

AGRICULTURA EM SÃO PAULO Revista Científica do
Instituto de Economia Agrícola

Ano 38

Tomo 3

1991

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO, 1983-89: A LEGISLAÇÃO E
A REFORMA AGRÁRIA(1)

Elizabete Aparecida Paschoal Perosa(2)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise da legislação fundiária aos níveis estadual e federal, visando verificar se a mesma é compatível com a concretização das metas propostas nos planos de governo. A metodologia usada foi a análise da adequação da legislação federal e estadual em relação aos planos de governo quanto à reforma agrária. Contou-se, também, com subsídios obtidos através de entrevistas com especialistas em direito agrário. O resultado da análise mostra uma total inadequação da legislação a um processo maciço de reforma agrária. A Constituição Federal, promulgada em 1988, ao estabelecer como terra passível de desapropriação somente as que forem improdutivas, inviabilizou este processo. A precariedade das leis que dão suporte à ação do Governo Estadual também impossibilita uma ação mais efetiva, uma vez que elas se acham até hoje, sem regulamentação, além do fato de que a Constituição estadual de 1989 deixou indefinidas várias questões fundamentais.

Palavras-chave: política fundiária, legislação agrária, reforma agrária.

EVALUATION OF THE LAND TENURE POLICY OF THE STATE OF SÃO PAULO, 1983-89: THE
AGRARIAN REFORM AND LEGISLATION

SUMMARY

This study analyses the Brazilian land law in the State of São Paulo and in the Federation, trying to verify if the legislation is compatible with the achievement of the proposals and plans of the government. The methodology consisted of analysing the federal and State legislation adjustment concerning governmental plans on agrarian reform. Some interviews with the lawyers and experts in the question were also taken into consideration. The results show that the legislation is inade-

(1) Trabalho integrante do projeto SPTC-16-047/89. Versão preliminar intitulada "The agrarian reform in São Paulo" foi apresentada no Brazilian Social Change Seminar, junto ao Institute of Latin American Studies, University of Liverpool, Inglaterra, em 08/03/1990. Recebido em 16/09/91. Liberado para publicação em 28/02/92.

(2) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

quate to support a massive agrarian reform either in the State or in the country. The Federal Constitution, which was promulgated in 1988, represented a large retrocession in the legislation concerning the agrarian question. The precariousness of the state legislation which is still without regulation in addition to the indefiniteness of the State Constitution of 1989, regarding several important agrarian matters make the agrarian reform impossible.

Key-words: agrarian policy, agrarian legislation, agrarian reform.

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar a legislação que rege as ações governamentais, no que se refere à política de assentamento de trabalhadores rurais, tanto no âmbito federal como no âmbito do Estado de São Paulo. Tem ainda o objetivo de analisar a adequação desta legislação às metas propostas tanto ao nível federal quanto estadual. Esta análise é fundamental para se delinear as possibilidades e limites da ação governamental nas questões fundiárias, ou seja, antes de se estudar a atuação do Estado é necessário analisar qual a dimensão possível desta atuação. E esta dimensão é necessariamente colocada pelas leis vigentes.

Na primeira parte do trabalho foi realizado um breve histórico da legislação existente, sistematizando as leis e os decretos relativos aos assentamentos de trabalhadores rurais, aos níveis federal e estadual. Na segunda parte, foram analisadas a eficácia e a adequação da legislação às metas propostas pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado de São Paulo.

Finalmente, são apresentados comentários conclusivos acerca das questões levantadas.

2 - METODOLOGIA

A metodologia do trabalho baseou-se na análise das leis federais: Decretos no 4.504/64 (4), 5.869/73(5), 1.533/51 (3), 91.766/85 (6), 2.363/87 (7) e da Emenda Constitucional nº 1/69

(1) e da Constituição Federal de 1988 (2). Também foram analisadas as leis estaduais, Decretos nº 5.824/33 (20), 3.962/57 (21), 5.994/60 (22), 4.925/85 (23), 4.957/85 (24); 24.814/86 (25), 27.558/87 (26), 27.863/87 (27), 28.389/88 (29), 28.347/88 (28), 29.786/89 (30) e a Constituição Estadual de 1989 (19). Foram também realizadas entrevistas com advogados e especialistas em legislação agrária, bem como uma pesquisa bibliográfica sobre o tema.

3 - HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE À REFORMA AGRÁRIA

Nesta parte, são apresentados de modo sistemático, os principais pontos da legislação que serviram de suporte à ação governamental no que se refere ao assentamento de trabalhadores rurais.

Para uma maior clareza trabalhou-se num primeiro momento com a legislação ao nível federal, relacionada com o Plano Nacional de Reforma Agrária (9) e, num segundo momento, com a legislação ao nível estadual, relacionada ao Plano de Valorização de Terras Públicas (PVTP).

3.1 - A Questão da Reforma Agrária ao Nível Federal

Ao nível federal, pode-se fixar alguns cortes na política fundiária que delimitam três períodos distintos. O primeiro período como ponto de partida a criação do Estatuto da Ter-

ra, na década de 60, e vai até o início da Nova República, em 1985. A partir desta data verifica-se um segundo período, caracterizado pelas propostas da Nova República (1985-87). O terceiro período compreende a fase atual e tem seu início marcado pela Constituição Federal de 1988.

3.1.1 - O Estatuto da Terra (1964-85)

O Estatuto da Terra foi criado em 30/11/1964, pela Lei no 4.504 (8). De acordo com MELLO (15), o Estatuto da Terra foi um dos primeiros atos do Governo Militar, criado para responder ao diagnóstico que atribuía o atraso da agricultura brasileira à concentração fundiária. Neste sentido, seu objetivo era promover a modernização do setor agrícola. Foi uma resposta, também, à proposta da burguesia dos anos 60 que via no processo de redistribuição da posse da terra um pressuposto do modelo de desenvolvimento que visava, sobretudo, resolver a questão agrícola com o aumento da produção e da produtividade, acelerando o desenvolvimento capitalista no campo, o que significa criar um mercado interno de produtos industrializados.

Neste sentido, o Estatuto da Terra criou a possibilidade da intervenção governamental na estrutura fundiária, visando a modernização da política agrícola do País. É, portanto, uma lei que visava o desenvolvimento rural. O Estatuto da Terra teve como instrumento principal de ação a desapropriação por interesse social que, com a retirada compulsória da propriedade, atingir-se-ia o setor mais atrasado da agricultura em benefício de potenciais pequenos produtores modernos.

A Emenda Constitucional no 1/69 (1), promulgada pelo Regime Militar, durante o Governo de Costa e Silva, estabeleceu o pagamento do imóvel desapropriado, em Títulos da Dívida

Agrária (TDA), resgatáveis em vinte anos. O valor do imóvel deveria ser calculado de acordo com o valor declarado pelo proprietário no cadastro do Imposto Territorial Rural (ITR), do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA).

