

**A REFORMA AGRÁRIA MUNICIPAL E OS BLOQUEIOS DO
NEOLIBERALISMO REGULADOR****THE MUNICIPAL AGRARIAN REFORM AND THE BLOCKINGS OF
REGULATORY NEOLIBERALISM****LA REFORMA AGRARIA MUNICIPAL Y LOS BLOQUEOS DEL
NEOLIBERALISMO REGULADOR**

Giovani Clark¹
Leonardo Alves Corrêa²
Samuel Pontes do Nascimento³

Resumo: O objetivo do artigo é demonstrar, em face da Constituição brasileira de 1988, a possibilidade jurídica dos Municípios realizarem a reforma agrária. Após uma breve introdução, onde anotamos que as concentrações de terras rurais da Nação na atualidade são superiores às de meados do século passado e que as recentes políticas públicas da União privilegiam o agronegócio, explicamos em seguida o neoliberalismo de regulação e elencamos alguns de seus mecanismos para bloquear a reforma agrária. Depois, fazemos uma interpretação sistemática da Constituição Econômica de 1988 e concluímos que os municípios brasileiros possuem competência para realizarem a reforma agrária. A fim de reforçar a nossa tese, trazemos pareceres de juristas e decisões de Tribunais Superiores nacionais favoráveis às desapropriações, por parte dos três entes da federação, de imóveis rurais, mediante pagamento em dinheiro, para a execução de suas políticas públicas (incluído programas de reforma agrária), com base na Lei n. 4.132/62.

Palavras-chave: Constituição brasileira de 1988. Reforma Agrária Municipal. Competência Municipal. Bloqueios de neoliberalismo regulador.

Abstract: The aim of this paper is to demonstrate, in the face of the Constitution of 1988, the legal possibility of Municipalities undertake land reform. After a brief introduction, which noted that the concentrations of rural

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação da PUC Minas e da Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. Doutor em Direito Econômico pela UFMG.

² Professor de Direito Econômico da Universidade Federal de Juiz de Fora (Graduação e Pós-graduação). Doutor em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação da PUC Minas. O autor agradece ao apoio institucional da FAPEMIG, CAPES e PUC-MG.

³ Professor de Direito da Universidade Federal do Piauí. Doutor em Direito Público do Programa de Pós-Graduação da PUC Minas.

land in the nation today are higher than the middle of the last century and the recent Union policies favor agribusiness, then explained neoliberalism of regulation and proposing some of its mechanisms to block reform. Then we make a systematic interpretation of the Economic Constitution of 1988 conclude that municipalities have jurisdiction to undertake land reform. In order to strengthen our thesis, we bring legal opinions and decisions of national Courts favorable to expropriations, by the three federal agencies, rural property, with cash payments for the implementation of public policies (including programs agrarian reform), based on Federal Law no. 4.132/62.

Keywords: Constitution of Brazil. Land Reform at Municipality. Municipality Jurisdiction. Obstructions from neoliberalism.

1. Introdução

No Brasil, quando versamos sobre competência municipal invariavelmente surgem celeumas no mundo jurídico. Natural em uma Nação onde o federalismo nasceu de cima para baixo e as competências legislativas/administrativas, os recursos tributários, bem como o prestígio político estão concentradas na União, principalmente a partir da década de 30 do século passado.

Após a ADI n. 1.950 (Ação Direta de Inconstitucionalidade), no ano de 2005, relatada, pelo então Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, foram aclaradas as dúvidas quanto à competência do poder local para versar sobre Direito Econômico. Na leitura do seu voto-aula, enquanto relator, temos uma resposta positiva do papel crucial do Estado (incluindo o Município) no domínio econômico, fixado pela Constituição brasileira de 1988, a fim de modificar a nossa realidade socioeconômica, ambiental e cultural injusta e perversa.

Assim sendo, quando interpretamos sistematicamente o Texto Constitucional brasileiro de 1988, mais especificamente o cerne de nossa Constituição Econômica, ou seja, os arts. 170 a 192, articulados com os arts. 21 a 25 e 30, temos os mandamentos constitucionais para os municípios legislarem em Direito Econômico, e logicamente intervir na propriedade imobiliária privada, rural ou urbana, bem como nos demais (geralmente) meios de produção (tecnologia, capital, empresas), fim de cumprir as imposições transformistas ditados pela nossa Lei Maior.

É certo que a referida ADI n. 1.950 não versa diretamente sobre o tema, mas lança luzes para enfrentarmos as supostas dificuldades da hermenêutica constitucional quanto a competência dos Estados e Municípios brasileiros realizarem a reforma agrária mediante pagamento em dinheiro. Também é prudente lembrar que existem decisões divergentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) debatendo a questão.

O tema reforma agrária sempre foi motivo de polêmica e de disputas das classes sociais no país. Antes da invasão portuguesa, no solo do pau-brasil, as terras dos povos tradicionais (aqui existentes) eram coletivas, assim como em toda América Latina, ou seja, desfrutadas/trabalhadas por seus habitantes, conforme seus padrões socioculturais, bem distintos de nossos supostos civilizadores europeus. A partir de então, iniciamos um processo histórico de submissão das necessidades nacionais a outros povos e interesses, assim como a permanente concentração de terras, seja nas cidades ou no campo.

Nestes tempos atuais, apesar da evolução tecnológico-científico no âmbito da produção rural, continuamos uma Nação que não conseguiu realizar a reforma agrária, como em outros quadrantes⁴ do mundo capitalista uma vez que permanecemos com números assustadores em matéria de concentração de terras. Segundo o Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2006, possuímos uma concentração de terras, no início do século XXI, igual à do século passado (1967). As pequenas propriedades representam menos de 3% das terras, enquanto as grandes propriedades quase 45% das mesmas.

	Área (ha)	Proporção	Número de estabelecimentos	Proporção
Menos de 10 ha	7.798.607	2,36%	2.477.071	47,86%
Entre 10 e 100 ha	62.893.091	19,06%	1.971.577	38,09%
Entre 100	112.696.478	34,16%	424.906	8,2%

⁴ Para uma completa reconstrução do processo histórico de implementação da reforma agrária nos países da Europa, Américas e África, sugerimos consultar o item 7.2 “Revolução Agrária” da obra “Modo capitalista de produção, Agricultura e Reforma Agrária” de Arioaldo Umbelino de Oliveira (2007, p. 71)

e 1000 ha				
Mais de 1000 ha	146.553.218	44,42%	46.911	0,9%
Total	329.941.393	100%	5.175.489[1]	95,05%

Fonte: IBGE. Séries estatísticas. 2013.

Por outro lado, o Censo Agropecuário do IBGE de 2006 também fornece informações relevantes sobre o modelo produtivo das propriedades rurais no Brasil. O Censo apresentou o diagnóstico, de forma inédita, dos dados sobre a agricultura familiar. Além do reconhecimento institucional, a inclusão da variável “agricultura familiar” representa um grande avanço do Censo de 2006, uma vez que permite a comparação entre modelos de agricultura distintos: a agricultura familiar e o agronegócio.

O Caderno da Agricultura Familiar constante no Censo Agropecuário de 2006 revela, a partir de dados objetivos, a relevância econômica e social desse tipo de estabelecimento.

