

AGRICULTURA EM SÃO PAULO
Boletim Técnico do Instituto de Economia Agrícola

Ano 37

Tomo 3

1990

A POLÍTICA FUNDIÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1983-87(1)

Nilce da Penha Migueles Panzutti(2)

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi realizar uma análise das diretrizes e metas do Governo Montoro para a Agricultura e Abastecimento, mais especificamente para o programa fundiário, no período de 1983 a 1987, visando obter um panorama do comportamento da política estadual e organizar as idéias básicas necessárias ao projeto mais amplo: "Avaliação da Política de Assentamentos Fundiários no Estado de São Paulo, 1983-89". Utilizou-se para isso os planos, programas e propostas do Governo, medidas políticas, jurídicas, técnicas e burocrático-administrativas, além de relatórios de órgãos estaduais envolvidos com a questão fundiária.

Os resultados parciais revelaram que a política fundiária do Estado resumiu-se aos assentamentos em terras públicas de forma pontual e descontínua. Revelaram também: 1) uma distância entre os objetivos e metas propostas para a área e a execução dos planos; 2) ausência de sincronia entre diversos órgãos estaduais envolvidos no Plano de Valorização de Terras Públicas e 3) uma complementaridade de ação com o Governo Federal, essa também, incipiente no período. A nível prático, serviu para levantar questões importantes que envolvem a política de assentamentos, que poderão servir de hipóteses a serem testadas no decorrer do projeto de pesquisa mencionado. Evidenciaram a necessidade de se realizar um estudo detalhado da legislação estadual desse período, que possibilite uma avaliação da adequação e da capacidade de sustentação legal das medidas propostas pelo Governo.

LAND POLICY OF THE STATE GOVERNMENT OF SÃO PAULO, 1983-87

SUMMARY

The purpose of this paper was to analyse the agriculture and supply aims and goals of the Montoro government, more particularly regarding the 1983-87 land policy, aiming to obtain an outline of the state land policy guidelines and to organize the basic necessary ideas of the so called Evaluation of the Settlement Policy of the State Government of São Paulo 1983-89 project as well.

For this purpose, government plans, programs and proposals were reviewed besides political, juridical, technical and bureaucratic-administrative measures. State entities reports related to land

- (1) Parte integrante do Projeto SPIC 16-040/90 - Avaliação da Política de Assentamentos Fundiários no Estado de São Paulo. A autora agradece a valiosa colaboração do Departamento de Assuntos Fundiários (DAF) e do Serviço de Biblioteca e Documentação-IEA na obtenção do material para a elaboração do estudo. Recebido em 17/07/90. Liberado para publicação em 05/11/90.
- (2) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

issues were also considered.

Partial results showed that the state land policy was summed up to settlements in public land in a punctual and discontinuous way. They also revealed (1) a distance between proposed aims and goals with respect to the surface and accomplishment of the plans, (2) a lack of synchronicity among the several state entities involved in the Public Land Valorization Plan, and (3) a complementary action with the Federal Government, which resulted to be also incipient during the period in question. At a practical level the results were useful to raise important issues related to settlement policies, that may be used as hypotheses to be confirmed in the course of the mentioned project. They have also pointed out the need for a detailed study concerning the state legislation of the period, which would allow an evaluation of the adjustability and capacity of legal sustenance of the government proposed measures.

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho é parte da pesquisa intitulada "Avaliação da Política de Assentamentos Fundiários no Estado de São Paulo, 1983-89, que tratará da análise dos planos, programas e metas da política fundiária do Governo Federal e Estadual, assim como das adequações do marco legal nas duas esferas. Nessa pesquisa terá lugar a avaliação dos efeitos produzidos por essa política fundiária a nível do Estado de São Paulo e a nível dos beneficiários dos projetos, a partir de estudos de caso a serem realizados.

O objetivo mais amplo da pesquisa é levantar os principais problemas, causas e soluções alternativas, bem como indicar perspectivas para uma política fundiária em São Paulo. Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo inicial historiar as diretrizes e metas do Governo Montoro para a Agricultura e Abastecimento, mais especificamente para a questão fundiária no período de 1983 a 1987.

Procurou-se, para tanto, caracterizações contidas nos Planos de Governo, sobre pequeno produtor e assentamentos rurais, alinhavando propostas e medidas políticas, jurídicas, técnicas e burocrático-administrativas que tiveram lugar no período 1983-1987, tomando como base o discurso contido em documentos institucionais.

Para discutir a política fundiária estadual, tomou-se as propostas

de planejamento do desenvolvimento da agricultura, cujos planos de ação seriam os Planos Agrícolas Municipais (PAMs), o Plano de Valorização Agrícola de Terras Públicas (PVTP) e o levantamento dos Imóveis Públicos sob a Administração do Estado.

Num segundo momento, efetuouse a análise dos programas implantados pelo Instituto de Assuntos Fundiários (IAF), órgão criado com a finalidade específica de conduzir a política fundiária do Governo Montoro e do próprio Plano de Valorização de Terras Públicas (PVTP), situando a intervenção do Governo Estadual através dos assentamentos como instrumento fundamental da política fundiária estadual.

Para tanto, utilizou-se de vasta documentação, obtida de arquivos pessoais, da Secretaria de Agricultura (Administração da Coordenadoria Sócio-Econômica e Departamento de Assuntos Fundiários), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e bibliografia recente.

2 - PROGRAMA FUNDIÁRIO DO GOVERNO ESTADUAL

No final dos anos 70 e começo dos anos 80, o País já apresentava marcas do colapso do modelo econômico criado e administrado por sucessivos governos militares. A política agrícola adotada era a que possibilitava a

formação de um setor primário capaz de competir no mercado externo com o uso de técnicas modernas de produção aumentando, assim, a produtividade. Esta política deu maior incentivo àquelas culturas de mercado externo em detrimento daquelas de mercado interno que tiveram crescimento muito pequeno, necessitando importá-las em determinados momentos (4).

Verifica-se o inchamento das cidades, resultado da migração do campo para cidade. Conseqüentemente, há um aumento desordenado do desemprego e o acirramento das lutas reivindicatórias por terra, trabalho e melhores condições de vida. No bojo da crise do modelo encontram-se sucessivas greves urbanas e considerável avanço da luta organizada no campo. Em 1980/81, foram registrados, no Estado de São Paulo, 53 conflitos pela posse da terra, envolvendo 7.870 pessoas e 131.108 hectares (4).

É neste contexto que se instala o Governo de André Franco Montoro e a sua política fundiária estadual que se definia por dois componentes: o Plano de Valorização de Terras Públicas (PVTP) e o Plano de Regularização Fundiária (PRF), tendo este último importante papel na resolução de conflitos do Vale do Ribeira e no Litoral Paulista com atuação significativa do Governo Estadual junto às populações indígenas e pequenos produtores (posseiros)(1).

