

DIREITO AGRÁRIO E CIDADANIA¹

Raymundo Laranjeira²

INTRODUÇÃO

Inicialmente, queremos parabenizar a Associação Brasileira de Direito Agrário por este evento.

Primeiro, porque homenageia Sebastião de Azevedo, um profissional do Direito que, à frente da Procuradoria Geral do INCRA ou como seu Presidente, sempre soube dignificar o cargo.

Em segundo lugar, porque realiza este conclave justo no momento de transição entre os chefes do Executivo do País, o qual será, certamente, o Seminário de Direito Agrário mais importante do mundo, no ano de 2002. E isso porque vai trazer perspectivas analíticas sobre mudanças econômicas que irão ocorrer no maior país do hemisfério sul/ocidental, e que, pelo teor das propostas do novo Governo, tem despertado a atenção de todas as nações. Como disse Frei Beto, “o Lula não representa só um caminho brasileiro. Representa um caminho mundial. Se um outro Brasil for possível, outro mundo será possível.”

Para findar este intróito, e dentro do nosso hábito de fazer oferendas antes de iniciar atividades culturais, desejamos dedicar a tarefa de hoje aos grandes agraristas que perdemos no presente ano: José Motta Maia, Olavo de Lima Rocha e Ismael Marinho Falcão.

CONCEITO DE CIDADANIA

Diferentes de outros conceitos que podem ser colhidos sobre cidadania, mas que não se afinam com a idéia mais congruente que fazemos a respeito, trazemos a exame pelo menos dois deles, os quais põem, hoje, aquela categoria na esfera do Direito.

Um é da lavra de Dalmo Dallari, para quem “A cidadania expressa um conjunto de direitos, que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo.”

Sua explicação para que a cidadania tenha desaguado na órbita jurídica está em que a mesma, que “no século XVIII teve sentido político, ligando-se ao princípio de igualdade de todos, passou a expressar uma situação jurídica, no conjunto de direitos e deveres, jurídicos.”³

¹ Discurso Acadêmico de Abertura do X Seminário Brasileiro de Direito Agrário. Brasília — 9 a 14 de dezembro de 2002.

² Agrarista. Professor de Direito Agrário. Ex-Presidente da Associação Brasileira de Direito Agrário e ex-Conselheiro da Associação Brasileira de Reforma Agrária.. Membro Titular da Academia de Letras Jurídicas da Bahia.

³ Dalmo Dallari: “Cidadão, cidadania e integração social”; publicação na Internet, sítio DHNET, p. 1, 2002.

O segundo conceito, que já pormenoriza a qualidade dos direitos, é de José Roberto Fernandes Castilho, consoante o qual a cidadania, atualmente, ultrapassou a noção da simples titularidade dos direitos, para constituir-se no “gozo efetivo dos direitos individuais, coletivos, sociais e políticos (ou da participação política), todos embasados na nacionalidade — o direito a ter direitos”.⁴

É preciso, pois, deixar claro, diante de uma idéia bem simples, que, antes de tudo, o conceito de cidadania não é tão vago como parece ser, faltando-lhe apenas maior divulgação do seu exato caráter científico, conforme acima descortinou-se, aliado, porém, a uma consideração de suma importância: se a cidadania reclama aproveitamento concreto de direitos fundamentais, para ser concebida como tal, então, no Brasil, ela não tem plenitude.

Aqueles referidos juristas prestaram os esclarecimentos compatíveis, ao vincularem, primeiramente, a pessoa à ordem jurídica, instante em que o indivíduo se compraz como sujeito de direitos; e, em segundo lugar, ao traduzirem o complexo de direitos da cidadania através da natureza deles, como direitos públicos subjetivos, ou seja, os direitos da pessoa que vêm estampados no direito positivo, de ordinário como regras tutelares. Enfim, direitos que um outro ilustre constitucionalista de São Paulo, José Afonso da Silva, denomina, simplesmente, de *direitos fundamentais do homem*.⁵

Esse conjunto de direitos básicos, em meio aos quais, na nossa Carta, se contém parte do instrumental com que se busca torná-los concretos, constitui o caldo de cultura da cidadania — repositório de direitos conferidos pela Nação, exercitáveis pelo Estado, pela sociedade, ou pelos cidadãos, de per si.

À vez do indivíduo, quando tem em mira a regência do seu destino, requer-se não só a consagração de uma gama de direitos, mas, ainda, a sua concretização, quer em frente dos próprios indivíduos, que devem respeito à alteridade; quer em face do Estado de que se é natural, para que este cumpra os desígnios dos seus cidadãos, sem distinções.

Os direitos brasileiros básicos se acham contidos na Constituição Federal de 1988, e muitos deles com seus desdobramentos na legislação infraconstitucional.

Já no art. 1º, inc. II, daquele Diploma maior, tem-se a cidadania como um dos fundamentos da República. E nos dispositivos a seguir mencionados, os direitos da cidadania com as correspondentes especificações: a) no art. 5º, o elenco dos direitos individuais e coletivos (I a LXXVII); b) nos arts. 6º, 7º, 8º, 9º, 10º e 11, os direitos sociais, em geral, e trabalhistas, em particular; c) nos arts. 13, 14, 15, 16 e 17, os direitos políticos; d) e, no art. 12, os da nacionalidade. Por aí encontram-se o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade, ao trabalho, à previdência social, à saúde, à segurança, à educação, à elegibilidade, etc.

Há autores que, em virtude do art. 4º, inc. II, da Constituição, procuram atrair os direitos humanos para o âmbito dos direitos da cidadania, uma corrente, porém, que tem sofrido suas contrariedades.

