenas a totalidade do PIB (Produto Interno Bruto) do Estado.

A dignidade da pessoa humana apresenta-se como princípio explícito na Constituição. Nesse sentido, há a percepção da necessidade de se atingir o

princípio da dignidade humana. O Celso Ribeiro de Bastos enfatiza que não é possível tê-la, sem que haja um desenvolvimento integral do ser humano, de forma que se pode concluir que mesmo não estando presente explicitamente no texto constitucional o direito ao desenvolvimento está intrínseco numa interpretação teleológica.

Na Carta Maior está previsto o princípio retributivo, para fins de distribuição de riquezas, com um capítulo dedicado apenas a Seguridade Social, no título VIII, capítulo II, da CRFB/1988. A seguridade social não é apenas uma poupança para a população economicamente ativa, mas tem como objetivo realizar uma divisão de rendas entre determinados grupos (auxílio na viuvez, benefício para maiores de sessenta e cinco anos, mesmo sem o exercício de atividade remunerada e legalizada).

Fator que merece destaque são as prioridades institucionais de aplicação do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE, ressaltando a importância de investimento em regiões semiáridas. Contudo, percebe-se que os investimentos não são realizados em sincronismo, pois as ações governamentais são isoladas e não apresentam um programa conjunto de melhoria das condições da região. Vale salientar que um mesmo recurso público é destinado para mais de uma instituição financeira com o mesmo objetivo. Vê-se que há tanta ausência de aplicação em setores fundamentais quanto falta de programação sistêmica.

Conclui-se que, mesmo o direito ao desenvolvimento definido enquanto direito humano, de terceira geração, argumento válido amplamente na doutrina corrente, não há eficácia das políticas públicas de desenvolvimento social, com foco nos subsídios agrícolas concedidos através dos financiamentos rurais, tendo em vista o alto grau de concentração dos recursos nos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará.

Observou-se, ainda, que o Banco do Nordeste do Brasil S.A., detentor da administração do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE, principal instrumento de incentivos à modernização da agropecuária na região, aplica cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) do total financiado em operações com valor superior a R\$ 10 milhões (dez milhões de reais), fato esse que compromete a geração de emprego e renda na região Nordeste.

À sociedade, por sua vez, cabe cobrar do Poder Judiciário a correta ponderação de interesses e de princípio de direito, direcionando às decisões ao

estabelecimento da igualdade e dignidade da pessoa humana. Dessa forma, é estabelecida a ineficácia das ações governamentais na diminuição das desigualdades e um total distanciamento do poder judiciário nas questões econômicas rurais.

Já o Ministério Público, órgão que tem por dever a proteção dos direitos e garantias fundamentais, no seu dever-agir deve impetrar ações visando à correção nas políticas de promoção de inclusão social, com exigência de uma aplicação em toda a região do Nordeste e a diversificação do crédito. Nesse sentido, a ação civil pública prevista na Lei nº 7.347/1985, relacionada à ação constitucional para defesa dos interesses difusos e coletivos, serve como instrumento para a implementação de políticas públicas com o fito de diminuição das desigualdades sociais e de aplicação dos créditos de forma mais pulverizada em relação ao local de desenvolvimento do empreendimento e da atividade financiada. Destarte, com o posicionamento do judiciário com fulcro no princípio da reserva do possível e no mínimo existencial, através da expansão do conceito do mínimo existencial, atualmente em vigor nos tribunais brasileiros.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Econômico**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

BETHONICO, Cátia Cristina de Oliveira. Direito ao desenvolvimento: Um direito humano. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 57, set 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5165>. Acesso em fev 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de out. 1988, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm; Acesso em: 10 abr. 2014>

BRASIL. Lei nº 4.829 de 04 de novembro de 1.965. Institucionaliza o crédito rural. **Diário Oficial da República federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 de nov. 1965, Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4829.htm>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade no 2.591, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 07 de junho de 2006. Lex: jurisprudência do STF.

CASTRO, Celso A. Pinheiro. **Sociologia Aplicada ao Direito**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CRÉDITO RURAL. Disponível em: <HYPERLINK "http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2009/11/credito-rural"http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2009/11/credito-rural"> Acesso em: 10 abr. 2014.

CRÉDITO RURAL. Disponível em: <HYPERLINK "http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2009/11/credito-rural"HYPERLINK "http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/credito-rural"http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/credito-rural"> Acesso em: 10 abr. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FILHO, Marçal Justen. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

GASTALDI, Suzana. Políticas públicas e ação civil pública: objeto juridicamente possível. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n, 4024, 8 jul. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/29861>>. Acesso em: jan. 2015.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. **Sala da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/search/node/conceito%20de%20modulo%20rural>> Acesso em: jan. 2015.

KINOSHITA, Fernando; FERNANDES, Joel Aló. O direito ao desenvolvimento como um Direito Humano e prerrogativa dos Estados nas relações internacionais do século XXI. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 50, fev 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5912>. Acesso em jan 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

LIMA, Leonardo Dias; MONTE, Kerlen Andrade do; MILITÃO, Vivianne Benevides. **Nordeste em mapas 2012**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2012. Disponível em: <<http://http://www.bnb.com.br/content/aplicacao/etene/etene/gerados/mapa-economia.asp>>. Acesso em jan 2015.

LIMA, Leonardo Dias; OLIVEIRA, Hamilton Reis de. **Nordeste do Brasil: Sinopse Estatística 2014**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2014. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/estudos-e-esquisas/-/asset_publisher/vXCmWDOyBpxW/content/nordeste-do-brasil-sinopse-estatistica-20-1:sinopse-estatistica>. Acesso em jan 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Brasília. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/credito-rural>> Acesso em: jan. 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://http://www.integracao.gov.br/conferencia-nacional-de-desenvolvimento-regional>> Acesso em: jan. 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE. Relatório Anual 2012. Disponível em: <<http://http://www.integracao.gov.br/web/guest/relatorio-de-gestao2>> Acesso em: jan. 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE 20 Anos – Desempenho Operacional. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>> Acesso em: jan. 2015.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

PAGLIUCA, José Carlos Gobbis. **Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

PINSKY, Jaime, PINSKY; Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania**. .4ª ed.. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11ª ed., rev. e atual.. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**, 8ª Ed., rev., atual. e ampli.. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34º. ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. Apresenta conteúdo enciclopédico. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_de_pre%C3%A7os_min%C3%ADmos> Acesso em jan. 2015.