O Censo identificou 4.367.902 de estabelecimento familiares, ou seja, 84,4% do total de estabelecimentos brasileiros. Esse universo de agricultores, por sua vez, exerciam suas atividades agropecuárias em uma área que representava apenas 24,3% da área agricultável. Em contrapartida, estabelecimentos não-familiares representam apenas 15,6% e estavam distribuídos em 75,7% da área ocupada.

Os resultados do Censo também indicaram a importância da participação da agricultura familiar na produção vegetal e animal. Dados do Censo mostram que a agricultura familiar é responsável pela produção de 87% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão, 58% da produção do leite, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz.

Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2001) apresenta outros dois dados interessantes: em primeiro lugar o autor analisa dados sobre o mito do alto padrão de produtividade das propriedades privadas no Brasil; em segundo, relata o alarmante índice de sonegação de impostos dos latifúndios brasileiros:

Estudos realizados revelam que se o Incra aplicasse na totalidade os preceitos da Lei 8.624, que define o que é terra produtiva e improdutiva no país, teríamos algo em torno de 115.054.000 hectares (20% da área total) como propriedades improdutivas. O Atlas Fundiário Brasileiro, publicado pelo

Incra, indicava que 62,4% da área dos imóveis cadastrados fora classificada como não-produtiva e apenas 28,3% como produtiva. Estas informações revelam, pois, a contradição representada pela propriedade privada da terra no Brasil, retida para fins não-produtivos. Inclusive na prática, o único compromisso social que os latifundiários deveriam ter seria o pagamento do imposto territorial rural (ITR), mas não é o que ocorre. Os dados divulgados pela Receita Federal referentes a 1994 mostram que entre os proprietários dos imóveis de mil a cinco mil hectares, 59% sonegaram este imposto e entre os proprietários dos imóveis acima de cinco mil hectares, esta sonegação chegou a 87%. (OLIVEIRA, 2001)

Também não existe uma política social e econômica efetiva e coordenada da União para realizar a reforma agrária ao moldes da Constituição de 1988, através do pagamento com título da dívida agrária, mesmo com as constantes cobranças e ocupações dos movimentos sociais sem-terra. Ademais, para minimizar tais cobranças existem políticas estatais remediadoras no objetivo apenas de amainar os conflitos no campo e retardar a implementação de uma reforma agrária ampla e planejada. Todavia os gastos públicos em tais ações remediadoras não se comparam com os investimentos na agricultura do tipo exportação.

Assim sendo, o presente artigo tem com objeto demonstrar a constitucionalidade, diante da Lei Maior brasileira de 1988, das desapropriações por parte dos poderes locais (municípios) com vistas à realização da reforma agrária, mediante pagamento em dinheiro, utilizando-se dos seus poderes gerais de desapropriação (interesse social – Lei n. 4.132/62) a fim de cumprir sua missão de viabilizar a função social das propriedades (art. 170, III da CR). Nessa linha de raciocínio jurídica utilizaremos a obra do introdutor do Direito Econômico no Brasil, o saudoso Prof. Washington Peluso Albino de Souza, assim como dos juristas Eros Roberto Grau e Celso Antônio Bandeira de Melo, com referenciais teóricos.

Sendo uma pesquisa eminentemente documental, usamos algumas decisões dos nossos tribunais superiores, Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF), relevantes ao tema, bem como os doutrinadores da Ciência do Direito. Quanto ao método de pesquisa, adotamos o Analítico Substancial, ou seja, se parte da análise dos fatos para alcançar uma solução jurídica. Já quanto a estrutura do o artigo, ele é dividido em três

tópicos, os Bloqueios do Neoliberalismo Regulador a Reforma Agrária, a Constituição Brasileira de 1988 e a Reforma Agrária e, a Reforma Agrária Municipal na visão favorável de doutrinadores e dos Tribunais Superiores, onde os próprios títulos já demonstram os conteúdos desenvolvidos, além da introdução e das considerações finais.

2. Os bloqueios do neoliberalismo regulador a reforma agrária

O neoliberalismo regulador (CLARK & NASCIMENTO, 2011) no Brasil foi implantado a partir do final do século passado (1994) por intermédio do dito “Plano Real”, que na realidade se concretizou como um conjunto de medidas de políticas econômicas voltadas à estabilidade monetária e para a abertura da economia nacional ao capital estrangeiro, conforme os ditames do sistema financeira internacional e das suas entidades, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, seguindo as matrizes ideológicas do consenso de Washington (PAULA, 2005).

Na esfera constitucional, o neoliberalismo regulador viabilizou-se a parti de um conjunto de reformas (Emendas Constitucionais) com o objetivo de esfacelar o projeto democrático e social de nossa Constituição Econômica (SOUZA, 2005), adotando-se o receituário regulador de supostamente menos Estado e mais mercado. Nesse intuito, privatizamos empresas estatais fragilizando a capacidade estatal de influenciar no processo produtivo capitalista e de controlar o crescente e internacional poder econômico privado; “regulamos” via agências estatais os setores privatizados e não deixamos por conta da autorregulação da iniciativa privada os referidos setores, aliás, como gostariam os fundamentalistas da regulação; flexibilizamos a legislação trabalhista a fim de reduzir os custos do capital e desmobilizar os trabalhadores; cortamos gastos e programas sociais abrindo novas fronteiras lucrativas para o setor privado, em face da precarização e retração de serviços públicos como saúde, educação, segurança e previdência.

A regulação é uma técnica de ação estatal na vida econômica e social (SOUZA, 2005) moldada às interesses do capital e dos Estados desenvolvidos. O véu ideológico regulatório tenta esconder o real papel imposto aos Estados nacionais pelo poder econômico privado de proteger e financiar as grandes

empresas privadas (redução de tributos, realização de obras, compras governamentais, empréstimo subsidiados) em detrimento da própria máquina estatal e da sociedade.

Por outro lado, os reguladores negam a ineficiência/incapacidade do setor privado para planejar e estabilizar o processo produtivo de mercado, assim como para suportar/solucionar as crises cíclicas do capitalismo - sempre custeadas parcial ou totalmente pelo dinheiro público e pelos trabalhadores. A ineficiência privada é relativizada e identificada, na maioria dos casos, como um “desvio moral” do agente econômico, tal como ocorre em interpretações conservadoras sobre a crise econômica atual de 2011/2013, iniciada há quatro anos nos Estados Unidos e Europa, nos setores imobiliário e financeiro, onde alguns Estados nacionais salvaram o processo produtivo capitalista e agora estão a beira do colapso por escassez de recursos.

Inclusive, na atualidade (anos de 2008 e 2009), o neoliberalismo de regulação demonstra objetivamente, mais uma vez, o seu lado destruidor, seja no Brasil ou nas demais Nações. Em virtude da “contida” atuação estatal no domínio econômico, todavia sempre em prol da multiplicação dos ganhos do capital, instalou-se uma aguda crise socioeconômica mundial iniciada nos setores imobiliário e financeiro dos Estados Unidos. A irresponsabilidade e a ineficácia das políticas econômicas reguladoras públicas e privadas estão resultando em recessão, dilatação dos níveis de desempregados e em mortos, ou seja, na “pandemia reguladora” (CLARK, 2009, p. 27).