2.1 - Objetivos do Programa Fundiário

Ao instalar-se em 1983, o novo Governo, nas palavras do então Secretário de Agricultura e Abastecimento, José Gomes da Silva tinha como meta redirecionar a atuação da Pasta. Nessa gestão, o Governo do Estado de São Paulo tinha como objetivos, na área de agricultura e abastecimento: a melhoria das condições de alimentação básica da população, a organização e assistência técnica aos pequenos e médios produtores, o acesso à terra e

a melhoria das condições de emprego e salários, saúde e educação aos trabalhadores agrícolas, além de promover a expansão do setor nas atividades que visassem sustar a tendência de redução do emprego na agricultura (13). Os beneficiários centrais dessa política estadual seriam os pequenos e médios produtores rurais; o método seria o trabalho com o agricultor e não para o agricultor e o cenário a comunidade municipal (12).

Privilegiar o atendimento ao pequeno produtor justificava-se pela filosofia de ação, adotada pelo Governo Estadual, cuja característica central era atender o pequeno. Em segundo lugar, essa era considerada uma necessidade da própria realidade paulista em que grandes produtores tinham condições de autonomia em relação ao Governo para buscarem recursos e informações em outras fontes. Além disso, partia-se do princípio que as pequenas unidades de produção obtinham maior rendimento na produção de alimentos (6).

A pesquisa também deveria direcionar seus estudos no sentido de buscar soluções que contemplassem o sistema da pequena produção, gerando uma tecnologia diferenciada e necessária. Naquele momento, tratava-se do pequeno produtor sitiante, aquele agricultor que usava mão-de-obra própria, o empresário familiar. Para atingir tais objetivos, medidas específicas deviam ser tomadas com relação aos problemas fundiários no Estado de São Paulo, embora a solução de muitos desses problemas dependesse do Governo Federal. Logo de início, o Governo do Estado propunha ao Governo Federal a efetiva aplicação do Estatuto da Terra para utilização das terras ociosas e garantir o acesso à terra a maior número de agricultores sem ela ou com quantidade insuficiente (7).

Dependeriam do Governo Federal medidas complementares à cessão das terras que permitissem a viabilização econômica desses pequenos agricultores quais sejam: uma política específica

ca de preços mínimos e crédito. Propunha-se, para isso, o entendimento político e a união entre empregadores e trabalhadores. Inseriam-se nesse espaço político os Planos Agrícolas Municipais (PAMs) na medida em que previam a participação de representantes dos sindicatos rurais de trabalhadores, cooperativas, prefeitura, etc.

Os PAMs consistiam no planejamento do desenvolvimento da agricultura. Lançando mão do plano, seriam articuladas as ações que os órgãos de um aparato administrativo realizassem, em um dado período, a fim de estimular, apoiar e orientar as condutas econômicas do setor privado. Esses estímulos encaminhavam-se à consecução dos objetivos e metas estabelecidas no programa político do Governo (15).

Para intervir no campo da economia agrária, o Governo Estadual estabeleceu o município como unidade básica de planejamento e dispunha de quatro instrumentos fundamentais: serviços de apoio técnico e de provisão de insumos (orçamento estadual); serviços de apoio auto-financiadores (empresas e órgãos autárquicos); entidades bancárias; e poder regulador e fiscalizador. Seria introduzido o procedimento de consulta popular adequadamente regulamentada e aprovada com material informativo. O objetivo era captar as aspirações e as necessidades da população a fim de dar respostas coerentes.

A formulação e execução do plano de ação do Governo do Estado seria tarefa conjunta de várias secretarias estaduais e entidades da administração indireta: Secretaria de Planejamento, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Banco do Estado de São Paulo (BANESPA), Companhia Energética de São Paulo (CESP), Banco de Desenvolvimento Econômico de São Paulo (BADESP), Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP), Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), Secretaria de Transportes, Superintendência de Desenvolvimento do Litoral Paulista (SUDELPA), Secretaria do Interior, Secretaria dos Negócios Metropolitanos.

Os PAMs apresentavam-se como propostas de ação inovadora de Governo, na medida em que invertiam o procedimento habitual de planejar globalmente e depois dividir; ao invés disso, partiam do município e com base nestes planejavam agregadamente. Com vistas a promover maior justiça social no campo, aumentar a disponibilidade de alimentos e a oferta de empregos, o Governo do Estado propunha envidar esforços no sentido de regularizar as áreas de litígio quanto à posse da terra, primordialmente nas regiões do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema, prioritárias haja vista a significativa parcela de terras do Estado na região, objeto de invasões de posseiros e os conflitos sociais ali existentes (16). Para a geração de empregos no campo, seria buscada a redução do custo de criação de empregos, utilizando uma tecnologia intermediária e compatível com a realidade (7).

A implementação da política fundiária estadual pela administração Montoro restringia-se à competência estadual, limitada pela legislação federal pertinente, na medida em que reservava à instância federal, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) as atribuições relativas às desapropriações particulares, a Reforma Agrária.

Assim colocou-se como meta a valorização das terras públicas, visando racionalizar o uso de imóveis rurais de propriedade ou sob a gestão da Fazenda Estadual, que se encontrassem ociosos, subaproveitados ou aproveitados inadequadamente, mediante cessão de uso ou arrendamento a trabalhadores agrícolas organizados para a produção de alimentos. Através do assentamento de agricultores, o Governo Estadual pretendia facilitar o acesso à terra e à melhoria das condições de emprego.

O assentamento rural consistiria, pois, no ato de alojar trabalhadores rurais sem terras, em domínios do Governo Estadual fossem estes em áreas públicas ou desapropriadas pelo Governo Federal para tal finalidade. Desta

forma garantiria a subsistência e o desenvolvimento econômico e cultural desses trabalhadores, através de seu acesso à terra, aos meios de produção e à habitação. Para concretizar os assentamentos, seriam necessários investimentos em serviços básicos (abastecimento de água, energia), sociais (educação, saúde e habitação) e específicos de produção e comercialização (desbravamento de áreas, conservação de solo, assistência técnica, abrigos para máquinas e armazéns) (10).

A determinação da área ideal seria feita em função do número de famílias a serem beneficiadas, agrupando em média 100 famílias. O eixo central do assentamento seria o espaço destinado à produção que poderia servir para duas finalidades: a comercial e a de subsistência. Os sistemas de produção poderiam ser opção dos beneficiários através de três formas distintas: familiar, associativo ou misto. Relacionada a estes estaria a área de habitação. Os sistemas coletivo e misto exigiam que as moradias estivessem agrupadas em bairro agrícola, caso construídas nas áreas familiares de subsistência, ou em agrovila com lotes de tamanho urbano distintos da área de produção para subsistência. No sistema de produção familiar seria indiferente a localização das habitações, podendo estas estar localizadas no próprio lote ou em agrovila. Qualquer que seja a forma de distribuição das habitações seria indispensável a criação de um núcleo de serviços em uma área comunitária no projeto de assentamento, abrindo infra-estruturas básicas sociais e de apoio à produção. O bairro agrícola seria o agrupamento de lotes familiares destinados à produção de subsistência. Sua área seria determinada pela quantidade de terra necessária para extração de produtos destinados ao consumo das famílias alojadas. Este bairro necessitaria, portanto, de dimensões relativamente grandes.