Esta conjuntura se mostrava bastante favorável à implantação da Reforma Agrária no Brasil. A ideologia da modernização da agricultura, que estava presente na burguesia e no aparelho do Estado, passava pela realização da reforma agrária. A Constituição e o Estatuto da Terra propiciavam condição para a desapropriação de terras por interesse social. Garantiam o seu pagamento em TDA, pelo valor declarado no ITR e a emissão imediata de posse para o Estado.

No entanto, o processo de reforma agrária não foi desencadeado. O desenvolvimento econômico-político do País descartou a necessidade do processo reformista para que o campo se modernizasse, como mostra GRAZIANO DA SILVA (11). A modernização agrícola se deu sem a Reforma Agrária, através da política agrícola de subsídios do Governo. Em vez de a modernização vir pela transformação da estrutura fundiária concentrada, ela se deu através da política de subsídios e incentivos agrícolas que foi absorvida pelas grandes propriedades e pelo setor agroindustrial. Esta política resultou na sedimentação da tendência concentracionista da posse da terra, expulsando milhares de camponeses para as cidades. Dessa forma, o capítulo do Estatuto da Terra que tratava da reforma agrária nunca foi aplicado. Neste sentido, apesar de no início deste período as características conjunturais estarem propensas ao desencadeamento de um processo de reforma agrária com o objetivo de modernização da agricultura, o caminho escolhido foi outro. A modernização da agricultura brasileira dispensou a democratização do acesso à terra. Muito pelo contrário, ela caminhou no sentido de concretizar o modelo concentracionis-

ta, conforme MELLO (15): "os rumos assumidos no jogo das forças políticas e do desenvolvimento econômico da agricultura nos vinte anos que se seguiram ao Estatuto, descartaram na prática, a necessidade do processo reformista para que o campo se modernizasse. Os problemas que se propunha solucionar com esta lei puderam ser equacionados por outras vias, já citadas, sem se tocar na estrutura fundiária e até mesmo aumentando seu grau de concentração. Ao final de vinte anos de vigência do Estatuto da Terra, a modernização agrícola já havia superado os objetivos legais".

3.1.2 - O Plano Nacional de Reforma Agrária (1985-87)

Com o final da ditadura militar e o começo da Nova República, em março de 1985, o tema da reforma agrária ressurgiu como um tema prioritário dos partidos de esquerda e de vários segmentos da sociedade civil. A diferença é que já não se constituía mais uma bandeira da burguesia como no período anterior, mas sim de movimentos sociais organizados especificamente em torno desta questão, quer a favor, quer contra.

Foi no início da década de 80 que surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e, mais tarde, a União Democrática Ruralista (UDR). O MST foi organizado entre ex-camponeses e sindicatos de trabalhadores rurais, com o apoio da Igreja Católica e de vários partidos de esquerda. Teve como objetivo pressionar a Nova República e, posteriormente, os constituintes, no sentido de desencadear o processo maciço de reforma agrária no País. Neste novo período, o discurso pró-reforma agrária perdeu seu objetivo modernizador e passou a ter o argumento da necessidade de geração de emprego para a massa de expulsos da terra e desempregados, gerada pela modernização da agricultura brasileira

e pela crise econômica da década de 80.

O ano de 1985 começou com muitas promessas de realização da reforma agrária. Foi elaborada a Proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão do Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (MIRAD). No entanto, as promessas foram logo se dissipando. Segundo GRAZIANO DA SILVA (12), no momento da aprovação, pelo Presidente da República, a proposta foi totalmente mudada. A proposta inicial feita pelo INCRA foi transformada e, em vez de uma maciça desapropriação de latifúndios improdutivos, buscaram-se negociações e entendimentos para se conseguir as terras necessárias para os assentamentos de trabalhadores rurais.

Neste período, o suporte legal continuou sendo o Estatuto da Terra. No entanto, já se mostrava um instrumento legal superado quanto aos fins a que se propunha. Havia sido idealizado para promover a modernização da agricultura e este objetivo já estava concretizado nos anos 80, ainda que, sem alterar a estrutura agrária.

A questão fundiária durante o Governo da Nova República ficou marcada pelas dificuldades encontradas pelo setor público em fazer cumprir a legislação agrária em vigor (Estatuto da Terra e legislação complementar) durante a experiência de implantação do PNRA. Além da inadequação do Estatuto da Terra à conjuntura político-econômica, outro grande obstáculo encontrado pelos decretos de desapropriação, foram as ações de contestação da desapropriação por parte dos proprietários.

Pelas determinações do PNRA, o procedimento para desapropriação era muito burocrático e moroso. De acordo com MELLO (15), o plano previa uma vistoria prévia do imóvel, realizada pelas regionais do INCRA; avaliação do valor das benfeitorias; atualização do cadastro do imóvel; levantamento da

cadeia dominial, isto tudo numa primeira etapa, que finda com a apreciação destes documentos pelas Comissões Agrárias Estaduais. Se aprovados pela comissão agrária, começava uma segunda etapa com o envio do processo ao INCRA, onde era analisado pela Procuradoria Geral. Nesta etapa, o processo passava por diversas instâncias do INCRA e do MIRAD, para ser verificado o cumprimento satisfatório de sua instrução, podendo ser devolvido à regional para ser complementado. Finalmente, a última etapa, era o encaminhamento do processo ao Palácio do Planalto para a assinatura do Presidente.

Durante todo esse tempo de tramitação do processo, o proprietário tinha várias oportunidades de pressionar contra a desapropriação. As pressões mais comuns ocorriam na etapa em que o processo passava pela Comissão Agrária Estadual, que era composta por representantes dos proprietários, dos trabalhadores, do ensino agrícola e dos órgãos governamentais envolvidos na questão (MELLO, 15).

A segunda forma mais comum de pressão do proprietário contra a desapropriação se dava antes da imissão da posse pelo INCRA, quando podia entrar com Ação Cautelar, artigos 2º e 791 da Lei no 5.869/73 (5) ou Mandado de Segurança Lei nº 1.533/51 (3), contra a desapropriação. Esta tática da contestação da desapropriação foi muito usada pelos proprietários. Ela possibilitava ganhar tempo com a discussão no judiciário para "maquiar" a propriedade (levar para a área benfeitorias e gado, antes inexistentes, de modo a aumentar artificialmente a produtividade da propriedade). Outra tática usada é a de caracterizar a propriedade como sendo uma empresa rural, pois o Estatuto da Terra isenta de desapropriação por interesse social as empresas rurais. A empresa rural é definida, pelo Estatuto da Terra, como aquela propriedade que tem 80% da área utilizada ou uma produção com um índice mínimo de produtividade para cada

produto explorado.

Desta forma, os limites da reforma agrária legal foram estabelecidos pelos parâmetros exigidos para a desapropriação e pelo esvaziamento do seu conteúdo social.