Nessa perspectiva, torna-se interessante resgatar a análise de Pereira (2005, p. 611) sobre a disputa política e ideológica modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial (BM) e a reforma agrária redistributiva. O MRAM é concebido de acordo com os fundamentos ideológicos do neoliberalismo de regulação e visa propor a falência do modelo tradicional: a reforma agrária conduzida pelo Estado por meio da desapropriação de propriedades improdutivas. O modelo da reforma agrária redistributiva, por sua vez, consiste no modelo historicamente adotado pelos Estados Nacionais nos séculos XIX e XX e juridicamente legitimado em nossa Constituição.

De acordo com Pereira (2005, p. 615), o MRAM consiste em uma ação estatal de financiamento, a fundo perdido, para a compra e venda do imóvel

rural entre particulares, ou seja, a reforma agrária seria o resultado de um modelo negocial entre agentes privados - e, portanto, não coercitivo - que pretende estimular o maior número possível de negociações sem o “risco” de uma ação estatal despropositada e ineficiente. No modelo do MRAM, a ação estatal é reduzida ao plano do financiamento das operações mercantis por meio de transferências diretas aos particulares.

Em linhas gerais, a proposta de uma reforma agrária orientada para o mercado eliminaria os seguintes déficits do modelo tradicional: (I) resulta em um custo menor, pois o valor do imóvel é definido a partir de negociação particular; (II) estimula ações criativas dos participantes na superação dos entraves comerciais; (III) em razão da natureza comercial, inexistente conflito entre os proprietários; (IV) estimula a cooperação, uma vez que se realizarão vias associações comunitárias; (V) incentiva o desenvolvimento produtivo; (VI) estimula a criação de um mercado de terras eficientes, (VII) promove a formalização dos direitos de propriedade; (VIII) contribui para o desenvolvimento de mercado financeiros rurais; (IX) permite uma solução de mercado para produtores ineficientes; (X) permite a livre escolha dos agricultores sobre as atividades a serem desenvolvidas nas propriedades (agrícolas ou não-agrícolas); (XI) o descumprimento do contrato gera perda da terra; (XII) é um modelo adequado aos imperativos da liberalização da economia (Pereira, 2005, p. 617-618)

No Brasil, o modelo de reforma agrária de mercado foi implementado por meio do projeto Cédula da Terra do governo federal em julho de 2007. Estudos empíricos evidenciaram graves problemas na elaboração/execução do projeto, tais como ausência de transparência, ineficiente alocação de recursos, preços altos, baixo padrão da qualidade da terra adquirida, dentre outros.⁵

A reforma agrária em nossa sociedade, apesar de inviabilizada a décadas, também deve ser analisada dentro do contexto neoliberal regulador que bloqueia por diversos instrumentos o cumprimento dos mandamentos constitucionais da função social dos meios de produção privados, do poder/dever estatal de realizar a reforma agrária e da redução das

⁵ Para uma análise empírica do programa, recomendamos a leitura do trabalho “Programa Cédula da Terra: uma releitura dos principais resultados” de Fernando de Lima disponível em <http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000446685>

desigualdades sociais. O Prof. Washington Peluso Albino de Souza já ensinava:

As delongas na aplicação dos dispositivos legais, procrastinando o tratamento do assunto com a devida seriedade, e não apenas como técnica das promessas “programáticas”, acabaram por gerar a eclosão de atos organizados de violência, com invasões de propriedades privadas pelo Movimento de Trabalhadores Rurais Sem-Terra, fortalecidos pela circunstância do desemprego urbano e pela situação de miséria decorrente. O retardamento da Reforma Agrária, praticamente por meio século decorrente da elaboração desses Estatutos, vem demonstrar como a morosidade e as injunções protelatórias da aplicação das leis de política econômica geram violência e desespero coletivo de consequências imprevisíveis (SOUZA, 2005, p. 442).

Diversos são os bloqueios implementados pelos senhores do neoliberalismo de regulação em prol de seus interesses cosmopolitas que resultam na ineficácia da Constituição brasileira de 1988 e conseqüentemente não execução da reforma agrária, dentre eles: criminalização dos movimentos sociais reivindicatórios e ridicularização/desmoralização pela grande mídia do capital; altos investimentos públicos na produção e na infraestrutura do agronegócio em nome de uma balança comercial positiva; políticas econômicas e sociais “camufladoras” dos conflitos agrários, a penúria dos trabalhadores rurais e as dificuldades aglutinadoras dos pequenos agricultores. Todas essas ações objetivam frear a reforma agrária e o inviabilizar o fortalecimento do mercado interno nacional.

Também bloqueia a reforma agrária no Brasil: a inexistência de uma real democracia participativa na Nação, já que possuímos uma dinástica eleitoral e elites econômicas donatário dos poderes constituídos da república a décadas, nos transformando em uma ditadura pós-moderna; o desuso do planejamento - enquanto técnica de ação voltada a construção de políticas públicas (agrícola e agrária) articuladas e coerentes - em prol das ações públicas segmentadas e desarticuladas; o império das ideias reguladoras únicas e da fantasiosa da glória do mercado, da eficiência privada e da globalização (mídia, cultura, educação, direito) em detrimento da pluralidade e do bem estar social; ações do Estado ditadas pelo megapoder econômico privado que subordinam as verbas públicas aos seus interesses; bem como

interpretações jurídicas conservadoras em prol dos latifúndios⁶ e dos donos do capital, etc.

3. A constituição brasileira de 1988 e a reforma agrária

O capítulo III, do título VII, da Ordem Econômica e Financeira, trata da Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária. É a Constituição Econômica de 1988 (arts. 170 a 192 CR – base da mesma) estabelecendo as normas para a utilização e aproveitamento do solo rural a fim de que o mesmo desempenhe as suas funções sociais, assim como para a produção agropecuária.

O Texto Constitucional diferencia claramente a reforma agrária da política agrícola. Não foi por acaso que a primeira é tratada nos arts. 184, 185, 186, 188 e 189 CR, objetivando a desapropriação e distribuição de terras rurais que não cumprem sua função social; e a segunda no art. 187 da CR, destinada a produção, armazenagem, distribuição e comercialização dos produtos agropecuários, inclusive da pesca, ou seja, do desenvolvimento da cadeia produtiva agrícola.

Ambas as políticas devem ter como fundamento a livre iniciativa e valorização do trabalho humano, respeitar os princípios gerais para as atividades econômicas e possuir como fim a existência digna de todos, conforme os ditames da Justiça social (art. 170 da CR).