A agrovila consistiria em um aglomerado de habitações e infra-estruturas implantadas com características

urbanas. Esta ocuparia uma área menor que o bairro agrícola. Numa conjugação do sistema comunitário de produção comercial e agrovila de habitação, a área familiar de produção de subsistência localizar-se-ia na periferia da agrovila, ligada à mesma através do traçado urbano.

Destas três modalidades de habitação, o sistema de agrovila, pela forma de organização na localização e infra-estrutura, propiciaria potencialmente, maior associatividade entre os beneficiários, melhor aproveitamento dos recursos naturais, melhor rendimento dos investimentos e maior produtividade da força de trabalho.

A infra-estrutura básica na área comunitária de todo assentamento precisaria contar com água, energia e traçado urbano. Na área social, instalação de escola e posto de saúde, centro de vivência comunitária e financiamento para habitação. Ligada à produção estaria a infra-estrutura composta por armazém, abrigo de máquinas e oficina e escritório. O Governo Estadual investiria diretamente com a assistência técnica. Para as instalações de urgência seriam providenciados subsídios para que os beneficiários executassem a construção de alojamentos provisórios.

Constava também dos propósitos do Governo Estadual definir uma política para a utilização mais intensa e racional das áreas beneficiadas por investimentos públicos, como barragens, estradas, "polders", (áreas de várzeas sistematizadas com controle de água no bombeamento), mediante reassentamento de produtores organizados.

Visando atingir os objetivos propostos quanto a questões fundiárias, o Governo promoveu algumas mudanças administrativas. Transformou a Assessoria Técnica da Revisão Agrária (ATRA), no Instituto de Assuntos Fundiários (IAF), que juntamente com a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário (PPI) deveriam realizar um levantamento das terras públicas existentes em São Paulo, terras essas que deveriam

ser vendidas aos segmentos mais frágeis dos agricultores, em pequenas glebas.

Conforme declarações do então Secretário da Agricultura, José Gomes da Silva, baseadas em dados do Censo de 1980/81, esses agricultores perfaziam, aproximadamente um total de 150 mil que poderiam ser beneficiados, existindo, em São Paulo, mil arrendatários, 42 mil parceiros e quase 20 mil posseiros. Dentre os proprietários, 60 minifundistas detinham propriedades com menos de 20 hectares (7).

A criação do Instituto de Assuntos Fundiários (Decreto no. 20.930, de 30/05/83) anunciava um marco significativo na política fundiária do Estado. Constituíam-se uma entidade instituída com objetivos específicos, tendo por finalidade promover, executar e administrar os planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários do Estado de São Paulo. Através de convênios com órgãos federais, promoveria também a "Reforma Agrária" em terras desapropriadas para interesse social e colonização no território paulista.

Para implantar a política fundiária estadual, foram adotadas desde a instalação do Governo Montoro uma série de medidas legais que consubstanciavam o cumprimento dos objetivos propostos (8). Assim, foram promulgadas as leis e decretos abaixo relacionados:

- Decreto no. 20.930, de 30/05/83 - transformando a Assessoria Técnica de Revisão Agrária (ATRA) no Instituto de Assuntos Fundiários (IAF).

- Decreto no. 20.938, de 30/05/83, que criava a Coordenadoria Sócio-Econômica (CSE), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e transformava o antigo Departamento de Cooperativismo em Instituto de Cooperativismo e Associativismo (ICA).

- Decreto no. 21.003, de 20/06/83, que determinava o levantamen-

to e inventário de bens imóveis rurais da Administração Centralizada e Descentralizada no Estado de São Paulo:

- Resolução SAA no. 50, de 02/03/84, que criava a Comissão de Política Fundiária junto ao Gabinete da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

- Decreto no. 23.781, de 08/08/85, que criava a Comissão Executiva de Destinação Social dos Imóveis da Administração Estadual.

- Decreto no. 24.321, de 21/11/85, que incumbia a Secretaria de Agricultura e Abastecimento de proceder ao estudo dos imóveis rurais da Administração Centralizada e Descentralizada, com vistas à sua destinação mais adequada.

- Lei no. 4.925, de 19/12/85, dispondo sobre a alienação de terras públicas estaduais e rurícolas que as ocupem e explorem.

- Lei no. 4.957, de 30/12/85, dispondo sobre os planos públicos de valorização e aproveitamento de recursos fundiários do Estado.

- Decreto no. 24.814, de 05/03/86, criando a Secretaria Executiva para Assuntos Fundiários (SEAF) para coordenar a política fundiária ao nível estadual.

Essas medidas compunham a área da competência estadual na matéria, na medida em que era limitada pela legislação federal que reservava ao INCRA a aplicação dos dispositivos do Estatuto da Terra.

Para as terras públicas estaduais, perfeitamente exploráveis e que estivessem em estado de ociosidade, de subutilização ou de uso inadequado, a proposta era promover o seu aproveitamento com trabalhadores rurais que tivessem capacidade de torná-las produtivas. Este objetivo deveria ser atingido a partir da realização do primeiro levantamento de imóveis rurais de todos os órgãos da administração estadual e a partir deste seria elaborado um plano de aproveitamento agrícola de terras públicas, dando prioridade à

implantação de assentamentos.

3 - PLANO DE VALORIZAÇÃO AGRÍCOLA DE TERRAS PÚBLICAS (PVTP)

A primeira linha geral do plano era a participação dos trabalhadores rurais no planejamento, na execução e nas decisões quanto às modalidades de transferência das terras que deveriam ser feitas em duas etapas: na primeira, com duração máxima de cinco anos, as terras seriam cedidas mediante o pagamento de uma anuidade, preferencialmente a grupos de trabalhadores que se organizassem voluntariamente em algum tipo de associação. Na segunda etapa, as terras seriam transferidas dos beneficiários em caráter permanente, de acordo com a modalidade que eles determinassem, sendo necessária aprovação legislativa, no caso de alienação (14).

A exploração das terras entregues aos trabalhadores rurais em projetos de assentamento seria feita através de celebração de contratos de cessão de terras entre as sociedades de grupos de trabalhadores e o órgão público encarregado da execução do processo. As formas de organização do trabalho (parcelas individuais, exploração conjunta, etc.), e as operações financeiras da sociedade seriam supervisionadas e informadas pelos órgãos governamentais, mas estariam entregues à deliberação e responsabilidade dos associados.

Os investimentos realizados nas terras para torná-las mais produtivas poderiam ter seu valor amortizado mediante a elevação de preço anual da cessão ou outra forma que se convencionasse. Para operacionalizar essas diretrizes seriam necessárias providências no sentido de aprovar e regulamentar projetos de lei que dispusessem sobre a alienação de terras públicas estaduais, sobre os planos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários do Estado e dotar a Secretaria da Justiça dos recursos necessá-

rios. Através da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário (PPI) a Secretaria da Justiça faria cumprir suas atribuições no sentido de arrecadar as terras públicas (14).