Ainda do ponto de vista legal, de acordo com outro fato que marcou o retrocesso da reforma agrária foi o Decreto-Lei no. 2.363/87 (7). Neste decreto o Presidente da República extinguiu o INCRA, deslocando suas atividades para um órgão subordinado ao do MIRAD chamado Instituto Jurídico das Terras Rurais (INTER) estabeleceu novas medidas em relação à reforma agrária. Essas novas medidas voltavam a atividade do MIRAD para a colonização, zoneamento, cadastro e tributação. Estabelece o princípio da intocabilidade das terras produtivas, tornando somente as áreas inexploradas passíveis de desapropriação. Estabelece, também, a obrigatoriedade de se resguardar 25% da área do imóvel à escolha do proprietário e a obrigatoriedade de indenização prévia e justa (MELLO, 16). Nesse sentido, esse decreto alterou totalmente, por um longo período, de 1987 a março de 1989, data da sua revogação, as regras e os parâmetros da desapropriação por interesse social, pois além da possibilidade de desapropriação amigável, foram introduzidas diversas formas de proteção aos possíveis expropriados e impostas novas restrições ao poder de desapropriação.

3.1.3 - A Constituição Federal de 1988 (1988-89)

O terceiro período da política fundiária é marcado pela promulgação da Constituição Federal em 1988. De acordo com dois estudiosos da questão agrária no Brasil, GOMES DA SILVA (10) e MORAES (17), a Constituição de 1988 consolidou o retrocesso na proposta de reforma agrária.

Os principais pontos de recuo em relação ao Estatuto da Terra e o PNRA foram os seguintes: afrouxou o institu-

to da desapropriação por interesse social, tanto na abrangência (artigo 185) como no tocante à exigência do prévio pagamento (artigo 184). Não resgatou o critério decretado pelo Governo Costa e Silva de fixar o valor declarado para fins de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) como limite para o valor das indenizações; recuou rebaixando de 100 para 50 hectares o limite do instituto do usucapião, manteve praticamente inalterado o limite para a alienação ou concessão de terras públicas que passou de 3.000 para 2.500 hectares.

Para MORAES (17), a reforma agrária é colocada na Constituição de forma conservadora: "analisar a questão da reforma agrária na constituição de 1988 significa analisar seu espaço mais retrógrado e conservador. Já o próprio enunciado do capítulo III do título VII, desvirtua a priorização de um projeto de reforma agrária ao dispor sobre a mesma em conjunto com medidas de política agrícola em geral. Repete-se, assim, na estruturação das formulações legais, o padrão e expediente eficaz, do ponto de vista das classes dominantes, ao se colocarem lado a lado providências de política fundiária e agrícola. Isto, como se no contexto agrário houvesse o melhor índice de distribuição de terra, de renda e de poder no meio rural. Já se tem claro que no passado recente, com o Estatuto da Terra, apenas a política agrícola de cunho concentracionista e seletiva funcionou e, exatamente, em total desacordo às normas que previam medidas de reforma agrária". Ou seja, ao se colocar a questão da reforma agrária, que é uma questão fundamental para a alteração da estrutura fundiária do País, e a política agrícola, que deve dar respostas a questões conjunturais, lado a lado, a questão fundamental da desconcentração de terras deixa de ser a prioridade e, portanto, fica esquecida e obscurecida pelas questões conjunturais. Com a obrigatoriedade de indenização prévia e justa em TDA, dificultou-se

enormemente a transferência imediata da terra. Tornou-se praticamente impossível chegar à desapropriação, pois não haverá terras consideradas improdutivas, isto é, com aproveitamento abaixo de 30%, 40% ou 50% da área aproveitável do imóvel.

A Constituição garante a isenção de desapropriação para a propriedade considerada empresa rural. As propostas de projeto de lei sobre a definição da propriedade produtiva reconhecem como tal aquelas propriedades que produzem em apenas 30% da sua área agriculturável. Isto torna impossível a identificação de propriedades improdutivas, pois a exigência de produtividade passa a ser mínima e este mínimo é conseguido através de técnicas de "maquiar" a terra, como mencionado anteriormente.

No entanto, alguns avanços podem ser listados: a Constituinte de 1988 deu um tratamento diferenciado à reforma agrária, dando-lhe um capítulo especial; trouxe para o texto a explicitação da função social; estabeleceu a desapropriação sumária para as terras cultivadas com plantas que produzem psicotrópicos, estabeleceu a reavaliação de todos os incentivos fiscais; estabeleceu a demarcação de todas as terras indígenas em cinco anos; obrigou a revisão de todas as terras públicas com área superior a 3.000 hectares em 1987, num prazo de três anos.

No balanço final, o saldo é negativo. Não há dúvida que houve recuos, com aumento de empecilhos e obstruções a um processo maciço de reforma agrária.

Os únicos espaços que a Constituição de 1988 deixou em aberto são os que remetem às leis complementares, o estabelecimento de procedimentos para o processo judicial de desapropriação.

3.2 - A Questão da Reforma Agrária ao Nível Estadual

A ação do Governo do Estado de

São Paulo na questão fundiária pode ser sistematizada, do ponto de vista da legislação, em três períodos. O primeiro período marcado pelas leis anteriores ao Governo Montoro, ou seja, anteriores a 1983. O segundo período compreende o Governo Montoro, portanto, de 1983 a 1986. Finalmente, o terceiro período tem como marco o início do Governo Quéricia, em 1987, e culmina com a Constituição Estadual, em 1989.

3.2.1 - Período anterior a 1983

No período anterior a março de 1983, utilizaram-se basicamente duas leis que se referem à regulamentação da venda de terras devolutas, à legitimação de posse em área devoluta e à colonização.

A Lei no 5.824, de 03/02/33 (20), refere-se à regulamentação da venda de terras devolutas, em prestação, a agricultores potenciais. Esta Lei serviu de instrumento à política de colonização do Governo do Estado de São Paulo.

A Lei no 3.962, de 24/7/57 (21), refere-se à legitimação de posse em área devoluta. E, finalmente, a Lei 5.994 (22), de 1960, que também serviu de instrumento à política de colonização do Governo do Estado.

Neste período, o Governo que mais colocou em prática uma política de colonização foi o de Carvalho Pinto (fevereiro/59 a janeiro/63). No entanto, o pouco resultado que se teve com esta política, foi caracterizado por uma série de irregularidades e abusos do direito ao acesso, facilitado pelas baixas prestações e pela concessão de terras do Estado.

Para se obter a concessão de uso das terras devolutas ou comprar as terras nesses projetos de colonização, não havia normas rígidas, nem exigências explícitas que definissem uma seleção dos beneficiários. Nesse sentido, houve vários casos de desvio irregular das terras, como por exem-

plo, para servidores dos órgãos estatais responsáveis pelos projetos, como também casos de venda de terras por preços mais altos pelos mesmos servidores. O resultado final desta política foi o benefício indevido de alguns cidadãos que usaram as terras para especulação, vendendo-as depois de valorizadas, em vez de utilizá-las para a produção e sustento de suas famílias.