Inicialmente, o capítulo III, trata da reforma agrária, determinando a competência da União para desapropriar, por interesse social, o imóvel rural, seja latifúndio ou minifúndio, que não cumpre a sua função social, mediante pagamento de indenização em título da dívida agrária, resgatáveis em até vinte anos (art. 184, Caput da CR). Determina, ainda, que o título preserve o valor

⁶ Na última década a União, apoiada nas Leis n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e n. 4.947/1966, bem como no Decreto n. 433/1992, vem realizando inúmeras compras de terras rurais a fim de desapropriá-las a fim de executar a sua contestada e acanhada reforma agrária. Tais compras, apesar de serem também pagas em títulos da dívida agrária, que possuem verbas garantidas constitucionalmente no orçamento da União, possuem suas condições negociadas e obviamente favoráveis aos latifundiários (basta ler o citado Decreto). Tudo justificado, supostamente, pelas dificuldades burocráticas e judiciais das desapropriações e pelos ditos índices de (in)produtividades (devassados há tempos em face da evolução tecnológica) fixados pelo Estado brasileiro que inviabilizam identificar terras “improdutivas”, principalmente nas regiões como o sudeste/Sul. O Texto Constitucional é novamente desrespeitado pela legislação infraconstitucional e pelos interesses da elite agrícola

real a ser pago, rito sumário no processo judicial de desapropriação e a fixação, pelo orçamento da União, do volume total de títulos da dívida agrária, bem como o montante de recursos para atender (viabilizar financeiramente) ao programa de reforma agrária em curso (parágrafos do art. 184 da CR).

A reforma agrária fixada pelo Texto Constitucional, obviamente não impõe nenhuma “Revolução legal” em face dos meios de produção capitalistas, tipicamente privada, por sinal, a “preserva”; contudo não veda o incentivo/implantação de outros tipos de propriedades dos ditos meios e modelos produtivos compatíveis por legislação infraconstitucional. Ele não fixa uma Revolução Agrária, onde se determinaria a supressão dos meios privados de produção e, se implantaria a propriedade cooperada ou/e estatal, como aconteceu na China (1950) e em Cuba (1957), no passado.

Pela ótica da Constituição brasileira atual, a reforma agrária é apenas instrumento de aprimoramento do sistema socioeconômico, de modo a conciliar a garantia da propriedade privada no campo e a funcionalização distributiva (por meio do instituto da função social do solo rural nos arts. 170, II e III; 184, Caput da CR). A reforma agrária, portanto, não visa a eliminação, mas, ao contrário, a concretização coletiva do “direito à propriedade”.

Inclusive, a própria Constituição de 1988 descreve quais os requisitos a serem inseridos em Lei para que o solo rural cumpra a função social. São eles, simultaneamente: “aproveitamento racional e adequado; utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (art. 186, I a IV da CR).

Conservadoramente, o Texto Constitucional de 1988 não permite a desapropriação, da pequena e média propriedade rural, assim definida em Lei, com título público da dívida agrária, desde que seu dono não tenha outra, bem como da propriedade produtiva (art. 185 e seu parágrafo da CR), apesar de ser permitido fazê-la para outros fins (art. 5º, XXIV da CR),

Apesar dos objetivos do processo constituinte de não retirar do campo o pequeno e médio proprietário rural, que possui apenas a referida propriedade, ainda que improdutiva, a fim de não expulsá-lo para a perversidade da cidade grande, e de manter a estabilidade da produção agrícola originada da propriedade produtiva, a reforma agrária exige, por

vezes, a desapropriação das referidas terras rurais, em virtude de fatores reais, como, por exemplo, o excesso de pequenas e médias propriedades improdutivas em zona de conflito fundiário, ou a necessidade do aumento da produção.

A Constituição de 1988 também foi conservadora quando prevê apenas que o título de domínio ou a concessão de uso serão dados a homem ou mulher, ou a ambos, sem se importar com o estado civil (art. 189, § único da CR). O Texto reproduziu apenas, mais uma vez, o modelo de propriedade privada “individual” ou “familiar”, de modo a “limitar” os assentados as pessoas físicas, esquecendo-se de que para o desenvolvimento da produção agrícola e a viabilização da dignidade do cidadão do campo, exige-se outros tipos de propriedades dos meios de produção.

Um exemplo dessa limitação do texto constitucional são as “propriedade coletivas” descritas no Decreto n. 4.887/2003 que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas conforme o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. De acordo com o texto do referido decreto, a desapropriação dependerá de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem. (Art. 13) Além disso, uma vez verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber (art. 14).

O certo é que a titulação da propriedade será reconhecida e registrada por meio da outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades quilombolas, sendo estas representadas por suas associações legalmente constituídas (art. 17). A legislação infraconstitucional, portanto, busca condicionar a titulação da terra coletiva ao processo de criação de pessoa jurídica de direito privado. O grande desafio político-jurídico consiste em criar as associações das comunidades e modelos coletivos/cooperativos de produção.

A reforma agrária brasileira pretende repartir os latifúndios e minifúndios improdutivos, que não atendem à sua função social, “democratizando” o acesso a terra, por meio da implementação da política agrícola, uma vez que os beneficiários da mesma são aqueles que não possuem terra, a cadeia produtiva e a sociedade. Portanto, por seu intermédio poderemos começar a reverter o quadro caótico do campo e da cidade, ou seja, de violência social, miséria e concentração de rendas.

Com uma reforma agrária articulada/planejada com a política agrícola, pretende-se que a produção agropecuária do país aumente a oferta de alimentos à população; o homem do campo não seja expulso do seu meio, freando assim o inchaço das metrópoles e a exploração sobre aqueles; o pequeno (incluindo os assentados) e médio agricultor tenha meios de produzir a terra e o trabalhador tenha a sua mão de obra valorizada; e ainda se fortaleçam e participem das decisões políticas, econômicas e sociais do Estado, deixando, assim, a sociedade mais próxima da justiça social.

Ademais, o desenvolvimento das cidades e da própria reforma urbana (art. 182 da CR), só tem possibilidade de sucesso quando conjunta e articuladamente desenvolve-se a política agrícola e a reforma agrária e fundiária. Por obra dos detentores do poder econômico e político, há anos não temos tais políticas públicas sintonizadas e planejadas, ou “quando a temos”, estão longe das necessidades da sociedade e da nação, porém muito perto das necessidades do capital privado.

Quanto à competência para a execução da reforma agrária, à primeira vista, limita-se apenas à União, através de uma leitura restrita ao art. 184 da CR, como invariavelmente se faz. Porém, quando lhe imprimimos um raciocínio crítico e usamos uma interpretação sistemática da Constituição brasileira de 1988, visualizamos que o referido artigo quer apenas limitar à União a missão de pagar com título da dívida agrária as desapropriações do solo rural improdutivo, e não versa sobre toda política de reforma agrária.

Diante da extensão territorial de nossa Nação, da histórica concentração das terras nas mãos de alguns poucos e da importância da agricultura na economia brasileira, seja nas trocas internacionais, seja para a dignidade dos brasileiros, é um acinte à nossa realidade socioeconômica o

Texto Constitucional deixar a reforma agrária apenas como competência exclusiva da União.

A Constituição Econômica de 1988, dentro dos princípios gerais da atividade econômica e do próprio capítulo ora analisado, impõe a função social das propriedades privadas, enquanto bens de produção, no caso do solo rural, devendo então, as políticas econômicas estatais voltadas para a terra, orientarem-se nesse sentido. Outrossim, o art. 185 da CR, enquanto comando constitucional autônomo, determina os limites gerais para a reforma agrária, ou seja, quais imóveis rurais são insuscetíveis de desapropriação sanção.