Outra providência seria a dotação a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) dos recursos necessários para, através do Instituto de Assuntos Fundiários (IAF), assentar famílias do Estado de São Paulo, orientar e dar assistência aos projetos de assentamentos implantados, reassentar pequenos agricultores que ocupavam áreas de reservas e regularizar a situação fundiária das antigas colonizações da SAA. Além disso, haveria que criar instrumentos para a transferência dos imóveis rurais, criar serviço de assistência jurídica e judiciária especializada, assim como, a nomeação de juízes especiais para comarcas onde existissem processo discriminatórios.

A política dos assentamentos do Governo ficou aquém da demanda de terras. Em 1987/88 constavam ainda do cadastro dos Sindicatos para assentamentos de trabalhadores rurais no Estado de São Paulo 10.000 famílias (11).

O PVTP não se constituiu de fato num programa de governo. Os serviços de infra-estrutura necessários aos assentamentos rurais não foram implementados de acordo com as necessidades pelos diversos órgãos públicos. A falta de integração desses órgãos, no sentido da consecução da política fundiária, deixou clara a não priorização dessa questão por parte do Governo Estadual.

Os movimentos reivindicatórios que levaram o Governo Estadual à concepção do PVTP significaram uma mudança na relação do Estado com os movimentos sociais, onde o Estado se apresentou fragilizado na medida em que foi obrigado a ceder às reivindicações e forçado a diminuir as práticas manipulatórias; os trabalhadores rurais, por seu turno, demonstraram uma autonomia, crescendo as possibilidades de construir sua própria identidade (1).

A desarticulação dos diversos órgãos públicos mostrava a pequena força do grupo de poder ligado a questão fundiária, que conseguiu apenas um aparelhamento jurídico-burocrático. O seu potencial de ação para ser liberado dependia do controle político do Estado que inexistiu. A atuação do Governo Estadual veio a reboque da organização e mobilização dos trabalhadores rurais sem terra, tendo servido também para arrefecer a luta mais geral pela terra, restringindo-se a resolver pontualmente os problemas mais graves e conflituosos de demanda(1).

O PVTP teve pouco alcance na resolução da demanda por terra em São Paulo, principalmente pela própria limitação da ação do Governo Estadual sobre a estrutura agrária. Foram beneficiadas 1.271 famílias de um potencial de 336 mil trabalhadores (INCRA, 1986). O PVTP precedeu a implantação de assentamentos do Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA) e, nesse sentido, contribuiu com a experiência para a implantação deste último.

4 - O LEVANTAMENTO DOS IMÓVEIS PÚBLICOS

Em cumprimento do decreto no. 21.003, de 20/06/83 e partindo das premissas de racionalizar o uso de imóveis rurais de propriedade ou sob a gestão do Governo Estadual que se encontrassem ociosos, subaproveitados ou aproveitados inadequadamente e oferecer oportunidade de trabalho e progresso econômico e social às famílias de trabalhadores sem terra, foi realizado o levantamento dos imóveis públicos sob a coordenação do Instituto de Assuntos Fundiários (IAF).

Alguns dados desse levantamento deram uma dimensão da distribuição dos imóveis públicos sob a administração do Estado. Por falta de informações e pelo fato de não haver cadastro organizado na maioria dos órgãos, não constaram todos os imóveis rurais da Administração Estadual. Foram incluídos apenas parcialmente os imóveis da

Universidade de São Paulo (USP), Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e Companhia Energética de São Paulo (CESP). Foram coletadas informações de 1.197 propriedades da administração direta e indireta, distribuídas em 295, dos 576 municípios do Estado, totalizando 324 imóveis maiores que 50 hectares, abrangendo uma área de 937.482 hectares (quadro 1).

A Divisão Regional Agrícola (DIRA) do Litoral Paulista recebeu tratamento diferenciado. Foi levada em conta, para a análise do aproveitamento adequado dos imóveis, a utilização racional dos fatores de produção voltada aos objetivos legais que justificavam a existência do imóvel (3).

O maior número de imóveis distribuíram-se pelas regiões de Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto e Grande São Paulo, com área média superior a 100 hectares. A concentração de área nas regiões do Litoral e Sorocaba deveu-se ao fato de aí se localizar o Parque Estadual da Serra do Mar, com aproximadamente 315.000 hectares, e outras áreas de preservação localizadas na Serra de Paranapiacaba.

Na distribuição dos imóveis por estrato de área verificou-se que a maior concentração de estabelecimentos se deu nas faixas até 10hectares, registrando-se menor número de estabelecimentos nas faixas de estratos de área acima de 50hectares (quadro 2).

Após o primeiro levantamento dos Imóveis Públicos Rurais do Estado de São Paulo, eliminou-se os imóveis com área inferior a 50 hectares, evidenciando os estratos maiores, assim como foram eliminadas as áreas destinadas à preservação do meio ambiente situadas no Litoral Paulista.

Na distribuição dos imóveis, segundo a estratificação de área, verificou-se que o maior número dos imóveis (88) situava-se numa faixa compreendida entre 51 e 200hectares e o menor número (28), numa faixa acima de 2.000hectares. Com relação à área,

QUADRO 1. - Distribuição dos Imóveis Rurais Públicos por Região Administrativa, Estado de São Paulo, 1984

| Região | Número de imóveis | Área total (ha) | Área média (ha) |
|-----------------------|-------------------|-----------------|-----------------|
| Grande São Paulo | 232 | 19.239,45 | 82,92 |
| Litoral | 70 | 582.833,94 | 8.323,19 |
| Vale do Paraíba | 63 | 15.904,87 | 252,45 |
| Sorocaba | 203 | 158.192,97 | 767,27 |
| Campinas | 218 | 23.764,39 | 106,01 |
| Ribeirão Preto | 199 | 47.558,22 | 237,98 |
| Bauru | 26 | 11.199,68 | 430,75 |
| São José do Rio Preto | 51 | 4.495,01 | 87,13 |
| Araçatuba | 25 | 2.505,23 | 100,20 |
| Presidente Prudente | 57 | 55.894,90 | 980,61 |
| Marília | 53 | 15.893,35 | 298,87 |
| Total do Estado | 1.197 | 937.482,00 | 762,19 |

Fonte: BIRAL et alii (3).

QUADRO 2. - Distribuição dos Imóveis Públicos por Estrato de Área, Estado de São Paulo, 1984 - 1o. Levantamento

| Classe de área | Número de estabelecimentos | Área Total (ha) | Área média (ha) |
|----------------|----------------------------|-----------------|-----------------|
| Sem declaração | 21 | - | - |
| 0 - 1 ha | 401 | 112,54 | 0,2806 |
| 1 - 10 ha | 300 | 1.161,31 | 3,8710 |
| 10 - 50 ha | 173 | 4.053,17 | 23,4287 |
| 50 - 200 ha | 143 | 15.150,61 | 105,9483 |
| 200 - 500 ha | 63 | 20.009,98 | 317,6187 |
| + de 500 ha | 96 | 896.994,38 | 9.343,6914 |
| Total | 1.197 | 937.481,99 | 762,1929 |

Fonte: BIRAL et alii (3).

a maior parte estava situada na faixa acima de 2.000 hectares correspondendo a um total de 283.579 hectares (quadro 3).