3.2.2 - Período de 1983-86

A política fundiária deste período caracterizou-se pela crítica às políticas fundiárias anteriores e por um maior compromisso com as organizações dos trabalhadores rurais sem terra (MST).

Logo no início do Governo, foram iniciados vários estudos sobre a questão fundiária no Estado e a elaboração de várias propostas de atuação.

As preocupações maiores que passaram estes estudos e propostas giravam em torno da definição de normas para o acesso e uso devido das terras devolutas e de posse do Estado.

Diante da impossibilidade de desapropriação de terras para assentamento de trabalhadores rurais, o que é de âmbito exclusivo da Federação, o Governo Paulista voltou-se para a elaboração de leis e projetos que possibilitassem um avanço na questão ao nível estadual.

Neste sentido, no ano de 1985, foram aprovadas duas leis que se referem ao aproveitamento e à alienação de terras públicas estaduais. A Lei no 4.925 (23), de 19/02/85, se refere à alienação de terras públicas estaduais, aos rurícolas que as ocupem e explorem. Esta lei tem por objetivo fazer uma regularização fundiária nas áreas de antigas colonizações feitas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento em terras arrecadadas pelo Estado.

O objetivo era rever as áreas colonizadas e promover a titulação de

glebas, de até no máximo três módulos rurais, que fossem ocupadas por famílias de camponeses, de forma pacífica, por mais de três anos. As precauções tomadas no sentido de se garantir o uso da terra por famílias camponesas estava previsto na exigência de que o beneficiário provasse estar há mais de três anos na área, não ser proprietário de outras terras, depender daquela terra para o sustento de sua família e ter o compromisso de não vendê-la.

A Lei no 4.957, de 30/12/85 (24), se refere aos planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários do Estado ou Plano de Valorização de Terras Públicas (PVTP). Esta lei versa sobre o aproveitamento de terras do poder público para assentamento de trabalhadores rurais. Constitui uma inovação, na medida em que criou um mecanismo novo, para o Estado dispor de suas terras em benefício de trabalhadores rurais sem terra. Este novo mecanismo também foi formulado a partir das críticas à atuação paternalista dos governos anteriores. Nesse sentido, tentou-se refazer uma lei pela qual o Estado funcionaria como o coordenador dos projetos de assentamento, mas caberia às organizações dos beneficiários garantir a apropriação devida das terras, através de uma seleção rigorosa dos beneficiários, pautada em normas definidas pelo Estatuto da Terra e avalizadas por uma comissão de seleção formada por técnicos dos órgãos do Estado, autoridades locais e estaduais e por representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais local e da comunidade a ser beneficiada. Caberia também à organização dos beneficiários, a vigilância em relação ao cumprimento das normas a que cada beneficiário ficava obrigado, e a participação na elaboração do projeto de produção e exploração das terras, assim como as formas de organização do trabalho e da divisão das terras.

Outra grande inovação desta lei está no fato de adotar a concessão e a

autorização de uso, em detrimento do título de propriedade, como o documento a ser entregue aos beneficiários. Esta forma de documento garante o acesso pleno e pacífico do beneficiário e sua família à terra, mas garante, também, a impossibilidade de venda ou qualquer alienação dessas terras. Esta lei prevê, ainda, a construção de uma infra-estrutura mínima, a concessão de créditos especiais e de assistência técnica por parte do Estado até um limite de cinco anos, durante os quais está prevista a emancipação do prometo de assentamento. A lei prevê a atuação do Estado durante as etapas iniciais do projeto, ou seja, durante a fase emergencial, existente nos casos de projetos iniciados a partir de ocupações do MST; na fase experimental, quando técnicos e beneficiários selecionados tentam implantar um projeto inicial baseados em estudos agronômicos e sócio-econômicos da região e dos beneficiários; e, finalmente, na fase definitiva, quando a comunidade, com o auxílio dos técnicos dos órgãos estatais, escolhem um projeto definitivo de exploração e produção. A retirada da intervenção mais direta do Estado ocorre, portanto, após o amadurecimento desta última etapa.

A implantação desta lei foi muito conturbada devido a vários problemas conjunturais que sofreu, como por exemplo: dificuldades para a transferência das terras públicas dos diversos órgãos para o Instituto de Assuntos Fundiários (IAF) e, posteriormente, para a Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários (SEAF) e Departamento de Assuntos Fundiários (DAF), que é o órgão competente para administrar as terras destinadas aos assentamentos; a dificuldade de contratação de técnicos capacitados para trabalhar com esta proposta inédita de assentamento de trabalhadores rurais; a morosidade da burocracia e o difícil relacionamento entre os diversos órgãos do Estado envolvidos na questão; a inexistência de crédito suficiente e

adequado às diferentes etapas de cada projeto; como também dificuldades de ordem jurídica, tal como a inexistência da regulamentação desta lei. Em síntese, é a desarticulação da ação do Estado como um todo.

O acontecimento mais importante deste período foi a criação da Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários (SEAF), através do Decreto nº 24.814, de 05/03/86 (25). A criação desta nova Secretaria mostrou a determinação do Governo do Estado em se comprometer com a questão agrária e atuar com projetos de regularização fundiária de áreas de antiga colonização, promover o aproveitamento de terras públicas para assentamento de trabalhadores rurais, dar assistência técnica e jurídica aos posseiros envolvidos em conflitos pela posse da terra e atuar em apoio aos órgãos federais no PNRA.

Para o atendimento técnico-jurídico aos posseiros envolvidos em conflitos pela posse da terra, tinha sido montado um grupo com técnicos de várias áreas, denominado "Grupo da Terra" (GT). Este grupo ficou, no início do Governo Montoro, alocado junto à Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (SUDELPA) e, posteriormente, foi transferido para a Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários (SEAF). Foi responsável pelo levantamento sócio-econômico e pela assistência técnico-jurídica prestada a cerca de 2.000 famílias envolvidas em 101 focos de conflito pela posse da terra no Vale do Ribeira.

3.2.3 - Período de 1987-89

Durante esse período foram criados cinco decretos referente à ação do Estado na questão fundiária. O Decreto no 27.558, de 09/11/87 (26), criou um programa de cooperação técnica e ação conjunta entre a Procuradoria Geral do Estado (PGE), Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários (SEAF), Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e Secretaria de Economia e Planejamento (SEPLAN)

para a discriminação de terras devolutas do Estado e sua regularização fundiária.

O nome da Secretaria de Assuntos Fundiários (SEAF), foi alterado através do Decreto nº 27.863, de 04/12/87 (27), e deixou de ser uma Secretaria Executiva, passando a ter o mesmo "status" das demais Secretarias de Estado.