Mas, seguramente sem chances de deparar-se com o mesmo obstáculo, a nosso ver, acha-se a tentativa de carrear para a órbita dos direitos da cidadania os direitos econômicos estampados na mesma Carta, em face do art. 4º, § 2º, da Constituição, que diz o seguinte,

⁴ José Roberto F. Castilho: “Cidadania, esboço de evolução e sentido da expressão”; publicação da Internet, sítio da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, p. 1, 2002.

⁵ José Afonso da Silva: Curso de Direito Constitucional Positivo, 6ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990, p. 159.

em sua primeira parte: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados...”

Por isso acrescentamos ao elenco do Título II da Constituição Federal aqueles direitos que se acham delineados no art. 170, I a VIII e parágrafo único, onde está dito — concorde-se, ou não, com alguns dos princípios — que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos a existência condigna, conforme os ditames da justiça social. São eles os da soberania nacional; propriedade privada; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; asseguramento a todos do livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Apesar de terem sido deslocados para capítulo aparentemente mais adequado, é preciso perceber que inexistente disparidade conceitual entre os direitos ditos fundamentais e os da ordem econômica, não havendo nenhuma blindagem que faça inexpugnável as diferenças. Com suas próprias diferenças, cada um faz parte de um todo, e se intercomplementam na configuração da cidadania.

Por exemplo, como se admitir que a soberania nacional, que não está no quadro dos direitos fundamentais, e sim nos princípios da ordem econômica, não seja também um aspecto da cidadania, propriamente um direito fundamental, quando qualquer ameaça à soberania do nosso País atenta contra todos os direitos fundamentais de nós outros?

José Afonso da Silva diz que os direitos fundamentais constituem indicativos de “situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive, e, às vezes, nem mesmo sobrevive”, ao tempo em que também fala da expressão como uma “limitação imposta pela soberania popular aos poderes constituídos do Estado que dela dependem”. Uma perspectiva que aqueles direitos possuem, mesmo quando o direito positivo, segundo o autor citado, “não lhes reconhece toda a dimensão e amplitude popular”.⁶

Imaginem-se então os direitos econômicos, que já se acham positivados no próprio texto constitucional!

Ora: a nosso ver, se os direitos fundamentais decorrem do próprio direito positivo, o qual advém das condições materiais da existência, não se pode desconsiderar de tal conjunto exatamente os direitos econômicos, que são os que primeiro emergem desse lastro que cria a sociedade, e que se encontram em outras Constituições, como direitos fundamentais.

Diante desse primado do Direito, espera-se que se dê a integração do indivíduo na sociedade, sob o império da respeitabilidade em todos os sentidos; e, como consequência, que também se esgarce, paulatinamente, a imagem inversa dessa resultante da cidadania, que é a perversa imagem da exclusão social.

CONCEITO E CONTEÚDO DO DIREITO AGRÁRIO. SUA ARTICULAÇÃO COM A CIDADANIA

Por outro lado, consideramos o Direito Agrário como um conjunto de princípios e normas, que, visando a imprimir função social à terra, regulam relações afetas ao seu pertencimento e uso, e disciplinam a prática da atividade agrária.

⁶ José Afonso da Silva: ob. cit., p. 159 e 160.

O núcleo central dessa opinião é a terra, como elemento de posse e de propriedade, que retrata a expressão jurídica das relações de produção⁷, a partir da qual se analisam os vínculos de apropriação do espaço e dos óbices para tê-lo, as formas de utilização do mesmo, e as ligações técnicas, econômicas e sociais, que se estabelecem ao seu redor.

Numa síntese didática, podemos traçar uma estrutura do conteúdo do Direito Agrário em oito compartimentos, os quais serão interligados por uma tábua de matérias que preencherá o quadro, e que apreciaremos adiante.

Os compartimentos referidos envolvem: 1) Noções Gerais; 2) Questões Propedêuticas; 3) A Atividade Agrária; 4) Apropriação da Terra; 5) Organização Fundiária; 6) A Empresa Agrária; 7) Contratos Agrários; 8) Dissídios Agraristas.

Os assuntos compreendidos são exatamente aqueles que nos conduzirão ao exame dos vínculos do Direito Agrário com os direitos da cidadania.

Em tal perspectiva, teremos de buscar os casos comparativos. Mas, tendo em vista o extenso rol dos direitos fundamentais do homem, vistos em nossa Constituição, assim como uma não menos volumosa gama de institutos jus-agraristas, deixaremos de pinçá-los um a um, ou mesmo parte significativa, a fim de evitar um estudo demorado, que não comporta no tempo de um simples discurso acadêmico.

Apreciaremos, assim, as hipóteses mais relevantes no momento, sob a rubrica do Direito Agrário em conexão com os direitos de cidadania. Porém, propositadamente, faremos a tarefa extrapolar da simples amostragem dos exemplos, para a constatação, já anunciada, de que se os direitos de cidadania no Brasil rural não têm plenitude porque não se realizam de fato.

Conforme disse um sábio jurista da Bahia, Calmon de Passos, “A cidadania é uma das expressões do poder político, é o poder de controle dos governados sobre seus governantes, e esse poder não pode resultar jamais do ‘dizer’ sobre ele, como visto, mas de sua existência inequívoca, como fato, no conviver político cotidiano, institucionalizado substancialmente, não apenas formalmente”. No entanto, segundo ele, “a ‘cidadania plena’ é mais um *ethos* que uma realidade, donde poder-se falar em ‘gradações’ de cidadania, mais ou menos restrita, mais ou menos tutelada”. E “Cidadania tutelada seria aquela formalmente reconhecida, mas substancialmente enfraquecida pelo acentuado grau de incapacitação da vontade do governando, levado a cabo pelos governantes”.⁸

Nessa óptica também se concentrará, como já dissemos, o nosso esforço de estabelecer o liame entre Cidadania e Direito Agrário.