Dessa forma, diante dos argumentos acima, os Municípios brasileiros possuem poderes para realizarem reforma agrária, desde que façam as desapropriações dos imóveis rurais, a fim de cumpram a sua função social, mediante pagamento em dinheiro, com base em seu poder geral para desapropriação por interesse social (art. 5º, XXIV da CR), ou seja, pelo bem comum da sociedade local, no intuito de repartir o solo improdutivo (prioritariamente) e destiná-lo a quem produza. Nesta linha de pensamento, ensina José Afonso da Silva:

A sanção para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social é a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante pagamento da indenização em títulos da dívida agrária, nos termos do art. 184. Não quer dizer que a reforma agrária possa fazer-se somente por esse modo, A desapropriação por interesse social, inclusive para melhor distribuição da terra, é um poder geral do Poder Público (art. 5º, XXIV), de maneira que a vedação de desapropriação, para fins de reforma agrária, da pequena e média propriedade rural, assim definida em lei e desde que seu proprietário não possua outra, e da propriedade produtiva, configurada no art. 185 deve ser entendida em relação ao processo de reforma agrária constante do art. 184. Ou seja: o art. 185 contém uma exceção à desapropriação especial autorizada no art. 184, não ao poder geral de desapropriação por interesse social do art. 5º, XXIV. Quer dizer, desde que se pague a indenização nos termos do art. 5º, XXIV, qualquer imóvel rural pode ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária e melhor distribuição da propriedade fundiária (SILVA, 1999, p. 794-795).

Podemos, ainda, reforçar a nossa tese, lembrando ainda da competência concorrente do Poder Local para legislar sobre produção,

consumo e Direito Econômico, incluindo logicamente a intervenção no domínio econômico (arts. 24, I e V; 30, I e II; 173 e 174 da CR), sendo os recursos naturais um dos fatores da produção, nele está inserido o solo rural. Mais uma vez, portanto, encontramos a competência local para intervir no âmbito da propriedade privada e executar sua política de reforma agrária. Outrossim, o Município tem competência para ordenar o seu território, definindo o que seja zona urbana e rural (art. 30, I e VIII da CR), e por decorrência, competência implícita, quem ordena o território tem poder para intervir no mesmo, inclusive, através da desapropriação, a fim de efetivar a função social da propriedade, seja em solo rural ou urbano.

A reforma agrária realizada pelo Município é possível dentro da nossa Constituição, apesar de certas mudanças do Texto em prol do neoliberalismo regulador (CLARK, 2009). Mas é vedada para os seus intérpretes conservadores, que a interpreta “em tiras, aos pedaços” (GRAU, 2010) e não com um todo, assim como pela falta de capacidade financeira e técnica das Comunas (maioria) de realizá-la. Novamente, o constituinte deixou também de inovar quando não possibilitou a quem está bem perto dos conflitos fundiários, o Poder Local, a missão de desapropriar os imóveis improdutivos e paga-los mediante títulos públicos.

A política agrícola trata, no art. 187 da CR, onde estão inseridas as atividades agroindústrias, agropecuárias, pesqueiras e florestais, que devem ser planejadas e executadas na forma da lei com a participação de todos os segmentos envolvidos, sejam produtores, trabalhadores, transportadores, armazenadores, comerciantes. O Texto poderia ter citado expressamente outros setores participantes da política agrícola, que estão diretamente vinculados a ela, como os consumidores e ambientalistas. Mas a legislação pode viabilizar tal participação a fim de enraizá-la em nossa combatida democracia, seja na esfera federal, estadual e municipal. Por sinal, as recentes manifestações de rua no Brasil em 2013 demonstram como a democracia participativa ainda precisa ser construída entre nós e que a reforma agrária continua na pauta do dia.

A Constituição de 1988 determina claramente que no planejamento e na execução da política agrícola deve-se levar em conta, dentre outras questões: “os instrumentos creditícios e fiscais; os preços compatíveis com os

custos de produção e a garantia de comercialização; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; a assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural e irrigação; habitação para o trabalhador rural” (art. 187, I a VIII da CR). Tais requisitos constitucionais para a política agrícola devem ser respeitados também pelo Poder Local.

O Município, obviamente, tem o poder/dever de planejar e executar sua política agrícola, com a participação de todos os setores envolvidos, quando o seu território propicia tal atividade econômica. A competência das Comunas para a política agrícola apresenta-se nos arts. 24, I e V; 30, I e II; 23. VII e VIII; 170; 173; 174, 178 da CR.

Além do Poder Local ter atribuições para legislar sobre a produção agrícola, art. 24, V da CR, o mesmo deve realizar o ordenamento territorial, art. 30, VIII da CR, e dentro de uma interpretação sistemática da Constituição, tal ordenamento não se limita ao solo urbano, incluindo o rural, possibilitando assim, mais uma vez, a intervenção no setor através da política agrícola.

Sendo assim, a política agrícola municipal pode gerar tanto a intervenção direta e/ou indireta; orientando/disciplinando como, quando, e o que vai ser produzido; financiando e subsidiando; definindo meios de transporte prioritários; garantindo preço mínimo; armazenando e criando estoques reguladores; priorizando o uso de mão de obra humana ou de tecnologia; estabelecendo metas de produção; incrementando a industrialização dos produtos ou a sua comercialização; incentivando as cooperativas de produção agrícola; criando empresa estatal municipal de assistência técnica; desestimulando o plantio e o consumo dos transgênicos; fazendo programas de eletrificação rural, de irrigação de terras ou de construção de moradias para os trabalhadores rurais, etc.

Portanto, os Municípios, principalmente os de perfil agropecuário, têm o poder/dever constitucional de atuarem nesse setor econômico, e não se limitarem a algumas ações pontuais, como construção e manutenção de estradas, apesar de seus poucos recursos financeiros. O Poder Público Local, tendo em vista o art. 188, caput da CR, pode também utilizar-se de suas terras em sua política agrícola e na reforma agrária. Nada impede que sejam utilizadas, ainda, na reforma urbana.

O Art. 50 das Disposições Constitucionais Transitórias do Texto Constitucional atual estabelece ainda a elaboração de uma lei planejadora da política agrícola, que deve ser harmonizada com as leis do plano e demais normas jurídicas municipais, estaduais e federais.

A Constituição Econômica, art. 191 da CR, ainda prevê o usucapião rural especial, semelhante ao urbano especial (art. 183 da CR), para quem não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ou mais, ininterruptos, sem oposição, no meio rural, imóvel não superior cinquenta 50 hectares. Para adquirir a propriedade deve o indivíduo e/ou família (pessoas físicas e não jurídicas) tê-la tornado produtiva, assim como residir na mesma.

O conceito de imóvel rural, como coisa hábil ao usucapião especial, se alterou na constituição de 1988 que, atecnicamente, adotou o critério de localização. Diz o artigo ora comentado que o imóvel usucapião é “área de terra, em zona rural...” Induvidoso, o critério de localização. Não simplesmente este, porque, com o advento da nova Carta, imóvel rural é o que satisfaz, ao mesmo tempo, os critérios de destinação e localização. Assim, as áreas de terras, cujo trabalho nelas contém agrariedade, se localizadas em zona urbana, estão fora da aquisição pelo usucapião rural. Contudo, é de se ver que tais áreas, localizadas fora da zona rural, podem ser usucapidas quinquenalmente, na forma de usucapião especial urbano, que ingressou no direito brasileiro pelo artigo 183 da Constituição (NASCIMENTO, 1989, p. 165-166).

