

A CONSOLIDAÇÃO DO ASSENTAMENTO (EMANCIPAÇÃO): CONFLITOS, INTERESSES E TENDÊNCIAS

THE CONSOLIDATION OF SETTLEMENT (EMANCIPATION): CONFLICTS, INTERESTS AND TRENDS

Josué Justino do Rio¹
André Luiz Pipino²

RESUMO

A sobre a Reforma Agrária, discussão se faz presente até os dias de hoje, é consequência da estrutura fundiária do país ser disseminada de forma injusta. Através da edição do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o Governo Federal, cujo gestor é o Incra, está autorizado a outorgar o título de propriedade do imóvel ao beneficiário do assentamento caracterizado como consolidado, considerando-o emancipado. Em 8 de janeiro de 1999, durante a administração do Governador Mário Covas, através da Lei nº 10.207, foi criada Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (Itesp), regulamentada pelo Decreto 44.294, de 4 de outubro 1999, que objetiva planejar e executar as políticas agrária e fundiária no âmbito do Estado de São Paulo, tornando, assim, sucessora natural e legal de todos os órgãos estaduais ligados às questões agrárias. Dentro do plano da política Estadual não há previsão de outorga do título de propriedade ao beneficiário (assentado), mas tão somente a permissão e posteriormente a concessão do uso de terras. Ao Itesp, por força da Lei nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985, coube desenvolver a “Política Fundiária”. O objetivo do estudo foi buscar uma melhor compreensão dos conflitos e contradições surgidas nas esferas do Poder Público com as diferentes formas de outorga e, entre ambas, qual a que atende aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade, da livre concorrência.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Assentamento. Função social da propriedade. Emancipação. Consolidação. Permissão e concessão de uso. Posse e propriedade.

ABSTRACT

A on Agrarian Reform, discussion is still present until today, is a consequence of the land structure of the country being disseminated unfairly. Through the edition of the Land Statute (Law nº 4.504 / 64), the Federal Government, whose manager is Incra, is authorized to grant title to the property to the beneficiary of the settlement characterized as consolidated, considering it emancipated. On January 8, 1999, during the administration of Governor Mario Covas, through Law No. 10,207, the "José Gomes da Silva" State Institute of Land of the State of São Paulo (Itesp) was created, regulated by Decree 44.294 of 4 October 1999, which aims to plan and execute agrarian and land policies in the scope of the State of São Paulo, thus

¹Doutorando em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestre em Teoria Geral do Estado pelo UNIVEM. Professor Universitário. Advogado.Email: josue_rio.direito@hotmail.com

²Mestrando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela UNIARA. Professor do Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro. Advogado.Email: andrepipino@hotmail.com

becoming a natural and legal successor to all state agencies related to agrarian issues. Within the plan of the State policy there is no provision for granting title to the beneficiary (seated), but only the permission and later the granting of land use. Itesp, by virtue of Law No. 4,957, of December 30, 1985, had to develop the "Land Policy." The objective of the study was to seek a better understanding of the conflicts and contradictions that arose in the spheres of public power with the different forms of granting, and between both, which meets the constitutional principles of the dignity of the human person, the social function of property, free competition.

Keywords: Agrarian Reform. Settlement. Social function of property. Emancipation. Consolidation. Permission and grant of use. Ownership and ownership.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária no Brasil. As questões jurídicas oriundas dos conflitos no campo não é algo recente na teorização do Direito. Em toda a história, o tema reforma agrária se repete em todas as vertentes políticas, desde os liberais aos marxistas, pois não se restringe simplesmente a um princípio socializante da terra, mas também uma necessidade capitalista de formação de mercados de consumo e produção internos.

O foco deste trabalho é na forma de titulação quando da ocupação da terra — objeto de assentamento rural. Buscando analisar as legislações que disciplinam a matéria e a consecução, ou não, da finalidade da Reforma Agrária como um todo.

Muitas são as discussões e divergências sobre o assunto, ou melhor, qual modalidade seria a mais eficaz e eficiente para atender o fim desejado pelo Programa de Reforma Agrária, se a outorga do título definitivo de propriedade ou a outorga da concessão de uso da terra.