I No primeiro de dois blocos de matérias que imaginamos introdutórias ao estudo do Direito Agrário, o das Noções Gerais, ganha realce o ponto sobre conceito do Direito, mediante o qual abrimos entendimento, antes, para o elo de ligação com a idéias de cidadania. E, sem sombra de dúvida, aquilo que expusemos sobre a disciplina gira em derredor do elemento terra, cujo valor econômico mediado pelo trabalho (atividade agrária), estimulando o uso e a troca dos seus produtos, carrega toda e qualquer ação para o conduto jurídico de um dos direitos da cidadania, que é o direito de propriedade. Direito

⁷ “Em uma certa etapa do seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que nada mais é do que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade, dentro das quais aquelas até então se tinham movido.” — Karl Marx: Prefácio à Crítica da Economia Política. Ed. Abril Cultural, São Paulo, 1982, p. 25; grifo nosso.

⁸ Calmon de Passos: “Cidadania Tutelada”; publicação na Internet, sítio do *Jus Navigandi*, 2002.

garantido pela Constituição (art. 5º, XXII), mas, por igual, submetido por ela ao atendimento da função social, como um dever do seu titular (art. 5º, XXIII).

II O segundo bloco de matéria jus-agrarista traz os informes sobre as Questões Propedêuticas, com assuntos complementares aos do primeiro bloco, de iniciação ao Direito Agrário, por isso que estes evocam, de pronto, o ensino e a aprendizagem propriamente ditos da disciplina jurídica. Isso faz com que enxerguemos, na outra ponta de cotejo, o direito à educação, dentre os direitos da cidadania (CF, art. 6º e 205). No caso, à educação de 3º grau.

Não nos deteremos a respeito porque, ainda na presente semana, teremos praticamente outro Seminário paralelo, específico sobre a autonomia didática do Direito Agrário, no I Encontro Brasileiro de Professores de Direito Agrário. Todavia, daqui alvitramos que desponham eficazes soluções para os programas letivos, combinando-se um melhor reajuste das matérias, eliminação de discrepâncias, remoção de dados pertencentes a outras esferas jurídicas, etc., atingindo-se a harmonização possível, mais consentânea com o jus-agrarismo brasileiro.

III Na terceira unidade de temas jurídico-agrários, encontramos o tópico genérico da Atividade Agrária, cujo centro de compreensão se acha no exercício de tarefas que o homem desenvolve sobre o agro, através de três espécies básicas:

- a) atividade agrária de produção;
- b) atividade agrária de pesquisa e desenvolvimento;
- c) atividade agrária de conservação dos recursos naturais renováveis.

Além dessas espécies de atividade agrária, fazemos o estudo da atividade complementar da agrária, que é aquela que dá vazão ao que foi produzido, e à qual pode-se denominar de agromercantil.

Tais categorias de Direito Agrário apresentam suas equivalências no contexto dos direitos de cidadania.

A atividade agrária de produção tangencia, antes de tudo, o direito à vida (CF, art. 5º, *caput*), especialmente a produção de alimentos — ainda que o de-comer não seja o único indicativo daquele direito de cidadania.

A atividade de pesquisa e desenvolvimento (Estatuto da Terra, art. 10) também direciona-se para o mesmo, *ex-vi* do § 2º do art. 218 da Constituição Federal, que se reporta ao seu emprego no sistema produtivo do País, ou para o da redução das desigualdades regionais e sociais, na forma do art. 170, inc. VII da mesma Carta.

A atividade de conservação dos recursos naturais renováveis faz aflorar, por modo geral, o direito à saúde ou a uma sadia qualidade de vida, consoante os arts. 6º e 225 da Constituição.

No entanto, fatores circunstanciais têm motivado eclodir outros tipos de direitos de cidadania, porventura relacionados com aquelas vertentes. Como no caso da atividade agromercantil, que pode-se associar diretamente ao direito de soberania nacional (e até imbricando-se nas atividades de produção, de pesquisa e desenvolvimento e de preservação dos recursos acima referidos), quando ocorrem as condições de agressividade ao País.

Veja-se a situação da agricultura empresarial brasileira. Ela tem tido uma boa performance em termos econômicos — abstraído o grave defeito de sua competitividade residir também em fatores negativos, como a paga de baixos salários, a sua voraz concentração de terras, atentados ao meio ambiente e o descaso pelo mercado interno.

Contudo, essa promissora agricultura de exportação, sofre, agora, uma séria ameaça dos Estados Unidos, para que se instaure uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a qual servirá mais a eles, como “um bloco comercial com o objetivo de concorrer com a Europa e privilegiar os investimentos e as exportações americanas”, de acordo com o diagnóstico de James Petras.⁹

Tanto assim que o governo americano já declarou que “não negociará produtos agrícolas e a sua legislação comercial”,¹⁰ enquanto exige, nos estudos preparatórios que estão sendo levados a efeito, que os demais países, no segmento do comércio dos produtos agrários, submetam-se a barreiras tarifárias e não-tarifárias, como por exemplo, respectivamente, a eliminação dos subsídios às exportações agrícolas e a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias.¹¹

Observe-se, por um lado, que os EUA exercem o protecionismo de sua agricultura, incentivando suas potentes empresas, e, por outro lado, repudiam os estímulos da parte dos países menos desenvolvidos. Tal assimetria terá de conduzir os empresários rurais do Brasil a uma drástica queda da sua produção, na mesma área econômica em que as empresas mais vigorosas irão competir livremente, e, portanto, ditando os preços.

Na verdade, os prognósticos para esse empresariado nacional frente à ALCA, são mais sombrios que os imaginados por Altamiro Borges e João Pedro Stédile, na reunião em Havana, no início do ano.