O usucapião rural especial, por outro lado, é um grande avanço em nossa ordem jurídica, porque possibilita a quem está produzindo em um pequeno espaço de solo rural e não tem outro, adquirir sua propriedade, após cinco anos, independente de qualquer outra ação governamental, tal como o urbano. Contudo, o requisito de tornar a propriedade produtiva não pode ser fator impeditivo para aquisição da propriedade pelo dono da posse. Assim sendo, o judiciário deve inserir no conceito de produtividade para as pequenas propriedades rurais, sujeitas a aquisição via usucapião especial, a agricultura de sobrevivência, principalmente em nossa Nação onde a política agrícola é voltada prioritariamente para os interesses dos grandes produtores e dos capitais internacionais. Aliás, tal subordinação de interesses acontece em toda a América Latina como já alertava o intelectual peruano José Carlos

Mariátegui, no início do século XX, em relação à agricultura/economia de sua Nação.

O obstáculo, a resistência a uma solução encontram-se na própria estrutura da economia peruana, A economia do Peru é uma economia colonial. Seu movimento, seu desenvolvimento estão subordinados aos interesses e às necessidades dos mercados de Londres e Nova York. Estes mercados vêem o Peru como fonte de matérias-primas e destino para suas manufaturas. Por isso, a agricultura só obtém créditos e transportes para os produtos que pode oferecer com vantagem nos grandes mercados. A finança estrangeira interessa-se num dia pela borracha, noutro pelo algodão e noutro açúcar. No dia em que Londres pode receber um produto mais barato, e em quantidade suficiente, da Índia ou do Egito, abandonam instantaneamente à própria sorte seus fornecedores do Peru. Nossos latifundiários, nossos grandes proprietários, quaisquer que sejam as ilusões que tenham sobre sua independência, na realidade só atuam como intermediários ou agentes do capitalismo estrangeiro (MARIATÉGUI, 2005, p. 94-95)

4. A reforma agrária municipal na visão favorável de doutrinadores e dos tribunais superiores

Apesar de existir celeuma sobre o tema, temos importantes juristas e decisões do Tribunal Superior de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), a luz da Constituição brasileira de 1988, afirmando a competência dos Estados Membros e dos Municípios para realizem desapropriações de imóveis rurais com base na Lei n. 4.132/62, mediante pagamento em dinheiro, a fim de fazer realizar a função social da propriedade (meios de produção), dentro de política pública voltada ao desenvolvimento sustentável (CORRÊA, 2011) da agrícola e a promoção da dignidade humana.

Um dos casos mais polêmicos (atuais) sobre o tema gira em torno do Estado do Rio Grande do Sul que desapropriou imóveis rurais para o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento de trabalho agrícolas, mediante pagamento em dinheiro, tendo como base legal a Lei 4.132/62. O município realmente não estava diretamente ligado a demanda, mas foi objeto de estudo nos dois pareceres escolhidos por nós nessa pesquisa, seja do Ex-Ministro do STF Eros Roberto Grau, seja do jurista Celso

Antônio Bandeira de Mello, assim como é citado claramente em decisões do STJ e STF.

Tanto o Parecer de Eros Roberto Grau como o de Celso Antônio Bandeira de Mello, publicados na Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2001, produzidos para o referido caso das desapropriações do Estado do Rio Grande do Sul, são favoráveis as desapropriações dos imóveis rurais pelos Estados e Municípios, mediante pagamento em dinheiro, a fim de realizarem suas políticas públicas, ficando somente restrita a União à desapropriação sanção com pagamento em título público. Portanto, dentro de um raciocínio lógico/sistemático, a luz da Constituição de 1998, podem e devem os três entes da federação brasileira realizarem a política agrícola e a reforma agrária.

Na visão de Erros Roberto Grau não se pode confundir a desapropriação sanção do art. 184 da CR, realizada apenas pela União para fins de Reforma Agrária, com a desapropriação por interesse social da Lei n. 4.132/62, recepcionada pelo Texto Constitucional de 1988. Argumenta nesse sentido o parecerista em duas passagens:

Nada porém mais errôneo. Requisitos e finalidades de uma e outra, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária [artigo 184 da Constituição] e desapropriação por interesse social simplesmente [artigo 5S, XXIV da Constituição], marcam-nas como inteiramente distintas entre si.

A primeira, desapropriação para fins de reforma agrária, tem por objeto, exclusivamente, a propriedade rural, sendo seu pressuposto o descumprimento, pelo proprietário, da sua [dela, propriedade] função social; daí consubstanciar sanção, expressa no pagamento da justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária ao proprietário do imóvel; outrossim, volta-se à finalidade da redistribuição de imóveis rurais.

Ao lado da desapropriação de 'imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 182, § 4e, III da Constituição), que compete ao Município, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária compõe o quadro das desapropriações - sanção, abrangidas pela ressalva expressamente consignada no texto do inciso XXIV do artigo 5a da Constituição.

A desapropriação por interesse social simplesmente tem por objeto não apenas a propriedade imóvel, rural e urbana, mas qualquer bem; não é dotada de caráter sancionatório — até porque não é pressuposto seu o descumprimento da função

social da propriedade pelo proprietário — voltando-se à justa distribuição da propriedade ou ao condicionamento do seu uso ao bem-estar social; seus requisitos são, como vimos, a indenização prévia, justa e em dinheiro (GRAU, 2001, p. 184-185).

09. Uma bem distinta da outra — desapropriação por interesse social simplesmente e desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária — a coexistência entre ambas não dependia, ao tempo de vigência da Constituição de 1946, como atualmente vigente a Constituição de 1988, não depende de qualquer construção hermenêutica complexa, porque delineada no próprio texto constitucional. O que pretendo afirmar é a impossibilidade de o intérprete negar a concomitante contemplação, pelo direito posto brasileiro, [i] da desapropriação por interesse social, voltada inclusive ao estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola — bem assim dos demais casos discriminados nos incisos do artigo 2º da Lei n- 4.132/62 — e [ii] da desapropriação para fins de reforma agrária.

Daí porque, sem nenhuma dúvida, afirmo ter a Lei n. 4.132/62, em especial seu artigo 2, sido recebida pela Constituição de 1988 e, mais, não ter havido, no caso, derrogação da modalidade de interesse social prevista no inciso III daquele artigo 2.- pela legislação ordinária atinente a desapropriação para fins de reforma agrária. Pois é certo que, além de ambas as modalidades de desapropriação coexistirem harmoniosamente no bojo da Constituição de 1988, a legislação ordinária mais recente, que trata da desapropriação para fins de reforma agrária, não a revoga expressamente, não é com ela incompatível, nem regula inteiramente a matéria de que trata a Lei n 4.132/62 (GRAU, 2001, p. 186).