O tema atualmente é controverso entre os estudiosos da matéria, aliás, desde a instituição da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), até os dias hoje, não há consenso nem mesmo sobre as normas jurídicas que regulam a matéria.

O objetivo geral do presente trabalho é comparar, sob o prisma jurídico, a Lei Federal nº 4.504/1964 e a Lei Estadual nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985, buscando, com isso, compreender a razão do conflito entre elas, pois enquanto a primeira autoriza a outorga do título de domínio ao beneficiário assentado, a segunda limita-se a outorgar a concessão de uso da terra.

O objetivo da comparação legislativa se deve ao fato de que embora política fundiária desenvolvida pelos órgãos esteja fincada em uma mesma proposta filosófica e ideológica, divergem flagrantemente no aspecto jurídico em relação à regularidade obrigacional de uso e posse da terra objeto do assentamento.

A presente pesquisa teve uma abordagem metodológica eminentemente exploratória, vez que objetiva comparar, sob o ponto de vista jurídico, o texto da Lei Federal nº 4.504/1964 e o da Lei Estadual nº 4.957/1985, para o enfrentamento de impasse e contradições, notadamente em relação ao tratamento diferenciado adotado pelas normas jurídicas citadas quanto à formalização instrumental obrigacional pela ocupação da propriedade objeto de assentamento rural, ou melhor, enquanto aquela outorga o título de domínio definitivo da propriedade, esta apenas concede a outorga de concessão de uso da terra.

O enfoque é a reforma agrária estabelecida no Brasil pelo Estatuto da Terra, em seu art. 1º, §1º, e a adequação do modelo vigente à sociedade e economia do século XXI. No quarto capítulo tratou-se do cerne da questão posta neste estudo, ou seja, a consolidação do assentamento, a dicotomia entre as legislações quando da titulação, os conflitos existentes. E finalmente, no último capítulo, analisamos e discutimos as tendências das diferentes legislações estudadas neste ensaio. Buscando mostrar se realmente estas atenderam os fins sociais da reforma agrária ou não, dentro de um cenário que se delineia de forte concentração de terras, como é o caso brasileiro.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA SOBRE PROPRIEDADE

No início do século XX, Léon Duguit (apud MARÉS, 2003), autor francês que influenciou fortemente o direito público, concebeu a primeira noção de função social da propriedade, em oposição às doutrinas individualistas sustentadas até então. O autor defendeu que a propriedade é uma instituição jurídica que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica e, neste ensejo, evoluiu de acordo com tais necessidades.

Duguit (apud MARÉS, 2003) rejeitava a propriedade como direito subjetivo, atribuindo-lhe natureza de função, isto é, a ser utilizada a serviço da coletividade. Por este viés, a propriedade-função não detinha o caráter absoluto e intangível, e o proprietário era apenas o detentor de um bem, por sua vez, pertencente à coletividade.

Grau (1979) e Araújo (1979), dentre outros, entendem que, antes de Duguit, Augusto Comte, em seu “Sistema de Política Positiva”, já havia lançado “o germe da ideia de função social da propriedade”. Macedo (2003), sintetizando os entendimentos, entende que Duguit foi o primeiro jurista a admitir que a função social da propriedade não queira significar que “esteja se convertendo em coletiva, mas sim que estamos deixando de concebê-la em termos de direito privado, passando a aceitá-la em termos de Função Social”.

Entendemos que Duguit, o idealizador do termo “função social da propriedade”, criticado em sua época, foi considerado radical por difundir o termo função social da propriedade como antônimo do direito subjetivo. Dentre as controvertidas correntes doutrinárias sobre o tema, alguns autores classificam a função social como uma limitação, outros a interpretam como função e não direito.

As constituições de 1824 e de 1891 asseguravam o direito de propriedade em sua plenitude, evidenciavam a adoção do caráter individualista de propriedade compatível com o período histórico de suas edições. A Constituição de 1934 introduziu, por meio do art. 113, n. 17, uma garantia: o poder de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo.