Quanto à localização dos imóveis, a região de Sorocaba apresentou a maior concentração de imóveis pertencentes à Fazenda do Estado e administrados por órgãos públicos. Esse fato certamente está associado à existência na região de extensas áreas de preservação ambiental, notadamente nos contra-fortes da Serra de Paranapiacaba (quadro 4).

Na distribuição dos imóveis, segundo os órgãos de administração do Estado constatou-se que o maior número de imóveis é da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, seguido pela Secretaria do Meio Ambiente. Somente a Secretaria da Agricultura e Abastecimento detinha 81% da área total dos imóveis públicos (quadro 5).

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento ocupava 229.101 hectares, dos quais, a grande maioria está sob a guarda do Instituto Florestal, utilizada na preservação de mananciais e no cultivo de florestas. A pesquisa agropecuária detinha 14.582 hectares sob guarda do Instituto Biológico, Instituto Agrônomo e Instituto de Zootecnia, destinadas à geração e difusão de tecnologia. Os demais ficaram com a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) (4.101 hectares), Companhia Agrícola Imobiliária e Colonizadora (CAIC) (8.612 hectares) e o Instituto de Assuntos Fundiários (IAF) (15.293 hectares) (quadro 6).

Com base nesse levantamento, foram desenvolvidos os projetos de assentamento em que o Governo franqueava o acesso à terra a cerca de 935 famílias; reassentava outras 738; regularizava a situação de 654 parceleiros de colonizações realizadas no passado; promovia a solução de ações discriminatórias e legitimava posses em cerca de 870 mil hectares no Pontal do Paranapanema e no Vale do Ribeira (quadro 7).

5 - BALANÇO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA FUNDIÁRIO

Ao se considerar que na questão fundiária inexistia qualquer atuação desde o Governo de Carvalho Pinto em 1962, quando se promoveram algumas experiências de assentamentos, com a "Revisão Agrária", a política fundiária do Governo Montoro apresentou saldo favorável. Oferecer condições de produzir aqueles que estão ligados à atividade profissional que historicamente exercem e fixá-los ao campo, proporcionando condições para que contribuam social e economicamente.

A importância da ação do Governo do Estado, através dos assentamentos, está no fato de procurar uma solução a problemas públicos agindo como elemento organizador, mediador e incentivador, no sentido de que resultem benefícios econômicos e sociais para a população (2). Todavia, atingir tais objetivos requeria a superação de inúmeros obstáculos, incluindo os de caráter funcionais institucionais.

Após oito meses de Governo, o Instituto de Assuntos Fundiários, criado em maio de 1983, não havia se efetivado.

Colocavam-se, ainda, como necessidades a transformação efetiva da ATRA em IAF, o levantamento cadastral do patrimônio imobiliário rural, objeto do decreto no. 21.003, de 20/06/83; a titulação dos pequenos agricultores já instalados em terras do Estado, assim como o disciplinamento de uma nova concepção de assentamento, substituindo a Lei de Revisão Agrária (5).

A articulação institucional apresentava-se difícil entre os órgãos estaduais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Ministério de Assuntos Fundiários (MEAF), e tornava-se premente o relacionamento com as entidades da sociedade civil diretamente voltadas para o

QUADRO 3. - Distribuição dos Imóveis Públicos, por Estratificação de Área, Estado de São Paulo, 1984(1)

| Estrato de área (ha) | Imóveis | | Área | |
|-------------------------|---------|--------|---------|--------|
| | Número | % | Hectare | % |
| 51 - 200 | 88 | 43,56 | 9.183 | 3,24 |
| 201 - 500 | 43 | 21,28 | 14.726 | 5,19 |
| 501 - 2.000 | 43 | 21,28 | 43.029 | 15,17 |
| Acima de 2.000 | 28 | 13,86 | 216.641 | 76,39 |
| Total | 202 | 100,00 | 283.579 | 100,00 |

(1) Não se inclui imóveis localizados na região do Litoral Paulista onde predominam as reservas de preservação do meio ambiente.

Fonte: BIRAL et alii (3).

QUADRO 4. - Distribuição da Área e dos Imóveis Públicos Rurais por Região, Estado de São Paulo, 1984(1)

| Região | Área | | Imóveis | |
|-----------------------|---------|--------|---------|--------|
| | Hectare | % | Número | % |
| São Paulo | 16.144 | 5,69 | 18 | 8,91 |
| Vale do Paraíba | 15.189 | 5,35 | 16 | 7,92 |
| Campinas | 22.833 | 8,05 | 42 | 20,79 |
| Bauru | 11.145 | 3,93 | 13 | 6,43 |
| Araçatuba | 2.051 | 0,72 | 7 | 3,46 |
| Marília | 13.847 | 4,88 | 16 | 7,92 |
| Sorocaba | 114.417 | 40,34 | 40 | 19,80 |
| Ribeirão Preto | 45.649 | 16,09 | 33 | 16,33 |
| São José do Rio Preto | 2.362 | 0,83 | 8 | 3,96 |
| Presidente Prudente | 39.942 | 14,08 | 9 | 4,45 |
| Total | 283.579 | 100,00 | 202 | 100,00 |

(1) Não inclui a região do Litoral Paulista.

Fonte: BIRAL et alii (3).

QUADRO 5. Distribuição da Área e dos Imóveis Públicos, Segundo os Órgãos de Administração, Estado de São Paulo, 1984

| Órgão | Imóveis | | Área | |
|---|---------|--------|---------|--------|
| | Número | % | Hectare | % |
| Gabinete do Governador | 8 | 3,96 | 2.751 | 0,97 |
| Secretaria de Agricultura e Abastecimento | 91 | 45,05 | 229.101 | 80,97 |
| Secretaria da Educação | 16 | 7,92 | 2.771 | 0,98 |
| Secretaria de Esportes e Turismo | 1 | 0,49 | 249 | 0,08 |
| Secretaria da Fazenda | 7 | 3,46 | 802 | 0,28 |
| Secretaria da Justiça | 10 | 4,95 | 3.189 | 1,12 |
| Secretaria de Obras e Meio Ambiente | 34 | 16,83 | 6.482 | 2,28 |
| Secretaria de Promoção Social | 5 | 2,47 | 2.719 | 0,96 |
| Secretaria da Saúde | 6 | 2,97 | 4.937 | 1,74 |
| Secretaria dos Transportes | 24 | 11,88 | 30.578 | 10,78 |
| Total | 202 | 100,00 | 283.579 | 100,00 |

Fonte: BIRAL et alii (3).