Trilhando a mesma linha de raciocínio, o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello explica as noções de utilidade pública e também opta pela possibilidade das três esferas de poder territorial no Brasil, ou seja, União, Estados e Municípios, realizarem a desapropriação por interesse social, fundados na Lei 4.132/62, inclusive de imóveis rurais, mediante pagamento em dinheiro, a fim de executar programa estadual de reforma agrária. Vejamos seus argumentos também em duas passagens do seu parecer:

7. Certamente é possível conceber, em tese, que a utilidade pública, como noção abrangente também da necessidade, seria a satisfação das conveniências públicas demandadas para atendimento dos meios e condições básicos: ou de infraestrutura requeridas para manutenção e progresso da

Sociedade, ao passo que o interesse social consistiria, também em tese, de um lado, no enquadramento das propriedades a um destino proveitoso para toda a coletividade (função social da propriedade) e, de outro lado, na busca da Justiça Social, com um redistributivismo das propriedades favorecedor das camadas sociais mais carentes. Mencionamos estes dois lados porque, em rigor, não há uma superposição exata entre a ideia de função social da propriedade e a de Justiça Social em termos de propriedade. Com efeito, propriedades sub-utilizadas ou não utilizadas e assim mantidas (com ou sem objetivos de especulação imobiliária) obviamente não cumprem sua função social, isto é, não concorrem para o benefício do todo e poderiam ser desapropriadas para que fossem revertidas a destinos coletivamente úteis sem que, com isto, tenha-se que estar, necessariamente, concorrendo ou objetivando concorrer para uma redistribuição de bens favorecedora dos mais desamparados pela fortuna (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 174)

Veja-se. A nível legal, como anotado, nenhum óbice existe à competência de Estados e Municípios na matéria, pois, a lei 4.132, exceto no que dispôs (e não fez sobre competência para expropriar), se remeis em tudo o mais ao decreto-lei n 3.365 (art. 5g), Neste são declarados indistintamente competentes para tanto a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios (art. 2).

Assim, qualquer restrição competencial na matéria, somente poderia ser alegada se estivesse estabelecida em nível constitucional. Na Constituição, entretanto, saiu o no que atina à desapropriação por títulos, também não há qualquer óbice anteposto à indiscriminada competência destes sujeitos.

Acresce que o Brasil é uma República Federativa e hoje, inclusive - embora com manifesta impropriedade técnica - até os Municípios e o Distrito Federal são apresentados como formadores da união indissolúvel que a constitui (art. 1a da CF). Assim, maiormente no caso dos Estados Federados, qualquer embargo que se antepusesse a suas competências para desapropriarem por interesse social seria até mesmo rebarbativo (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 177).

O tema reforma agrária municipal também não foi enfrentado diretamente pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), apesar de existir referências à mesma quanto tratam do tema a

nível estadual. Logicamente, existem decisões favoráveis e contrárias à nossa tese.

A Suspensão de Segurança n. 2.217/RS, deferida pelo então Ministro Mauricio Corrêa, dezembro em 2003, admite a intervenção dos Estados do Rio Grande do Sul em propriedades rurais, por intermédio das desapropriações, no intuito de fazer justiça social e distribuir a terra organizando a produção, baseado na Lei. 4.132/62, em face do referido programa estadual de reforma agrária para implantação de colônias e cooperativa de povoamento e trabalho. Aliás, na leitura da decisão do Ministro Corrêa é clara que qualquer ente da federação pode realizar a desapropriação de imóveis rurais com pagamento em dinheiro e baseado na citada Lei de 1962. Contudo, podemos afirmar que ficou também admitida à reforma agrária municipal.

Todavia, por outro lado, temos o Recurso Extraordinário, no mesmo caso e da citada demanda acima envolvendo o Estado do Rio Grande do Sul, relatado pelo Ministro Celso de Melo, em 2009, vai em posição oposta, limitando a reforma agrária a União, ficando totalmente vedada aos demais entes da federação. Porém é importante frisar que tal decisão manteve o julgado da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, em março de 2003, relatada pelo Ministro José Delgado (Recurso Ordinário em MS nº 15.545 - RS - 2002/0123936-7) que limitou a reforma agrária a União, e mais tarde foi suspensa de forma provisória pela dita decisão do Ministro Mauricio Corrêa (STF).

Ainda dentro do STJ, existe uma decisão unânime da Segunda Turma relatada (Recurso em Mandado de Segurança n.º 13.959 - RS (2001/0158176-7) pelo Ministro João Otávio de Noronha, em setembro de 2005, totalmente favorável a nossa tese da reforma agrária municipal (influenciada pela decisão judicial do então Ministro Mauricio Corrêa), apesar de versar sobre outra desapropriação do Estado do Rio Grande do Sul para seu programa de reforma agrária. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL PARA IMPLANTAÇÃO DE COLÔNIAS OU COOPERATIVAS DE POVOAMENTO E TRABALHO AGRÍCOLA. ESTADO-MEMBRO. COMPETÊNCIA.

1. Qualquer ente da Federação possui competência para efetuar desapropriação de imóvel rural para fins de interesse social, com vistas à implantação de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, mediante o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro, nos termos do art. 5º, XXIV, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei n. 4.132/1962.
2. O Supremo Tribunal Federal, em 2 de setembro de 2003, no julgamento da SS n. 2.217/RS, suspendeu os efeitos de acórdão do STJ, entendendo não invadir a competência da União desapropriação efetuada por Estado-Membro cuja finalidade se assemelha àquela destinada à reforma agrária, tendo em vista que a expropriação prevista no art. 5º, XXIV da Constituição Federal não se confunde com a do art. 184 do mesmo diploma.
3. Recurso ordinário improvido. (BRASIL, 2005)

Também não podemos deixar de lado, a fim de conferir interpretação adequada à Constituição Econômica brasileira de 1988, a ADI n.º 1950-3-SP, decidida por maioria, relatada no STF, pelo então Ministro Eros Roberto Grau, em novembro de 2005, que apesar de tratar de outro tema - meia entrada de estudantes instituída pelo Estado de São Paulo mediante lei - deixou claro que a intervenção estatal na vida econômica é indispensável ao sistema produtivo e para a eficácia do Texto Constitucional em nossa vida fática.

É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema, o sistema capitalista, no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário. (GRAU, 2007, p. 220).

No voto-aula da ADI 1950, o Prof. Eros Grau diz ainda que a livre iniciativa da Constituição Econômica de 1988 inclui não só a liberdade da empresa, mas também do Estado, deixando claro que o Estado (União, Estados e Municípios) o possui o poder/dever agir na vida econômica, seja diretamente (empresas estatais), seja indiretamente (normas jurídicas), assim como demonstra a competência constitucional do município para legislar sobre Direito Econômico (CLARK, 2001). Logicamente, por uma dedução coerente do voto e da decisão, podemos chegar à conclusão da viabilidade constitucional da reforma agrária municipal e estadual.

2. Afasto desde logo a alegação de inconstitucionalidade formal. Bem ao contrário do que sustenta a requerente, não apenas a União pode atuar sobre o domínio econômico, isto

é, na linguagem corrente, intervir na economia. Não somente a União, mas também os Estados-membros e o Distrito Federal, nos termos do disposto no art. 24, inc. I, da Constituição do Brasil, detêm competência concorrente para legislar sobre Direito Econômico. Também podem fazê-lo os Municípios, que, além de disporem normas de ordem pública que alcançam o exercício da atividade econômica, legislam sobre assuntos de interesse local, aí abrangidos os atinentes à sua economia, na forma do art. 30, inc. I, da CF/88.