Eles disseram que, “com a ALCA, esta elite agrária espera contar com o apoio do Estado para as exportações”, e que, assim, “os recursos públicos seriam ainda mais generosos para esse setor opulento que pouco produz para o povo brasileiro.”¹²

Acreditamos, infelizmente, que os agentes da nossa agricultura empresarial, antes que tudo, enfrentarão um processo de desnacionalização de suas propriedades. Além disso, e em consequência, havendo dominância das empresas estadunidenses no sistema produtivo agrário de nosso território, as médias e pequenas empresas de cunho nacional se esfumarão por simples quebraadeira, sem alheio proveito, ou serão diluídas por anexação às dominadoras.

As repercussões da ALCA sobre nossos recursos naturais também vêm no sentido de um grande estrago. Já não bastassem as queimadas de florestas, o indiscriminado desmatamento para uso da madeira, o desperdício das águas dos rios por nós mesmos, ou a ação deletéria das secas, das enchentes, da desertificação, irão ocorrer, no meio ambiente em geral, os impactos das empresas estrangeiras, conspurcadoras do solo, da água e da atmosfera. E a nossa biodiversidade, em particular, estará comprometida, não só pela subtração dos seus espécimes, com a biopirataria, mas pelos danos causados pelos direitos de propriedade intelectual consagrados de fora, com duras regras de patentes, que permitem manipular, sem muitos rodeios, nossos bens vegetais, desde as sementes, os animais, e os microorganismos.

⁹ James Petras: “A luta pelo socialismo na atualidade”, *in* Desafios da Luta pelo Socialismo. Plínio de Arruda Sampaio (Org.). Ed. Expressão Popular, São Paulo, 2002, p. 92.

¹⁰ Embaixador Samuel Pereira Guimarães: entrevista à Revista ISTOÉ, ed. 27.11.02.

¹¹ V. documentos da ALCA sobre os objetivos do Grupo de Negociação da Agricultura.

— Ao comércio de produtos agrícolas também serão aplicados os objetivos do Grupo de Negociação sobre Acesso a Mercados.

¹² Altamiro Borges e João Pedro Stédile: “Impactos Del ALCA em la Agricultura”; pub. Na Internet, sítio da MUR – Missão Urbano Rural – Tribuna Livre, 11.11.02.

Quanto aos efeitos na atividade agrária de pesquisa e desenvolvimento, é o que tenha de suportar o nosso setor tecnológico, e, no nosso meio rural, a biotecnologia.

Pois bem: no instante em que o Brasil precisa mais investir em tecnologia, para melhorar todos os seus aportes de progresso e desenvolvimento no campo, eis que agora surge a ameaça do Tratado, cujo controle do mercado pelo EUA, abrirá fissuras irreversíveis na autonomia do nosso sistema biotecnológico, hoje resumido, praticamente, pela atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária — EMBRAPA — a que não faltarão motivos para boicotar a sua competência e a sua grande serventia ao País. Daí, inclusive, a necessidade de seu imediato fortalecimento.

O embaixador Samuel P. Guimarães tem demonstrado como os EUA boicotam o processo de transferência de tecnologia para os países periféricos, através da redução da velocidade dessa transferência: “A razão dessa estratégia — diz ele — é a de que os mercados mais lucrativos são aqueles criados pelos novos produtos, mercados que a patente permite explorar com margens extraordinárias de lucro... Quanto maiores dificuldades à transferência de tecnologia, mais lentamente surgem competidores, e durante mais tempo as empresas líderes podem auferir lucros extraordinários.”¹³

Ainda sobre a ALCA, para finalizar, é curioso perceber o que um especialista norteamericano disse há pouco: que a criação da mesma “não é óbvia”¹⁴ — o que seria um grande alento. Mas quem lê a última declaração interministerial preparatória da ALCA, lançada no mês passado (novembro), em Quito, dá-se conta de que seus termos não são apenas um modelo estereotipado pelos burocratas, e sim um caloroso propósito dos países-declarantes em realmente formarem a área de livre comércio.

Entretanto, tornou-se muito animadora uma declaração do Presidente eleito do Brasil, de que “sem o abandono das políticas protecionistas pelos EUA, não haverá a ALCA, e que o nosso País irá negociar com todo o mundo, ajudar nossas empresas a competir e lutar pelos interesses econômicos brasileiros.”

IV No quarto bloco de assuntos que compõem o conteúdo do Direito Agrário, nos deparamos com a temática sobre a Apropriação da Terra, e eis que, diferentemente do bloco anterior, em que o estudo da atividade agrária pressupôs a propriedade rural como objeto de efetiva exploração, neste momento surgem, aqui, categorias agro-jurídicas que colocam a terra como mera expectativa de conquista — o que configura, somente, o direito de simples acesso à propriedade agrária, que ainda não se constituiu.

Isso abarca não só as formas tradicionais de aquisição da propriedade, a exemplo da doação, da permuta, compra e venda, etc., mas, também, as que se valorizam pelo trabalho na terra, manifestadas na posse agrária, a qual pode redundar, por exemplo, na aquisição por legitimação possessória em terras devolutas, ou pela usucapião em terras particulares.

A correspondência com os direitos de cidadania, diz respeito, basicamente, ao direito de acesso à propriedade da terra, conforme art. 2º do Estatuto da Terra, e, assim, ao próprio direito de propriedade garantido na Constituição (art. 5º, *caput* e inc. XXII) e mais os que se acham atrelados a estes outros direitos do cidadão: o da valorização do trabalho humano (CF, art. 170, *caput*) e o da livre concorrência (CF, art. 170, inc. IV) ou livre iniciativa (CF, art. 170, *caput*, e § 1º, inc. IV).