QUADRO 6. - Distribuição da Administração dos Imóveis Públicos, Segundo os Órgãos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Estado de São Paulo, 1984

| Órgão | Área total (ha) |
|--|--------------------|
| Companhia Agrícola, Imobiliária e Colonizadora (CAIC)(1) | 8.612 |
| Instituto Agrônômico (IAC) | 5.073 |
| Instituto Biológico (IB) | 297 |
| Instituto de Zootecnia (IZ) | 9.212 |
| Instituto Florestal (IF) | 186.211 |
| Instituto de Botânica (IBt) | 302 |
| Instituto de Assuntos Fundiários (IAF) | 15.293 |
| Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) | 4.101 |
| Total | 229.101 |

(1) Entidade de Administração Indireta vinculada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, atual Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo (CODASP).

Fonte: BIRAL et alii (3).

QUADRO 7. - Projetos em Desenvolvimento da Política Fundiária do Estado de São Paulo, 1985

| Município | Projeto | Famílias (no.) | Área (ha) |
|--|--|-------------------|--------------------|
| Teodoro Sampaio | a) Proj. Valorização Reg. XV de Novembro (SAA/CESP) | 420 | 15.000 |
| | b) Reassentamento/regularização Gleba Santa Rita (SAA) | 180 | 2.400 |
| | c) Reassentamento/regularização Gleba "Rib. Bonito" (SAA) | 220 | 2.740 |
| | d) Deslinde de ações discriminatórias (PGE/PPI) | - | 271.686 |
| Itaberá/Itapeva | a) Assentamento em área recuperada (SAA) | 180 | 3.000 |
| | b) Regularização de área colonizada (SAA) | 204 | 8.000 |
| | c) Despejo de grandes ocupantes remanescentes (PGE) | - | 4.000 |
| Meridiano | Regularização da Faz. Jacilândia (SAA) | 134 | 1.900 |
| Promissão | Assentamento Emergencial (SAA) | 26 | 80 |
| Sumaré | Assentamento Emergencial (SAA) | 30 | 80 |
| Araras | Assentamento (SAA) | 33 | 260 |
| Casa Branca | Projeto para assentamento (SAA) | 35 | 550 |
| Castilho | Reassentamento Emergencial de Jupia (CESP) | 103 | 900 |
| Pres. Epitácio/ Caiuã | Reassentamento Lagoa S. Paulo (CESP) | 235 | 3.600 |
| Pereira Barreto | Assentamento + Rocas familiares - Ilha Solteira (CESP) | 390 | 1.100 |
| Itanhaém, Peruíbe, Itarari, Pedro de Toledo, Juquiã e Sete Barras | Regularização fundiária de antigas colonizações da SAA (pendências) | 320 | 8.750 |
| Todos do Vale do Ribeira | Deslinde de ações discriminatórias e legitimação de posses (PPI/SUDELPA) | - | mais de 600.000 |

Fonte: SÃO PAULO. Secretaria de Agricultura e Abastecimento (14).

problema agrário: Federação de Trabalhadores da Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento dos Sem Terra e Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), no sentido de participarem da implementação do programa fundiário do Governo Estadual.

Especificamente, em relação ao Instituto de Assuntos Fundiários (IAF) ao ser criado em 1983, partia praticamente do zero em termos de recursos humanos e materiais, com grandes dificuldades para montar sua estrutura operacional mínima. Tornava-se premente uma suplementação de verbas ainda para 1983, e o orçamento previsto para 1984 não apresentava condições de sair dessa precariedade, além de mostrar-se necessária a aceleração das propostas de transformação do IAF em autarquia, e criação de um Fundo Especial.

Mostrava-se também imprescindível a criação de uma instância articulada entre o IAF e outras entidades envolvidas, com o objetivo de administrar os conflitos de interesses desses órgãos na ocupação de terra. A arrecadação de novas terras achava-se impedida em virtude das ações discriminatórias existentes em outubro de 1983, dependendo de ação judicial ou de execução de sentenças. Estes problemas relacionavam-se à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário (PPI).

Por esse motivo, foi sugerida pela Assessoria Técnica do Gabinete da Secretaria de Agricultura e Abastecimento a designação de procuradores com incumbência exclusiva das ações discriminatórias e a nomeação de juízes auxiliares (ou especiais) para comarcas onde houvessem discriminatórias em curso.

No decorrer desse período a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), não revelou interesse na política fundiária do Estado. Desinteresse também se verificou na maior parte dos Sindicatos e das entidades civis que, apesar do bom relacionamento, não

demonstraram o entendimento necessário da questão fundiária do Estado.

Em 1984, o novo Secretário, de Agricultura e Abastecimento, Nelson Mancini Nicolau, apresentou propostas para a consolidação da orientação geral da política fundiária do Governo do Estado de São Paulo, cuja ação seria diferenciada segundo três grandes situações dominiais: a) terras públicas estaduais; b) terras de domínio ainda indefinido; e c) terras particulares. Para estas, haveria uma ação integrada entre o Ministério de Assuntos Fundiários (MEAF) e o INCRA, no sentido da aplicação dos dispositivos contidos no título II do Estatuto da Terra (14).

Para as terras de domínio ainda indefinido, se os entraves impossibilitassem o desfecho das ações discriminatórias, o Governo deveria desapropriar, para utilidade pública ou interesse social, os recursos fundiários que julgasse necessários à execução dos planos públicos.

A nível estadual, verificou-se uma desconexão e desarticulação de interesses entre os diversos órgãos; oposições e obstáculos tiveram reflexos significativos na escolha das áreas incorporadas e destinadas aos assentamentos. Daí, ter-se verificado uma atuação pontual e descontínua.

O IAF tentou, nos primeiros anos de experiência, esboçar algum planejamento que privilegiasse a organização dos núcleos, a produção e a comercialização. Tentou a aplicação do Plano de Exploração Agrícola e do Plano de Investimentos, que na prática, todavia, não se efetivou, por problemas de atraso na liberação dos recursos financeiros que comprometeram inclusive o ano agrícola. Muitos desses recursos vindos do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), via Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCE-RA), não foram suficientes para efetiva capitalização.

Alguns projetos, no entanto,

tiveram êxito no processo produtivo, como é o caso da Fazenda Pirituba (8). Outros núcleos puderam adquirir máquinas de beneficiamento e incorporarem a modernização. Por outro lado, muitos projetos se encontravam em situação emergencial e existia uma série de famílias acampadas esperando a oportunidade de serem assentadas. Na Região de Pontal do Paranapanema, a situação de conflito se alastrava. Nos anos de 1983 e 1984, uma atuação do Estado no sentido de desapropriar algumas áreas particulares gerou profundo embate entre este e os grandes proprietários da região.

A prática da política fundiária por assentamentos apresentou problemas também no que diz respeito ao gerenciamento dos núcleos de assentamentos que podiam realizar a produção de forma coletiva, semi-coletiva ou em lotes familiares. Embora alguns estudos indiquem o processo coletivo-associativo como fator positivo ao "sucesso" do programa, esta modalidade se deparou com os aspectos técnico-econômicos e financeiros e, sobretudo, políticos que interferiram sobremaneira na possibilidade de associação. Outro ponto diz respeito à incorporação da "moderna" tecnologia agropecuária. O papel do coordenador do projeto é de suma importância nesse processo e, muitas vezes, ocorre "choque" entre a orientação técnica e a cultura "tradicional" dos beneficiados.