3. Inexistindo lei federal regulando a matéria, o Estado-membro editou a lei atacada no exercício de competência legislativa plena, nos termos do disposto no art. 24, § 3º, da Constituição do Brasil (GRAU, 2007, p. 220).

Todavia, apesar do debate sempre continuar no mundo jurídico, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, por intermédio da segunda turma, via Recurso Extraordinário n. 496.861 - Rio Grande do Sul, com relatoria do Ministro Celso de Melo, julgou contrariamente a tese defendida nesse artigo, ou seja, apenas a União tem competência exclusiva para realizar a reforma agrária na visão de nossa Corte Superior. Assim sendo, ficam os Estados-membros e Municípios impossibilitados de promoverem desapropriações com fins de reforma agrária, inclusive mediante pagamento em dinheiro dos desapropriados. Com tal posição, o STF perdeu a oportunidade de prestigiar o nosso federalismo e abrir caminhos para a realização da justiça distributiva na nação.

5. Considerações finais

A reforma agrária e a política agrícola são intervenções estatais na propriedade rural, fundamentais para a mutação da nossa realidade socioeconômica e efetivação de nossa Constituição Econômica. E a ação do Município é crucial para aproximar os cidadãos dos processos de transformação de seus destinos, rejeitando assim o tratamento marginal dado pela União às suas manifestações de vontade, sempre em benefício do poder econômico privado cosmopolita.

Também é importante destacar que só será possível a reforma agrária se executarmos uma política agrícola, ambas articuladas e planejadas dentro dos contornos constitucionais e conjuntamente com a reforma urbana. Ademais, como demonstramos no artigo, os Municípios possuem competência

constitucional para promover a reforma agrária, além da política agrícola. A nossa Constituição de 1988 assim permite, apesar do STF se posicionar em sentido contrário na atualidade.

Entre nós, não podem perdurar as teses que bloqueiam a reforma agrária, inclusive no âmbito da União, dizendo que a mesma é um retrocesso para o sistema produtivo; onerosa para os cofres públicos, já que depende de subsídios, infraestrutura; pregando a baixa produtividade dos minifúndios em face de latifúndios “produtores”; além enaltecer os resultados positivos do agronegócio para o saldo da balança comercial nacional.

Essas teses seriam totalmente negadas diante de uma reforma agrária articulada a uma política agrícola, enquanto políticas públicas, objetivando a reestruturação do campo e a eliminação da violência, o fim das grilagens dos grandes fazendeiros, a democratização da terra e uma ação estatal concertada, dotada de infraestrutura (educação, saúde, apoio técnico, financiamento, transporta, seguro, etc.) e buscando a produção agrícola sustentável.

A realização da reforma agrária no Brasil é um dos elementos essenciais para a realização da justiça social, além de ser uma imposição constitucional. Ela reduz a miséria, desconcentra os bens de produção privados, reduz as pressões demográficas nas metrópoles e os conflitos no campo, fortalece o mercado interno e a nossa soberania, aumenta a produção agrícola e incentiva a indústria. Em síntese, é um grande passo em favor da dignidade humana, da soberania nacional, da democracia participativa e para o cumprimento da Constituição brasileira de 1988.

Referências

AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: Do Direito Nacional ao Direito Supra Nacional*. São Paulo: Atlas, 2006.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é... 3ª*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Quartier Latin: São Paulo, 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.959 - RS (20010158176-7). Rel. Min. João Otávio de Noronha. DJ, Brasília, 03 de outubro 2005.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Custos dos Direitos e Reforma do Estado*. Porte Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porte Alegre: Núria Fabris Editora, 2014.

CARVALHO, Ricardo. AGGEGE, Soraya. Extrema-unção. *Carta Capital*. São Paulo, n. 657, p. 23-28, 03 de agosto de 2011.

CLARK, Giovani & NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Política Econômica Privatizante: o caso da Educação Superior Brasileira*. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de & CLARK, Giovani (Coord.). *Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade*. São Paulo: LTr, 2011.

CLARK, Giovani. CORREA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Direito Econômico na Visão dos Tribunais Superiores: coletânea dos principais julgados do STF e STJ*. Rio de Janeiro: PUBLIT, 2011.

CLARK, Giovani. *O Município em Face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado – A regulação e a Constituição de 1988. Lisboa: *Lusíada: Economia & Empresa*, n. 9, 2009, p. 9-30.

CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. In: GALUPPO, Marcelo Campos. *O Brasil que queremos. Reflexões Sobre o Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS. 2006. p. 239 – 248.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. Especial, p. 265-300, 2013.

CORRÊA, Leonardo Alves. *Direito Econômico e Desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem econômica na Constituição de 1988*. 14^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. Pareceres: Têm os Estados Competência para Desapropriar Imóvel Rural por Interesse Social com Arrimo na Lei Federal nº 4132/62? *Revista da Procuradoria Geral do Estado*. Porto Alegre, v. 24, n. 54, p. 180 – 189, 2001.

GRAU, Eros Roberto. Voto do Relator na ADIn. 1.950-SP. *Boletim de Direito Administrativo: RDA*. São Paulo, v. 23, n. 02, p. 217-224, fev. 2007.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. Trad. Waltensir Dutra. 21 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

IBGE. Séries históricas e estatísticas. Agropecuária Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=1>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *Por um socialismo indo-americano*. Trad. Michael Lowy. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Pareceres: Têm os Estados Competência para Desapropriar Imóvel Rural por Interesse Social com Arrimo na Lei Federal nº 4132/62? *Revista da Procuradoria Geral do Estado*. Porto Alegre, v.24, n. 54, p. 171-180, 2001.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *A Ordem Econômica e Financeira e a Nova Constituição*. Rio de Janeiro: Aide, 1989.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. “Modo capitalista de produção, Agricultura e Reforma Agrária”. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em http://www.fflch.usp.br/dg/gesp/baixar/livro_aviovaldo.pdf Acesso: 24 de agosto de 2013.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. *Estud. av.* [online]. 2001, vol.15, n.43, pp. 185-206. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300015>. Acesso: 24 ago. 13.

PAULA, João Antonio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: PAULA, João Antonio de (org.). *Adeus ao desenvolvimento: A opção do Governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, Parte I, p. 17 – 35.

PEREIRA, João Márcio Mendes A disputa político-ideológica entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005) *Sociedade e Estado*. v.20 n.3 Brasília set./dez. 2005. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922005000300006> Acesso em: 24 ago. 13.

RODRIGUES, Flávio. Governo compra mais terras do que desapropria. *Revista Consultor Jurídico*, 12 de dezembro de 2009. ISSN 1809-2829. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-dez-12/lula-destinou-40-milhoes-hectares-terra-reforma-agraria>. Acesso em 27 ago. 13.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). *Globalização: fatalidade ou utopia*. 2 ed. Afrontamento: Porto. 2002, p. 31 – 106.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-modernidade*. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCAFF, Fernando Facury. A Constituição Econômica Brasileira em 15 Anos. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, n. 05, 2004, p. 113 -167.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6^a ed. São Paulo: LTr, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani (Coord.). *Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade*. São Paulo: LTr, 2011.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr, 2008.

Data de Submissão: 06/06/2017

Data de Aprovação: 06/06/2017