¹³ Samuel Pinheiro Guimarães: “A estratégia econômica americana”, in Soberania, sim, Alça, não! — Campanha Nacional contra a Alça (Org.). Ed. Expressão Popular, S.P., 2002, p. 30.

¹⁴ John Williamson: Entrevista à Revista VEJA, novembro de 2002.

E pelo que tange à propriedade rural adquirida por estrangeiro, há, ainda, a crescer o direito de cidadania atinente à igualdade (de oportunidades), consoante art. 5º, *caput*, e o do adquirente não ser discriminado por causa da origem (CF, art. 3º, inc. IV).

Outras relevâncias ainda aparecem no estudo sobre o direito de cidadania relativo à terra. Porém como desbordam conseqüências muito íntimas com a tensão social/necessidade alimentar dos pobres do campo, preferiremos ver seus elementos mais significativos no bloco que aí evém.

V Nesta quinta parte se examinam os itens que dizem respeito à Organização Fundiária, e, dentre eles, o que mais avulta é o da Reforma Agrária, considerando os conflitos que todos bem conhecem no País, pela disputa de terra.

A opção de muitos pelo trabalho na terra, atendendo a uma vocação camponesa, está sintonizada com o art. 5º, inc. XIII, que fala no direito de cidadania relativo ao “livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão...”.

Do ponto de vista econômico estrito, as medidas fundiárias decorrentes da reforma agrária, vão consubstanciar um importantíssimo segmento em nosso sistema produtivo, eis que, tendo por base o trabalho familiar na terra, vem a constituir a agricultura camponesa, que já é a grande responsável no Brasil pela produção de alimentos. Uma forma de logo garantir a sobrevivência e, depois, lograr excedentes comercializáveis.

A efetiva implementação da reforma agrária no País haverá de aumentar os níveis de produção agrária, não só os gêneros alimentícios, mas outras utilidades, além dos graus de produtividade — especialmente se inseridas logo ao processo três providências indispensáveis:

- a) a atividade biotecnológica da EMBRAPA, como uma das metas assistenciais que secundam a ação reformadora do Estado, inclusive para o estudo, com toda isenção, de conveniência, ou não, do uso dos transgênicos;
- b) a instalação contínua de indústrias rurais, que agregam valor à matéria prima; e
- c) a proliferação de cooperativas para melhor repartição dos resultados e barateamento dos custos.

Do ponto de vista da segurança, que é um outro direito de cidadania, a intervenção do Estado, que é quem comanda o processo de reforma agrária, tende a reduzir a violência no campo. Porque além de possibilitar o progresso social dos camponeses, que se tornarão aptos a gozar das oportunidades da educação, da melhoria da saúde e de perspectivas culturais, eles fruirão de melhor qualidade de vida, através da paz, não participando dos conflitos, de que terminam sendo vítimas. Sem a intervenção do Estado, em prol do atendimento à cidadania, pelo acesso à propriedade da terra, a violência no campo continuará interagindo; pois se se deixam os embates ao sabor dos que visam, por conta própria, a apropriação da terra — potentados de um lado, estropiados de outro — é fácil prever a pertinácia do desassossego de todos e das chacinas dos fracos. Como aconteceu em Corumbiara (RO) e em Eldorado dos Carajás (PA).

Todavia, com a geração de empregos no campo, pela efetivação da reforma agrária, será possível ter, inclusive, de volta, os que participaram do êxodo rural, e ter mais acesa a esperança daqueles que resistem nos acampamentos dos Sem-terra.

E aqui seja de justiça dizer o seguinte: esta esperança que ora move os camponeses, numa perspectiva que imaginam alentadora com o Governo Lula, deve-se, sem dúvida, ao Movimento dos Sem-Terra. O MST é, hoje, um agente indispensável à reforma agrária que o País precisa; uma organização que vem se incumbindo de mostrar à sociedade os

excluídos dos benefícios da cidadania, como por exemplo (ficando, apenas, em simples contabilização), os quase 5 milhões de famílias que procuram a terra-trabalho porque não a possuem, absolutamente, ou porque não possuem área suficiente para sua subsistência.

O MST tornou-se uma entidade imprescindível entre nós, porque ordenou a massa rural desprovida de terra ou de recursos para trabalhar nos seus minifúndios, tendo traçado uma metodologia que não faz rapsódicas suas ações, mas recorrentes; que não tornou seus integrantes dispersivos, mas coesos, num rumo que não iria desviá-los da sua determinação.

Não fosse esse engajamento dos Sem-terra, com a pressão de baixo para cima, nada de um pouco que foi feito teria sido realizado no País, em termos de assentamento de trabalhadores rurais, um mínimo num universo de tanta precisão...

Finalmente, também não se pode falar em reforma agrária, sem mencionar a disposição do novo Governo sobre a erradicação da pobreza e da fome no País, algo que constitui um dos objetivos fundamentais da República, no art. 3º, inc. III, da Constituição Federal.

Apesar do chamado Programa Fome Zero ser destinado a todas as camadas das populações carentes do Brasil, inclusive a urbana, e de também se utilizar de mecanismos estranhos à essência do jus-agrarismo, ele contempla as expectativas e o cotidiano dos pobres do meio rural. Como (dentre as políticas estruturais) o incentivo à agricultura familiar, com assistência técnica e creditícia, e apoio à comercialização, bem como o implemento da reforma agrária, com a meta de assentamento de 1 milhão de famílias.

Por tudo quanto foi dito, no presente tópico, vê-se abrir o leque dos direitos de cidadania, em face dos institutos do Direito Agrário, notadamente ligados à estrutura fundiária, e à produção de alimentos, e que fazem vir à tona, por exemplo, o direito à igualdade, o direito de propriedade e o direito de acesso à mesma, o da erradicação da pobreza, ou pelo menos de redução dos seus efeitos, a garantia do trabalho, o de viver uma sociedade justa.