O Decreto nº 28.389, de 17/05/88 (29) e o Decreto no 28.347, de 22/04/88 (28) foram criados para regulamentar a Lei nº 3.962, de 24/07/57 (21), que legisla sobre a legitimação de posse de terras em área devoluta.

É também desse período o Decreto nº 29.786/89 (30) da Secretaria da Justiça, que criou um grupo de trabalho designado pela Constituição Estadual de 1989 para elaborar o anteprojeto de lei estadual de terras.

Nesse período, já começa a transparecer um interesse e comprometimento menor, por parte do governo, com a questão fundiária. No ano de 1988 o Governo extingue a SEAF, transformando-a no Departamento de Assuntos Fundiários (DAF) e subordina-o à Coordenadoria Sócio-Econômica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Nessa passagem de SEAF para DAF, dá-se, também, uma transformação dos programas alocados até então na Secretaria. Toda a parte de regularização fundiária e assistência aos posseiros passa para a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado (PPI), ficando somente os projetos de assentamento de trabalhadores rurais no DAF.

O acontecimento mais importante deste período foi a aprovação da Constituição Estadual, durante o ano de 1989. Mais uma vez, entraram em cena os movimentos sociais organizados. Por um lado, em torno da defesa dos interesses dos trabalhadores rurais e, de outro, em torno da defesa da propriedade e dos interesses dos latifundiários.

Por parte dos trabalhadores rurais, através de entidades como o MST e a Associação Brasileira de Refor

ma Agrária (ABRA), tentou-se um trabalho preparatório para a Constituinte Estadual. Neste sentido, buscou-se o conhecimento do estoque de terras ou áreas públicas disponíveis, o levantamento das áreas com ações discriminatórias, o andamento dos processos e possibilidades de arrecadação das terras, o levantamento das áreas já discriminadas e o andamento dos processos, o levantamento de áreas de preservação ambiental e o mapeamento do Estado para identificação da produção condizente com as condições regionais. Não se dispõe ainda, por parte dos advogados especialistas na questão fundiária, uma avaliação acabada dos trabalhos da Constituinte Estadual e do texto final da Constituição. São reconhecidos alguns avanços no que se refere às questões relativas às terras devolutas. No entanto, as questões mais importantes ficaram para ser definidas pela lei de terras, que deverá ter seu anteprojeto elaborado pelo grupo de trabalho criado pelo Decreto nº 29.786/89 (30) da Secretaria da Justiça.

Este grupo conta com três membros da Secretaria da Justiça, um membro da Secretaria de Meio Ambiente, um membro da Secretaria da Agricultura, um membro da Assessoria Técnica Legislativa, um representante da Federação dos Agricultores do Estado de São Paulo (FAESP), um representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP) e um representante das entidades ecológicas, totalizando nove membros.

Nesse sentido, a legislação agrária estadual se encontra num momento de grande debate e indefinição, o qual resultará numa Lei de Terras Estadual que terá por objetivo definir a atuação do Estado na questão fundiária.

4 - A LEGISLAÇÃO AGRÁRIA E AS METAS PROPOSTAS

A legislação agrária, que rege a ação do governamental tanto ao nível

federal quanto ao nível do Estado de São Paulo, mostrou-se ineficaz e inadequada às metas propostas pelos Planos de Governo.

Ao nível federal, o Estatuto da Terra, que foi o suporte jurídico das ações dos governos militares e também da nova República, mostrou-se ineficaz. Durante o período da ditadura militar foi preterido em detrimento de mecanismos de política agrícola que acabaram por cumprir seu objetivo de promover a modernização da agricultura brasileira.

Durante a Nova República, o Estatuto da Terra mostrou-se ultrapassado em seu objetivo já atingido e deu espaço para que o PNRA usasse mecanismos burocráticos e jurídicos que garantiram a morosidade e, conseqüentemente, a não realização de uma reforma agrária maciça.

De acordo com os relatórios do INCRA (13), no período 1965-85 foram desapropriados 12,9 milhões de hectares, o que não configura uma política expressiva de reforma agrária. Durante o período 1965-75 as desapropriações serviram para projetos de colonização e não para projetos de reforma agrária. No período seguinte (1976-85) as desapropriações foram usadas para regularização fundiária em caso de conflitos pela posse da terra. No período 1985-87, em pleno governo da Nova República, os dados do relatório do INCRA mostram números que estão muito aquém das metas estabelecidas pelo PNRA para este período (quadro 1).

As metas de desapropriação para o Brasil no triênio 1985-87 eram de 13,86 milhões de hectares (quadro 2). No entanto, os dados mostram que neste período só foram desapropriadas 1,8 milhão de hectares em todo o Brasil, ou seja, 13,05% da área estabelecida como meta (quadro 1).

Esse fato mostra uma total incompatibilidade entre as metas do PNRA e o instrumento jurídico-legal de que se dispunha para efetivá-las. Como foi visto anteriormente, toda tramitação

QUADRO 1. - Área Desapropriada por Interesse Social, por Região, Brasil, Período dos 1965-75, 1976-85 e 1985-87

(em hectare)

Região	1965-75	1976-85	1985-87
Norte	8.102.155(1)	2.037.370	286.752
Nordeste	320.763	650.936	625.812
Centro-Oeste	171.000	571.437	651.217
Sudeste	248.912	46.788	162.924
Sul	325.205	466.657	82.258
Brasil	9.168.035	3.773.188	1.808.963

(1) Nesta área destaca-se o Decreto no. 68.443, de 29/3/71, que declara de interesse social 6.341.750 hectares, localizados em vários municípios dos Estados do Pará e Amazonas, por onde passou a Rodovia Transamazônica. Este decreto, sozinho, representa quase 70% do total da área desapropriada no período.

Fonte: INCRA (13 e 14).

QUADRO 2. - Plano Nacional de Reforma Agrária, Metas e Área Necessária Estimada para Assentamento, por Região, Brasil, 1985-89

(em km²)

Região	1985-87	1988	1989	Total 1985-89
Norte	32.500	32.500	35.800	100.800
Nordeste	60.700	60.700	67.600	189.000
Centro-Oeste	24.300	24.300	27.000	75.600
Sudeste	14.000	14.000	15.700	43.700
Sul	7.100	7.100	7.600	21.800
Brasil	138.600	138.600	153.700	430.900

Fonte: MIRAD/INCRA (9).

dos processos de desapropriação dava possibilidades efetivas de embargo por parte dos proprietários. Ou seja, foi se tornando cada vez mais difícil efetivar um processo de desapropriação. Sempre, no decorrer do processo, o proprietário movia uma ação cautelar de um mandado de segurança contra a desapropriação. Dessa forma, mesmo que o Governo tomasse a decisão política de realizar uma reforma agrária maciça, teria sido impossível devido a um instrumental de defesa que os proprietários dispunham durante o processo de desapropriação, que se transformou em instrumental de impedimento.