Em 1986, a Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários apresentou seus resultados no período. O assentamento de 2.056 famílias era apontado pelo Governo como significativo para a experiência da viabilidade técnica, econômica e social dessa solução alternativa da questão agrária, além de revelar a baixa relação custo/emprego gerado, elevada produtividade e substancial melhoria no padrão de vida dos lavradores beneficiados. Nesse sentido, a avaliação dos resultados na área fundiária centralizava-se no aspecto qualitativo, uma vez que o número total de famílias assentadas era pouco

expressivo, assim como a produção global obtida (quadro 8).

Demonstrava-se dessa forma a viabilidade econômica de projetos de reestruturação pela baixa relação custo/emprego gerado, que se situava em redor de 1.000 dólares, e pela elevada produtividade obtida em alguns projetos de assentamentos. Um exemplo poderia ser o da Fazenda Pirituba, município de Itaberã, onde as 127 famílias de "sem terra" beneficiadas produziram 34.000 sacas de 60kg de feijão com média de produção de 20 sacas de 60kg por hectare, acima da média estadual. Por outro lado, segundo o documento, a receita gerada foi mais que suficiente para pagar os investimentos realizados e os créditos de custeio obtidos, permitindo, no primeiro ano de plantio, melhora no padrão de vida dos agricultores (8). Além disso, muitos desses projetos fundiários em desenvolvimento contavam com a organização política dos beneficiários que os auxiliava no equacionamento dos problemas mais frequentes de compra coletiva de insumos, trabalhos comuns de conservação do solo a até grupos comunitários urbanos para aquisição de alimentos.

A política fundiária desenvolvida pelo Governo Estadual teve uma expressão restrita em termos de abrangência. Cotejada com a do Governo Federal, também nessa esfera, os resultados foram inexpressivos. A Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, ao nível do Estado, geriu com recursos estaduais, até 1986, um total de 35.460 hectares atendendo apenas 1.927 famílias no período 1985-86. Por outro lado, o Ministério da Reforma Agrária (MIRAD), com todo seu aparato institucional, podendo aplicar o Estatuto da Terra, atuou em 47.366 hectares e atendeu 1.839 famílias no período 1986-88; números bastante insignificantes (quadro 9). De todas essas informações, conclui-se que em termos de instrumentos de solução dos problemas sociais do campo, a política fundiária, tanto ao nível de São Paulo como

QUADRO 8. - Projetos de Assentamentos do Programa Fundiário do Estado de São Paulo, 1983-86

| Localidade | Início | Área total (ha) | Famílias beneficiadas (no.) |
|--|---------|--------------------|-----------------------------------|
| Presidente Epitácio (Lagoa São Paulo)(1) | abr./83 | 10.000 | 460 |
| Araras | ago./83 | 234 | 26 |
| Promissão | set./83 | 138 | 21 |
| Castilho (Jupiã)(1) | out./83 | 900 | 107 |
| Sumaré I | fev./84 | 216 | 29 |
| Teodoro Sampaio(2) | mar./84 | 13.945 | 429 |
| Itapeva/Itaberã (Faz. Pirituba) | mai./84 | 3.872 | 143 |
| Pereira Barreto (Ilha Solteira)(1) | nov./84 | 1.090 | 90(3) 530(4) |
| Casa Branca | jan./85 | 338 | 26 |
| Porto Feliz | jul./85 | 237 | 13 |
| Sumaré II (5) | ago./85 | 227 | 45 |
| Araraquara I | ago./85 | 700 | 44 |
| Três Irmãos (5) | set./85 | 200 | 49 |
| Araraquara II | nov./85 | 411 | 44 |
| Total | | 32.508 | 2.056 |

(1) Projetos implantados pela CESP.

(2) CESP/Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

(3) Lotes econômicos (trabalhadores rurais sem terra).

(4) Roças familiares (desempregados e subempregados).

(5) Projetos emergenciais.

Fonte: KOZMA (8).

QUADRO 9. - Projetos de Assentamentos Rurais em São Paulo, até 1988

| Número | Projeto | Área (ha) | Famílias (no.) | Órgão responsável | Início |
|--------|------------------|--------------|-------------------|----------------------|---------|
| 1 | Araraquara 1 | 420 | 39 | SEAF | jul./85 |
| 2 | Araraquara 2 | 556 | 33 | SEAF | out./85 |
| 3 | Araraquara 3 | 336 | 11 | SEAF | ago./86 |
| 4 | Araraquara 4 | 330 | 22 | SEAF | mai./86 |
| 5 | Araras | 288 | 24 | SEAF | ago./84 |
| 6 | Casa Branca | 548 | 23 | SEAF | jan./85 |
| 7 | Itapetininga | 738 | 27 | SEAF | mar./87 |
| 8 | Pirituba | 4.331 | 252 | SEAF | mai./84 |
| 9 | Porto Feliz | 1.072 | 83 | SEAF | mar./85 |
| 10 | Promissão (1) | 132 | 20 | SEAF | set./83 |
| 11 | Sumaré 1 | 211 | 26 | SEAF | fev./84 |
| 12 | Sumaré 2 | 230 | 29 | SEAF | ago./85 |
| 13 | Gleba XV | 13.110 | 510 | CESP/SEAF | mar./84 |
| 14 | Rosanela | 2.686 | 140 | CESP/SEAF | out./86 |
| 15 | Três Irmãos 1(1) | 97 | 21 | CESP/SEAF | set./85 |
| 16 | Três Irmãos 2(1) | 136 | 11 | CESP/SEAF | set./85 |
| 17 | Ilha Solteira | 902 | 89 | CESP | nov./84 |
| 18 | Jupiaá(1) | 990 | 107 | CESP | out./83 |
| 19 | Lagoa S. Paulo | 8.247 | 460 | CESP | abr./83 |
| | Subtotal | 35.460 | 1.927 | - | - |
| 20 | Água Sumida | 4.262 | 120 | MIRAD/SEAF | jan./88 |
| 21 | Areia Branca | 1.873 | 100 | MIRAD/SEAF | jan./88 |
| 22 | Aroeira | 935 | 45 | MIRAD/SEAF | set./87 |
| 23 | Esmeralda | 2.080 | 90 | MIRAD/SEAF | nov./87 |
| 24 | Primavera | 9.500 | 338 | MIRAD | jul./80 |
| 25 | Reunidas | 18.080 | 770 | MIRAD/SEAF | nov./87 |
| 26 | Sta. Adelaide | 710 | 35 | MIRAD/SEAF | jan./87 |
| 27 | Sta. Rita | 760 | 37 | MIRAD/SEAF | nov./87 |
| 28 | São José 1 | 829 | 43 | MIRAD/SEAF | dez./87 |
| 29 | São José 2 | 935 | 45 | MIRAD/SEAF | jan./88 |
| 30 | Valformoso | 7.402 | 216 | MIRAD/SEAF | jan./86 |
| | Subtotal | 47.366 | 1.839 | - | - |
| 31 | Capão Bonito | 110 | 20 | PREFEITURA/SEAF | ago./86 |
| | Total geral | 82.836 | 3.786 | - | - |

(1) Assentamento emergencial sujeito à mudança para outra área.