VI A unidade de estudo sobre a Empresa Agrária, evoca, imediatamente, a massa trabalhadora comprometida na lida do campo: não só os que, por uma questão de técnica do Direito, ficam apartados como sujeitos de Direito Agrário, em face dos serviços autônomos, próprios ou prestados a terceiros, como aqueles que se caracterizam como sujeitos de Direito do Trabalho, diante de uma subordinação jurídica ao empregador.

De toda maneira, ambos os tipos de trabalhadores que, por uma forma ou outra tem-se inserido na prática da atividade agrária, encontram muitas vezes, com os terceiros aos quais se vinculam, as condições de trabalho que atentam contra os direitos de cidadania — isso quando encontram algum ponto para trabalhar.

As incidências mais duras ocorrem com o chamado trabalho escravo, fundado nos excessos quanto ao uso da mão de obra, ou seja, no tratamento desumano ou degradante; estão nas exigências repetidas do aumento da jornada, na paga de baixos salários, que se tornam mais ínfimos em relação à mão de obra feminina, ou na utilização do trabalho infantil. Tais exemplos contrariam os direitos da cidadania atinentes à educação, ao trabalho, ao lazer, à proteção à maternidade e à infância, o da remuneração legal, o direito à liberdade e outros.

A propósito do trabalho rural poderíamos destacar também as tentativas de se impor uma política de “flexibilização das normas trabalhistas”. Na verdade, o que se pretende é suprimir os direitos laborais, desde que a possibilidade de flexibilização já existe em alguns momentos do art. 7º da Constituição Federal. E daí não poderá passar!

VII O novo item, que se prende aos Contratos Agrários, ele é típico da esfera do direito privado, ou da mais solta manifestação das vontades particulares, frente às quais as regras tutelares ficam contidas. Por isso o assunto diz pouco sobre os direitos fundamentais do homem, cujo desfrute — segundo José Afonso da Silva — “exige atuação ativa dos poderes públicos”.¹⁵

Contudo, apesar de avençados de acordo com a imperiosa vontade dos contratantes, alguns dos contratos agrários sofrem uma intervenção controladora, através de cláusulas legais obrigatórias, que resguardam aspectos humanos, sociais e de proteção dos recursos naturais, cujos direitos e vantagens deles decorrentes não podem ser renunciados, sob pena de nulidade. Como prazos mínimos dos contratos, indenização por benfeitorias, não pagamento em formas substitutivas de moeda, proibição de exclusividade de venda da colheita, etc

Isso vem disciplinado no Estatuto da Terra, no Decreto 59.566/66 e na Lei 4.947/66, que tratam do arrendamento e da parceria rurais, aos quais se ajustam os direitos de cidadania referentes à propriedade, à igualdade à liberdade no exercício da atividade, à proteção ao trabalho e ao meio ambiente e outros.

VIII O derradeiro quadro, concernente aos Dissídios Agraristas, faz-nos deter um pouco numa tríade de proposições que certamente provocam constantes litígios, num conjunto de outras de igual importância, como as relativas às populações atingidas por barragens, os agricultores em luta pela terra nas regiões de fronteira internacional, etc. Os três itens escolhidos alcançam as notícias sobre os terrenos indígenas, as áreas de proteção ambiental as terras quilombolas.

a) Começamos pelas terras dos povos indígenas — um dos assuntos mais irritantes sob a perspectiva do descaso com que as autoridades cuidam da matéria.

É despidendo lembrar a perseguição, o etnocídio e a própria matança dos índios, no decorrer dos séculos, e mesmo sobre os últimos acontecimentos de perseguição a eles, porque estaríamos falando de uma perene obviedade; e porque, sobretudo, já estamos adentrando numa nova era do País, quando as mudanças serão, realmente, efetuadas.

A luta incansável das principais lideranças indígenas e dos seus aliados, contra o Estado que não respeita os seus direitos estabelecidos, é muito simples do ponto de vista agrarista. Trata-se, principalmente, da demarcação de suas terras, mas isso esbarra no obstáculo que, a *contrariu sensu*, não é tão singelo de transpor, o da vontade dos velhos deglutidores de terra da sociedade comum — fazendeiros, madeireiras, mineradoras, etc., os quais parecem contar com o beneplácito de todos os Poderes (salvo as honrosas exceções de praxe), tal a demora na solução dos conflitos que afligem os índios de todo o País, e a procrastinação de medidas tendentes a evitá-los.

Bastaria a crença que cerca o Presidente eleito? É bom rememorar as suas propostas mais importantes sobre a questão indígena, contidas no documento intitulado “Compromissos com os Povos Indígenas”, o que abarca direitos de cidadania pertinentes à saúde, à educação, à não discriminação racial, o respeito à diversidade étnica e cultural, direito ao usufruto exclusivo das terras, etc.

Aí estão sob promessa o Estatuto dos Povos Indígenas; o programa emergencial para demarcar e homologar as terras indígenas; a desintração das terras indígenas

¹⁵ José Afonso da Silva: ob. cit., p.158.

ilegalmente ocupadas; o combate aos crimes cometidos contra os índios, e outros planos que se articulam com aqueles direitos.

b) No que toca à proteção do meio ambiente, é de se dizer que esse é um direito de todos, o de haver um desenvolvimento sustentável do País, com equilíbrio entre o proveito econômico dos recursos naturais e o seu não esgotamento, debaixo do intuito de propiciar melhor qualidade de vida ao cidadão de hoje e do futuro.