Ao nível estadual, as metas também deixaram muito a desejar. No período que antecede ao Governo Montoro não houve um estabelecimento de metas e propostas do Estado, no tocante ao uso de terras devolutas e de propriedades do Estado. Nesse sentido, até 1983 o Estado se limitou a fazer alguns projetos de colonização, e regulamentação das terras devolutas, que se caracterizaram por ser uma política pontual, e não ter um reflexo efetivo na redefinição da estrutura fundiária do Estado.

No período 1983 a 1986, como foi relatado, o Governo do Estado teve uma política mais clara e atuante na questão fundiária. Além de rever a legislação de colonização, criou uma lei de regularização fundiária, destinada a rever os planos de colonização dos governos anteriores, e uma lei que criou os assentamentos de trabalhadores rurais em terras públicas. Foi nesse período que se iniciaram os projetos de assentamento de trabalhadores rurais, a assistência técnico-jurídica a posseiros envolvidos em conflitos pela posse da terra e a revisão do uso de terras públicas destinadas, anteriormente, à colonização.

O período de 1987-89 mostra um compromisso menor do Governo do Estado com a questão fundiária e traz alguns

recuos que estão expressos na extinção da SEAF, nas dificuldades de liberação de créditos do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCE-RA) para os assentamentos e no descumprimento das metas estabelecidas pelos planos do governo.

O Governo Quéricia estabeleceu em seus Planos de Governo a meta de assentamento de 3.000 famílias em 7.200 hectares para o ano de 1988. No entanto, os últimos levantamentos realizados pelos técnicos do DAF, no final de 1989, mostram que hoje existem apenas 3.000 famílias assentadas em todo o Estado, somando-se os assentamentos em terras públicas e em terras desapropriadas pelo PNRA. Este número correspondente ao total do período de seis anos, enquanto que a meta foi estabelecida para um único ano (1988).

A legislação do Estado, no que se refere à regularização fundiária em áreas de antiga colonização, tem-se mostrado adequada, de acordo com as análises de juristas especializados na questão. A morosidade da política de regularização tem sido atribuída à falta de interesse que o Governo tem demonstrado em relação à questão.

As questões relacionadas aos conflitos pela posse da terra também têm enfrentado descaso e morosidade na ação específica do órgão atualmente responsável pela questão, que é a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário (PPI).

A legislação referente aos assentamentos de trabalhadores rurais em terras do Estado, além de ter enfrentado, ao longo de todos estes anos, problemas decorrentes de sua não regulamentação, encontra-se, neste momento, numa total indefinição. Ela dependerá do resultado final da elaboração do anteprojeto de lei de terras do Estado.

Ou seja, a partir da nova lei de terras, que foi prevista pela Constituição Estadual de 1989, poderá ser definida uma nova política fundiária

para o Estado de São Paulo.

5 - CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Após a análise dos resultados obtidos pelo Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e pelo Plano de Valorização de Terras Públicas (PVTP) no Estado de São Paulo, pode-se afirmar que as metas e propostas não foram cumpridas. No que se refere ao assentamento de trabalhadores rurais, o que foi realizado até o momento mostra-se insuficiente para transformar a estrutura fundiária do País e, também, do Estado de São Paulo.

A análise da legislação agrária mostra a ineficácia e precariedade das leis para alterar o perfil da estrutura fundiária e mostra, também, como ela foi, e hoje ainda é um campo de luta entre os latifundiários e os trabalhadores rurais sem terra.

A ineficácia da legislação agrária se expressa na medida em que os mecanismos pelos quais ela se efetiva foram inadequados à implementação da Reforma Agrária enquanto política social. Tais mecanismos estavam em desacordo com a própria conceituação teórico-legal de princípios como interesse social ou função social da propriedade, pois as formas processuais privilegiam o tratamento da propriedade enquanto direito individual absoluto. O interesse social, embora previsto, não encontra respaldo nas disposições mais específicas da lei, nem no aparato judiciário. Ou seja, além do recuo paulatino do compromisso do Governo Federal e Estadual em fazer a reforma agrária, o instrumental jurídico em si e sua aplicação são totalmente inadequados. Neste sentido, se houvesse um governo politicamente decidido a fazer a reforma agrária, este enfrentaria muitos empecilhos e problemas com a legislação existente.

O problema da precariedade da legislação referente à reforma agrária e sua aplicação agravou-se muito com a recente promulgação da Consti-

tuição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989.

Ao nível federal, a reforma agrária recuou na Nova Constituição, restando apenas alguns espaços que deverão ser definidos pela legislação complementar em elaboração (26). Para garantir alguns avanços na elaboração das leis complementares e ordinárias da Constituição Federal, MORAES (17), especialista em direito agrário e membro da ABRA, faz algumas sugestões: reformulação do conceito e noção de posse e propriedade da terra, dentro de uma perspectiva mais ampla do interesse coletivo e responsabilidade social; garantia do acesso à terra em situação de estabilidade para a produção de bens indispensáveis à melhoria da qualidade de vida das classes menos favorecidas; garantia da posse agrária expressamente definida e fundamentada no conceito de trabalho produtivo direto, familiar e comunitário; garantia do direito individual da propriedade da terra dos pequenos e médios agricultores e fixação de um módulo máximo para qualquer propriedade; reassentamento em áreas equivalentes de agricultura desapropriada por necessidade de utilidade pública, como é o caso das áreas que são desapropriadas para construção de barragens e obras públicas com reassentamento na mesma região e indenização em dinheiro das benfeitorias.

Estes itens são passíveis de inclusão na legislação ordinária, pois esta deverá regulamentar a definição de propriedade produtiva e da função social da propriedade, a definição da pequena propriedade e de seus meios de financiamento, o procedimento para desapropriação por utilidade pública, a determinação da pequena e média propriedade insuscetível de desapropriação e o estabelecimento da lei agrícola e política agrícola.

Ao nível estadual tem-se também uma situação parecida, no qual não foram conseguidos grandes avanços na elaboração da Constituição Estadual, ficando a definição da lei de terras

estadual a cargo do grupo designado pela Secretaria da Justiça. E, apesar da legislação referente à regularização fundiária ter se mostrado adequada, isto não garantiu uma efetivação desta política e nem um avanço substancial na solução do problema fundiário do Estado.

Em relação aos espaços deixados em aberto na constituição estadual (19), será possível conseguir alguns avanços na elaboração da lei de terras, que está prevista nesta Constituição. Para a elaboração da citada lei, formou-se um grupo de trabalho, já citado anteriormente, que após longos estudos e debates está propondo algumas alterações na legislação estadual (31).