Fonte: ANJOS; GEBARA; BACCARIN (1).

de Brasil, foi extremamente tímida.

Com a finalidade de apresentar um panorama mais completo, incluiu-se a seguir um quadro dos assentamentos rurais de São Paulo, montado com dados colhidos até março de 1988, da SEAF. Nele estão contidos os assentamentos de responsabilidade municipal, estadual e federal como também os de corresponsabilidade devida a convênios.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política fundiária do Governo do Estado concretizou-se através dos assentamentos, revelando-se descon-tínua, tímida e conflituosa. Atentando para os objetivos do Governo para a agricultura, verifica-se que estes se colocam com uma certa "autonomia" em relação à política federal, ao não considerar sua dependência intrínseca daquele.

Na prática revelou-se a falta de sincronia entre os diversos órgãos estaduais envolvidos no Plano de Valorização de Terras Públicas (PVTP), de interesses divergentes, todavia, em complementaridade com o Governo Federal, tanto que, o maior número de assentamentos em terras públicas (PVTP) se verifica em 1985, decrescendo a partir daí, em contraposição ao incremento dos assentamentos do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que atinge maior número em 1987.

Os núcleos de assentamentos, por sua vez, podem ser encarados como um resultado mínimo da utilização dos imóveis públicos e de desapropriação dos imóveis rurais particulares; estes últimos, sofrendo bloqueios dos setores governamentais fortemente influenciados e comprometidos com o grupo latifundiário e especulador. Podem, também, ser pensados dentro de um contexto político em que se articulam as partes envolvidas na questão fundiária, sejam elas os proprietários rurais, os trabalhadores rurais, os "sem terra" e as instituições represen-

tativas dessas partes. Destaque-se, neste cenário, a União Democrática Ruralista (UDR) com poder de rápida organização e difusão do movimento dos proprietários de terra contraposta à lenta organização dos trabalhadores rurais, devida a inúmeras razões (9). Nesse âmbito, ainda, outras instituições marcavam sua atuação como a Igreja, a Comissão Pastoral da Terra e o Movimento dos Trabalhadores "Sem-Terra", utilizando-se das ocupações e invasões como forma de pressão.

Na prática, verificou-se a ausência de seleção das famílias a serem assentadas, dando oportunidade para a entrada de pessoas sem vínculo com o trabalho no campo e com objetivos diferentes para a luta política.

Tal fato pode explicar, em parte, as dificuldades de organização entre os assentados. Enquanto para os bóias-frias "históricos", os objetivos são melhores condições de trabalho e salários, para outros assentados, a luta é pela terra (1).

O Governo Estadual se aparelhou jurídico-burocraticamente através de um conjunto de leis e de uma Secretaria de Estado, porém, não implementou o programa de fato. A atuação do Governo Estadual, na política fundiária, ficou reduzida à atuação do Instituto de Assuntos Fundiários (IAF), mais tarde Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF), e alguns poucos colaboradores isolados em alguns órgãos públicos.

As maiores dificuldades da SEAF deveram-se ao fato de ter sido criada para coordenar a política fundiária e ter que se ocupar das funções que caberiam aos outros colaboradores do Plano de Valorização de Terras Públicas (PVTP), sem estar aparelhada. Daí uma série de deficiências na implantação dos assentamentos rurais.

No âmbito federal, verificou-se que o Governo não teve na política de assentamentos e na alocação de recursos para tal, uma prioridade objetiva. Saliente-se, para tanto, o

volume insuficiente do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) e a ausência de diretrizes que possibilitassem o mínimo de infraestrutura nos projetos (água, energia elétrica, habitação, educação). Fica claro que a atual reforma agrária, da qual faz parte a política de assentamentos, só é possível em moldes capitalistas e, neste sentido, o assentamento pode se apresentar como um mecanismo de controle sobre a mão-de-obra que se desconcentra espacialmente. Além disso, a política de assentamentos pode ser considerada, também, sob o prisma da recriação da pequena produção e, como tal, uma experiência que está incluída no movimento geral do desenvolvimento do capitalismo no campo, onde sua função predominante é o retorno financeiro da produção realizada e o autoconsumo, viável, mas não fundamental (9).

LITERATURA CITADA

1. ANJOS Fo., Odônio; GEBARA, José J.; BACCARIN, José G. A ação do Estado na reforma agrária: o programa de valorização de terras públicas (PVTP) do Estado de São Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 26., Fortaleza, 1988. Anais... Brasília, SOBER, 1988. v.2, p.576-590.
2. ASSENTAMENTOS em terras públicas estaduais. São Paulo, s.ed., 1986. 6p. (datil.)
3. BIRAL, Mario A. de M. et alii. Terras públicas do Estado de São Paulo. s.n.t. (mimeo)
4. CORNEJO, Hector A.A.; PINASSI, Maria O.; BERGAMASCO, Sonia M.P.P. Assentamento: concepções em mudanças. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 27., Piracicaba, 1989. Anais... Brasília, SOBER, 1989. v.1, p.501-527.
5. EM que pé está a política fundiária do governo? São Paulo, s. ed., 1983 10p. (mimeo)
6. FALA, Secretário. O Estado de São Paulo, São Paulo, 15 jun. 1983. Supl. Agric. 1453:2-4.
7. ————. O Estado de São Paulo, São Paulo, 22 jun. 1983. Supl. Agric. 1454:2-4.
8. KOZMA, Miguel. Balanço da política fundiária da administração Montoro. São Paulo, Secretaria Executiva para Assuntos Fundiários, 1986. 4p. (datil.)
9. LEITE, Sergio P. Assentamento de trabalhadores rurais: caminhos da política fundiária (o caso de São Paulo). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 26., Fortaleza, 1988. Anais... Brasília, SOBER, 1988. v.2, p.470-480.
10. NUNES, Célia R.,; BELUCCI, Beluce; FRANCO, Carlos E.B. Política de investimento. Revisado e atualizado por Carlos E.B. Franco. São Paulo, Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários, Departamento de Assentamento Fundiário, 1988. 26p. (mimeo)
11. PEROSA, Elisabeth A.P. Os assentamentos de trabalhadores rurais no Estado de São Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 26., Fortaleza, 1988. Anais... Brasília, SOBER, 1988. v.2, p.164-189.
12. REUNIÃO DE DIRIGENTES DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO, Campinas, 1983. s.n.t. 23p. (mimeo)

13. SÃO PAULO (Estado). Governo Di-
retrizes básicas. São Paulo,
s.d.
14. ——— . Política fundiária do
Governo democrático do Estado
de São Paulo. São Paulo, 1984.
29p. (mimeo)
15. ——— . Projeto 4: planos
agrícolas municipais (PAMs) e
planos de ação. São Paulo,
1983. (datil.)
16. ——— . ——— . Diretrizes,
programas, ações. São Paulo,
1987. 10p. (datil.)