O Brasil, com seu imenso território, de características variadas, dispõe de uma rica diversidade de vida vegetal silvestre e de vida animal selvagem, além dos microorganismos, como fungos, bactérias, etc., enfim, uma fantástica biodiversidade que, no entanto, vem sofrendo perdas sensíveis, de modo especial nos grandes ecossistemas da Amazônia, da Mata Atlântica, dos Cerrados, do Pantanal ou da Zona Costeira.

Entretanto, o que mais causa preocupação imediata, por constituir território que corresponde a 2/3 do País, e que sempre esteve na mira da cobiça internacional, é a Amazônia Legal. E hoje, mais que antes, como se fosse complemento do Plano Colômbia, visado pela política invasiva dos EUA, cujo Presidente atual não mede esforços para tentar intervir em qualquer lugar do mundo, onde quer que a sua insanidade invoque!

Por isso que a Amazônia tem de ser tratada de modo cuidadoso.

Dentro do equilíbrio, o da exploração de recursos amazônicos, será oferecida, decerto, maior solidez ao trabalho das populações locais, bem como as providências defensivas da biodiversidade, a exemplo de uma legislação que, se já existe, deverá de ser alterada em prol dos interesses do Brasil.

Tal legislação, acompanhada de medidas concretas que despertariam os direitos de cidadania de todo o povo brasileiro, e de modo mais notável o direito de soberania nacional (CF, art. 170, I), poderia botar sob controle os dois filões que escarnecem dessa soberania: um, da coleta, captura e aproveitamento do material genético desautorizado — o que tem de redundar numa lei sobre biopirataria; outro, de maior fiscalização acerca dos processos lícitos, trazendo a lume não uma lei de patentes qualquer, que, aliás, está em vigor, como de proteção à propriedade intelectual, por modo geral, ou como a existente de forma particular, estampada na lei de cultivares.

Mas essas leis deverão atender aos interesses do País, e não das corporações multinacionais, detentoras do monopólio tecnológico, como soe acontecer na atualidade, notadamente no setor de produtos farmacêuticos com origem vegetal.

Em meio aos interesses nacionais, por certo se achariam os cuidados para que não se deixasse explorar, de maneira impune, a ciência popular local, decorrente das informações dos povos da floresta sobre o proveito rudimentar dos produtos e subprodutos que poderiam estar potencializados em favor dos mesmos e em benefício do País, se o Governo investisse em tecnologia, para aumentar-lhes utilidade e valorizar o nosso patrimônio genético.

O que encoraja, nos dias de hoje, é que o Presidente Lula acabou de declarar, em seu discurso de novembro ao povo brasileiro, que “nosso Governo será um guardião da Amazônia e de sua biodiversidade.” Em contrapartida, será dever de todo brasileiro ficar lembrando ao seu governo a responsabilidade não só ambiental, mas social, que tem para com o desenvolvimento da região.

c) Por fim, no que concerne às áreas das comunidades dos remanescentes dos escravos, lembre-se que foi o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que transformou a posse quilombola e propriedade quilombola, e assim avocou a força

legal da cidadania por via dos direitos da cidadania referentes ao domínio da terra (CF, art. 5º, XXII), ao de valorização do trabalho (CF, art. 6º, *caput*, e 170, *caput*), ao de não serem os remanescentes dos quilombos objeto de discriminação atentatória de direitos e da prática do racismo (CF, art. 5º, XLI e XLII), ao lado do direito de serem portadores, como qualquer brasileiro, dos direitos culturais (CF, arts. 215 e 216).

Contudo, toda a garantia aí manifesta está sendo neutralizada.

Até o início do ano 2001, quando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA — e alguns Estados tomaram a peito identificarem e demarcarem as áreas quilombolas, houve, mesmo, um entusiasmo nas comunidades negras rurais. Mas desde quando a Fundação Cultural Palmares, sem nenhuma experiência de ordenamento fundiário, se arvorou em órgão adequado para conduzir, também, o processo em geral, de titulação daquelas áreas, tudo ficou emperrado! Especialmente depois que obteve o aval “definitivo” do Decreto 3.912, de 10.09.01.

Os quilombolas estão à espera de que o seu direito de cidadania extrapole das convenções escritas nas leis, e que realmente ele aflore para seu desfrute.

Porém não só isso agride os quilombolas, que, além de continuarem sujeitos à indefinição das atitudes quanto ao delineamento de suas terras, — como vem sucedendo também, de longas datas, com os índios — se vêem ainda suscetíveis às invasões particulares e, até, às perturbações impostas pelas autoridades brasileiras, implicando em vantagens para outros países. O que fere o seu direito de proprietários, bem como aqueles de cidadãos, o de viverem numa nação soberana.

No particular, queremos nos referir à Base de Alcântara, como um exemplo apenas, a qual foi-se instalar em terras do Maranhão, ocupadas, secularmente, por inúmeras comunidades negras rurais. Uma base militar feita para a aeronáutica brasileira, e hoje objeto de um vergonhoso acordo para cessão de uso, entre Brasil e Estados Unidos.

Por um lado, existe o caso da expulsão daquelas comunidades das suas terras ancestrais. Até 2001, quando fez seus comentários o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, já tinham sido removidas 312 famílias (1986-1987) e 500 mais estariam ameaçadas de remoção compulsória, com a conseqüente usurpação “dos territórios tradicionais onde já estão há pelo menos dois séculos e meio”¹⁶. Vale dizer, uma flagrante violação às suas opções, apesar dos propósitos compensadores, ditos de reassentamento em outros locais, porém locais que seriam inespecíficos ou inadequados, como os da periferia das cidades de Alcântara e São Luis, as quais não guardam as semelhanças de proveito rural das áreas originárias, ou que decerto quebram a cadeia econômica e sócio-cultural que há muito tempo estabeleceram — a que o autor denomina de “situação de rede social, implicando uma divisão de trabalho, de serviços e de troca de produtos entre eles”. Ficaram excluídos dos seus bens e da participação na vida comunitária, que se desagregou.