Em relação à Lei nº 4.957/85 (24), que se refere aos Planos Públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários do Estado (PVTP), o grupo de trabalho propõe:

- 1) a criação de uma autarquia vinculada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que absorva as atribuições fundiárias no âmbito estadual;
- 2) que a elaboração e desenvolvimento de planos públicos de que trata a Lei nº 4.957/85 (24) fiquem a cargo do Departamento de Assentamento Fundiário (DAF) da Coordenadoria Sócio-Econômica, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA);
- 3) que as entidades da administração Direta e Indireta do Estado deverão, anualmente, à Procuradoria Geral do Estado (PGE) e esta aos demais órgãos, cadastro de seus recursos fundiários da sua utilização atual, grau de exploração e administração dos mesmos, para se identificar terras passíveis de utilização para os assentamentos;
- 4) que estes cadastros sejam elaborados pela Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Agricultura e Abastecimento, sob a coordenação da Procuradoria Geral do Estado;
- 5) que seja explicitado que no caso de haver remanescente de terras devolutas vagas, estas serão destinadas, preferencialmente, ao assentamento de

trabalhadores rurais;

- 6) que a avaliação do subaproveitamento ou aproveitamento inadequado dos recursos fundiários do Estado seja feita principalmente do ponto de vista técnico, levando-se em consideração as características da capacidade de uso do solo, bem como respeitada a função social da terra (artigo 86 da Constituição Federal);
- 7) que seja assegurada a plena participação dos trabalhadores rurais, preferencialmente reunidos em sociedades civis de tipo associativo ou cooperativas em todas as fases de elaboração e execução dos planos públicos;
- 8) que a seleção dos beneficiários deva ser franqueada a qualquer trabalhador rural e não exclusiva de grupos;
- 9) que seja explicitado que o não cumprimento por parte do trabalhador rural assentado das cláusulas constantes na permissão e/ou concessão real de uso, findará na sua exclusão do assentamento;
- 10) que o órgão administrador forneça ao final de cada ano aos trabalhadores rurais e aos seus Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) informações a respeito do planejamento e recursos disponíveis, por parte do Estado, para a aplicação em assentamentos de trabalhadores rurais;
- 11) que o Estado se responsabilize, através de suas secretarias, de prover os assentamentos de toda a infraestrutura social básica, bem como daquelas ligadas indiretamente à produção, tais como: escolas, postos de saúde, captação, adução e abastecimento de água até o núcleo de serviços, armazéns e outras obras solicitadas pelo órgão administrador dos projetos;
- 12) que no início do primeiro ano agrícola o Estado arque com investimentos diretamente ligados à produção, assim como, promova a venda de sementes certificadas adquiridas junto ao órgão correspondente;
- 13) que as secretarias de Estado, através da Secretaria de Planejamento, aloquem recursos para atendimento das

solicitações feitas pelos assentamentos;

14) que a permissão de uso contemple os trabalhadores rurais, qualquer que seja sua forma de organização;

15) que a permissão de uso e a concessão real de uso deverão ser onerosas, sendo o preço calculado com base nos investimentos realizados pelo Estado no assentamento e mediante equivalência de produto. Excetuando-se aqui os investimentos diretamente ligados à produção;

16) que a etapa definitiva do assentamento tenha lugar mediante avaliação dos trabalhadores rurais do projeto, cumprido durante a etapa experimental. Sendo o desenvolvimento dos trabalhadores rurais diferenciados, a expedição de concessão real de uso deverá ser individualizada;

17) que se estude a criação de um Fundo de Desenvolvimento Agrário preparado para atender subsidiariamente os assentamentos do Estado. Este fundo seria composto pelo pagamento do uso de terras, efetuado pelos assentados, bem como de uma pequena porcentagem do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que cabe ao Estado, proveniente da comercialização das safras agrícolas dos projetos;

18) que o Estado crie para os assentamentos programas especiais de: irrigação, eletrificação, habitação rural, armazenamento, comercialização, saneamento rural e difusão de tecnologia;

19) que os órgãos de assistência social do Estado, quando solicitados, tenham a incumbência de prover os acampamentos de trabalhadores rurais de mínimas condições de higiene, saúde e sustento;

20) que o Estado celebre convênios com o governo federal a fim de garantir a transferência de recursos necessários à consecução das obras e para garantir realização das diretrizes e metas do Plano Nacional e Regional de Reforma Agrária;

21) que o Estado celebre convênios com os municípios prevendo a colaboração

destes com os assentamentos;

22) que as escolas, presídios, hospitais e outros órgãos ligados ao Estado, dêem prioridade aos assentamentos quando houver necessidade de aquisição de alimentos básicos;

23) que os estabelecimentos bancários sob controle acionário do governo Estadual facilitem e dêem preferência de acesso para financiamentos agrícolas aos trabalhadores rurais beneficiários dos assentamentos;

24) que as agências financiadoras sejam obrigadas a informar aos sindicatos dos trabalhadores rurais e às organizações existentes nos projetos de assentamentos a cada safra, o montante de recursos destinados aos assentados, para o crédito de custeio agrícola e pecuário;

25) que a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo estenda, obrigatoriamente, a todos os mini e pequenos produtores rurais e aos beneficiários de projetos de assentamento, o seguro agrícola em condições facilitadas, mesmo para aqueles que não utilizem o crédito de custeio agrícola;

26) que haja, nos órgãos integrantes da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, segmentos de pesquisa agropecuária e extensão rural com dimensão compatível com o setor da pequena produção, especificamente dedicados ao desenvolvimento de tecnologias voltadas às condições de produção próprias do pequeno produtor; e

27) que sejam criados mecanismos que estabeleçam a irreversibilidade da destinação das áreas.

Em relação à Lei no 4.925/85 (23), que se refere à regularização fundiária em áreas de antiga colonização, o grupo de trabalho propõe:

1) que se estenda todos os benefícios sugeridos para ampliação da Lei nº 4.957/85 (24) também para a Lei nº 4.925/85 (23);

2) que o limite máximo para áreas de antiga colonização passe a ser considerado, segundo os critérios de pequena e média propriedades conforme disposto no artigo 185 da Constituição

Federal;

- 3) que extinga o prazo de três anos para comprovação de moradia, sendo suficiente a comprovação de moradia habitual e exploração do lote;
- 4) que se estabeleça o prazo de um ano para a apresentação de requerimento com proposta de compra de lote;
- 5) que seja mantido o preço do lote e o prazo para o seu pagamento, explicitando-se que o mesmo passará a compor o Fundo de Desenvolvimento Agrário do Estado de São Paulo;
- 6) que fica obrigado o Poder Público, quando solicitado e comprovada a incapacidade financeira do adquirente, dar suporte técnico ao requerimento a ser analisado, realizando trabalhos de identificação fundiária, cadastro de ocupação e laudo técnico de vistoria;
- 7) que os requerimentos que tratam de lotes que se localizam em Áreas de Preservação Ambiental (APA), regulamentadas posteriormente a sua destinação para fins de colonização, deverão receber parecer técnico da Secretaria do Meio Ambiente, que atestará ou não a possibilidade de sua regularização;
- 8) que a Secretaria do Meio Ambiente, caso necessário, comprometa-se a desenvolver projetos de manejo auto-sustentado ou oferecer outras alternativas técnicas viáveis ao sustento dos trabalhadores rurais nas APA;
- 9) que seja outorgado um documento precário de uso aos ocupantes das áreas legalmente limitadas e que preencham os demais requisitos legais; e
- 10) que seja equacionada com maior flexibilidade a questão da não titulação de funcionários públicos dada a grande incidência dos mesmos em áreas de antiga colonização.