Por outro aspecto, o Acordo de 2001 agride o país por inteiro. O empreendimento aeroespacial de Alcântara está contaminado por três vícios, segundo se depreende da leitura do já mencionado antropólogo: o de não possuir licença ambiental; o de ter sofrido “desvio de sua finalidade inicial, mediante o fato de que a base se tornou comercial”; e o de que o Brasil tende a sujeitar-se, dentre outras mazelas, a não “inspecionar os *containers*

¹⁶ Alfredo Wagner B. de Almeida: “Base de lançamento de foguetes de Alcântara ameaça território étnico”; publicado na Internet.

transportados pelos EUA para aquele Centro de Lançamento de Alcântara.”¹⁷ Ou seja, ficaria interdita ao Brasil — se o Congresso consentir nesse ato lesivo à soberania nacional — a área de depósito de materiais daqueles país, em nosso próprio território!

O fato equivale a um atentado às avessas do Sistema de Vigilância da Amazônia — Projeto SIVAM — que, sendo uma rede nacional de informações, permitiria, no entanto, que os EAU partilhassem conosco o conhecimento dos dados obtidos sobre o mundo amazônico.

São esses, pois, a nosso juízo, os elementos mais significativos da fenomenologia rural, que se articulam com as essências jurídicas contidas na cidadania e no agrarismo do nosso País.

EM CONCLUSÃO

Do quanto explicitamos, tiramos uma ilação dolorosa, a qual esperamos seja revertida por obra do Governo e do povo, que é aquela no sentido de que o Brasil está perdendo a sua identidade e nós perdendo a nossa cidadania.¹⁸

Veja-se que a vitória de um governante que prometeu assegurar a cidadania que ora adormece nas leis, decorreu da mais expressiva vontade popular, como nunca se viu em nossa história política. Por isso pode-se dizer que essa cidadania a se operacionalizar será uma conquista do próprio povo, que segue em busca de sua respeitabilidade.

É preciso, pois, que esse governante reforce os direitos de cidadania que prometeu fazer valer. Com o que haverão de melhorar as condições de existência dos brasileiros, tanto do meio urbano quanto do meio rural, através, basicamente, do acesso aos bens econômicos mediados pelo trabalho, desenvolvidos por uma tecnologia a serviço dos interesses do País, e a seguir levados, preferencialmente, ao intercâmbio da América Latina, sem nenhuma exceção, conforme recomenda, a tal propósito, o parágrafo único do art. 4º da nossa Constituição Federal.

Maior realce passa isso a ter agora, quando o eixo político do País se desloca de prioridades malsãs para as novéis prioridades de um outro Governo que se compromissou em colocar os cidadãos debaixo de suas imediatas ocupações, sem prevalência de interesses forâneos. O que implica dizer que saímos de um modelo que tinha as benesses da globalização engessadas nas políticas do neoliberalismo (que enriqueciam os aproveitadores do povo, de fora e de dentro do Brasil), para um modelo de atração das mesmas conquistas da modernidade, que, no entanto, passarão a ser disponíveis, por intermédio da primordial política de remoção das desigualdades.

Daí que é preciso assinalar, ainda, que se impõem duas linhas mestras, pelo menos, para o alcance, a preservação e a ampliação da cidadania.

A primeira diz respeito à necessidade de políticas públicas, pelas quais o Estado haverá de ser apresentado como implementador da proteção ao cidadão, portanto, como avalista da cidadania.

¹⁷ Alfredo Wagner B. de Almeida: “Base de lançamento de foguetes de Alcântara ameaça território étnico”; publicação na Internet

¹⁸ V. Raymundo Laranjeira: Prefácio ao livro Direito Agrário Brasileiro. Raymundo Laranjeira (Org.), Editora LTr, São Paulo, 2000.

A segunda relaciona-se com a necessidade dos indivíduos exercitarem ações autônomas *a lateri* do Estado, e até contra o mesmo, quando o exigirem suas falhas protetoras — organizando-se eles para terem seus direitos de cidadão observados.

Nesse aspecto, não deverá a sociedade civil ficar ao jogo das simples expectativas do Poder, ainda que esperançosa com as mudanças prometidas, mas sem guardar uma espera além do razoável. Antes terá de permanecer inquieta, vigilante, para efetuar as cobranças, atenta aos desvios do próprio Estado, especialmente se o mesmo, agora dotado de um traço progressista, passar de um instrumento de controle do mercado capitalista para o de sujeição às regras das corporações estrangeiras, ou à influência direta ou indireta de outros países, em nosso prejuízo.

Ao nível dessa vigilância, as entidades civis e os movimentos sociais são legitimados a tanto, pelo resguardo da cidadania. A ação direta de tais organizações de massa, com vista à manutenção ou à ampliação dos direitos do cidadão, e, principalmente, da execução deles, tem-se justificado plenamente, na medida em que toma os oprimidos como objeto de seu trabalho.

Deles, portanto, é lícito aceitar que fiscalizem o próprio Governo, em nome de toda a sociedade, em nome da própria confiança que lhe credita, para que não continue sem a sua brasilidade, ou comprometido com as elites que sempre se recusaram a dividir as atenções com os excluídos, ou para que o Estado não seja embusteiro da feição popular que de repente tomou, para tornar-se diferente do que pela primeira vez acontece no País: um Governo com a cara democrática e humana!

É dura a tarefa de implementar no Brasil o complexo dos direitos da cidadania. Por isso que todos nós, como cidadãos, ou como juristas em particular, teremos de ultrapassar a linha da mera esperança nos outros, para sermos também aliados no presente, ou então protagonistas, no futuro, de um outro caminho nacional.

Brasília, 9 de dezembro de 2002.