Estas sugestões são originárias dos técnicos, representantes dos trabalhadores e advogados que estão trabalhando há vários anos em assentamentos de trabalhadores rurais no Estado de São Paulo; trazem, portanto, uma forte carga de experiência e conhecimento da questão.

Enfim, esses pequenos espaços que ainda restam para se garantir uma

legislação que possibilite alguns avanços na questão da reforma agrária estão novamente em disputa entre trabalhadores rurais e latifundiários. Nesse sentido, reveste-se de importância a definição das leis complementares à Constituição Federal de 1988 e da Lei de Terras do Estado de São Paulo, e seu conteúdo dependerá da capacidade de organização e de luta destas duas classes antagônicas da sociedade brasileira.

A aprovação das sugestões aqui levantadas para as leis complementares à Constituição Federal e para a lei de Terras em relação à Constituição Estadual serão fundamentais para o reforço da base jurídica que multiplique e viabilize os assentamentos de trabalhadores rurais no Estado. Entretanto, de nada valerá esse esforço se não houver decisão política de modificar a estrutura fundiária por parte dos governos Federal e Estadual.

LITERATURA CITADA

1. BRASIL. Governo. Emenda constitucional no. 1/69: artigo 161. Brasília, 17/10/69.
2. _____. Constituição Federal de 1988: artigos 184 a 192. Brasília, 5/10/88.
3. BRASIL. Leis, Decretos. Lei.... 1.533 de 1/12/51: altera disposições do Código do Processo Civil, relativo ao mandado de segurança. Lex, Brasília, :539, jan/dez. 1951.
4. _____. Lei 4.504/64: dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. _____, Brasília, 28 (tomo 3):1.188, jan./dez. 1964.
5. _____. Lei 5.869 de 11/1/73: cap. v - das ações possessórias; cap. VII - da ação de usu

- capião de terras particulares. _____, Brasília, 37:09 jan./mar. 1973.
6. _____. Decreto 91.766 de 10/10/85: Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Brasília, 49:791, out./dez. 1985.
 7. _____. Decreto-Lei 2.363/87: extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais (INTER) e dá outras providências. _____, Brasília, 51:689, out./dez. 1987.
 8. _____. Lei 4.504/64: dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. _____, Brasília, 51:689, out./dez. 1987.
 9. BRASIL. MIRAD/INCRA Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Brasília, Imprensa Oficial, 1985.
 10. GOMES DA SILVA, José. Reforma agrária na constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica. Reforma Agrária, Campinas, 18(2): 14-7, ago./nov. 1988.
 11. GRAZIANO DA SILVA, JOSÉ. O PNAREX: aquele que parece o PNRA, mas não é. _____, Campinas, 15(3):13-21, ago./dez. 1985.
 12. _____. Para entender o PNRA São Paulo, Brasiliense, 1985. s.p.
 13. INCRA. Relatório sobre as áreas declaradas de interesse social para fins de desapropriação de 1965 a 15/3/85. Brasília, 1985.
 14. _____. Diretoria de assentamentos, departamento de controle, áreas obtidas pelo assentamento a partir de 15/3/85. Brasília, 30/6/87.
 15. MELLO, Maria Tereza L. O debate jurídico em torno do PNRA. Instituto de Economia/UNICAMP, 1989, (mimeo)
 16. _____. Notas sobre a desapropriação por interesse social no Decreto-Lei nº 2.363. Reforma Agrária, Campinas, 17(3): 43-8, dez. 1987 a mar. 1988.
 17. MORAES, Sônia H. N. G. Aspectos da reforma agrária na constituição de 1988. Campinas, 1989. (mimeo).
 18. MORAES, Sônia N. A reforma agrária em pauta apesar do constituinte. Reforma Agrária, Campinas, 18(2):3-4, ago./nov. 1988.
 19. SÃO PAULO. Governo. Constituição Estadual de 1989: cap. III da política agrícola, agrária e fundiária, 5/10/89.
 20. _____. Leis, Decretos. Lei 5.824/33: regulamenta a venda de terras devolutas, em prestação, a agricultores potenciais. Lex, SP, 5_3: 135, jan./jun. 1933.
 21. _____. Lei 3.962 de 24/7/57: dispõe sobre o processamento das legitimações de posse em terras devolutas. _____, SP, 21_ : 381, jan./dez. 1957.
 22. _____. Lei 5.994 de 30/12/60: estabelece normas de estímulo à exploração racional e econômica de propriedade rural e dá outras providências. _____, SP, 24: 410, jul./dez. 1960.
 23. _____. Lei 4.925 de 19/12/85: dispõe sobre a alienação de terras públicas rurícolas e que as ocupem e explorem. _____, SP, 49: 781, jul./dez. 1985.
 24. _____. Lei 4.957 de 30/12/85: dispõe sobre os planos públicos

- de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários (PVTP). _____, SP, 49:972 jul./dez. 1985.
25. _____. Decreto 24.814, de 05/03/86: cria a Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários-SEAF. _____, SP, 50: 241, jan./jun. 1986.
26. _____. Decreto 27.558/87: criação de um programa de cooperação técnica e ação conjunta entre a Procuradoria Geral do Estado (PGE), Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários (SEAF), Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e Secretaria de Planejamento para discriminação de terras devolutas do Estado e sua regularização fundiária. _____, SP, 51:958, jul./dez. 1987.
27. _____. Decreto 27.863 de 04/12/87: altera a denominação da Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários, criada pelo decreto 24.814/86 para Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários (SEAF). _____, SP, 51:1.047, jul./dez. 1987.
28. _____. Decreto 28.347 de 22/04/88: dispõe sobre a legitimação de posse e permissão de uso das terras compreendidas na APA da Serra do Mar. _____, SP 52: 194, jan./jul. 1988.
29. _____. Decreto 28.389 de 17/05/88: regulamentação da lei no. 3.962/57 que dispõe sobre a legitimação de posse de terras em orla devoluta. _____, SP, 52:225, jan./jun. 1988.
30. _____. Decreto 29.786 de 03/04/89: cria Grupo de Trabalho da Secretaria da Justiça para elaboração de minuta de anteprojeto de Lei de terras do Estado São Paulo. _____, SP, 53:279, jan./jun. 1989.
31. SÃO PAULO. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Sugestões da Secretaria de Agricultura e Abastecimento para a minuta de ante-projeto de lei de terras. São Paulo, s.d. (mimeo) .