A Constituição de 1946 foi a primeira constituição a introduzir a definição de função social, condicionando o direito de propriedade ao bem-estar social (art. 141, § 16, e art. 147). O art. 141, § 16, do texto constitucional de 1946 promovia a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

A redação da Emenda Constitucional de 1969 manteve, em parte, o conteúdo do dispositivo anterior, em seu art. 160, III, procurando adaptá-lo à situação vigente, sem afastar a propriedade de sua característica básica, ou seja, o cumprimento da função social. Influenciado pelo Código Napoleônico, diferentemente do conteúdo do art. 153 da Constituição de Weimar de 1919, cuja redação era:

A propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir ao bem-estar social”, o Código Civil pátrio de 1916 não trazia qualquer referência à funcionalidade da propriedade. Somente na Constituição de 1946 é que o dispositivo constitucional inscrito no art. 147, parecido com o da Constituição de Weimar adotou o aspecto funcional: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

Referido aspecto foi reproduzido no art. 167 da Constituição de 1967, sendo a função social erigida ao *status* de princípio da ordem econômica e social, restando como segue o respectivo texto constitucional:

A ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III- função social da propriedade.(BRASIL, 1988).

A CF/88 reconhece a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho como fundamentos do Estado Democrático de Direito³.

Dispõe, ainda, em seu art. 3º, I, III e IV, que os objetivos da República são: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O art. 5º da Carta Magna dispõe sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, e determina, em seu *caput*, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. No mesmo art. 5º, XXIII, a CF/88 determina que a propriedade deverá cumprir sua função social (“a propriedade atenderá a sua função social”), sendo considerado, também, princípio da ordem econômica (art. 170, III).

A Constituição cidadã de 1988 acolheu o direito à propriedade por meio do art. 5º, inserido no Título reservado aos Direitos e Garantias Fundamentais, disposto no mesmo plano do direito à vida, à liberdade, igualdade. Na Constituição vigente, o direito de propriedade alcançou *status* de direito inviolável, em sua extensão máxima, como riqueza patrimonial, art. 5º, XXII, e princípio da ordem econômica, art. 170, II, simultaneamente vincula ao referido direito à realização de uma função social pelos mesmos artigos e respectivos incisos XXIII e III, verificando-se a exigência para que a mesma atenda à função social.

No capítulo atinente aos direitos sociais, a CF/88 reconhece os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais e os equipara (art. 7º). A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Novo Código Civil e entrou em vigor em janeiro de 2003, dispõe, no § 1º do art. 1.228, que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002).

³³Título I, denominado Dos Princípios Fundamentais, art. 1º, incisos II a I (BRASIL, 1988).

A CF/88 e também o Novo Código Civil trouxeram a relativização do direito de propriedade, o instituto da função social foi alçado à norma constitucional. A visão tradicional, do absolutismo do direito de propriedade, herança histórica como vimos, encontra-se relativizada pelo instituto da função social. Assim, torna-se não é mais ilimitado e a função social tem importância vital para a sociedade, mas ainda engatinha como direito aplicado.

O Novo Código Civil passou a afirmar a supremacia do princípio da função social da propriedade em detrimento de convenções quaisquer com a preponderância do interesse social. É o princípio da heteronomia da vontade que se entende como limitador da autonomia da vontade. O art. 187 do novel Código Civil reconhece como ato ilícito quem não cumprir a função social da propriedade que detém.

3 EMANCIPAÇÃO DO ASSENTAMENTO: CONFLITOS E TENDÊNCIAS

A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária é feita através de título de domínio ou concessão de uso, todavia, o *caput* do art. 189 da CF/88 impõe que o mesmo seja inegociável pelo prazo de dez anos⁴. A Lei nº 8.629/1993 determinou que o título de domínio será concedido mediante condição resolutiva.

Isso significa que o assentado, após dez anos, tempo estimado para que ele, por meio do órgão gestor (Incra) percorra as etapas necessárias para atingir sua maturidade e independência econômica, receba seu título definitivo do lote, mediante condição resolutiva; todavia, não terá o assentado o livre exercício de dispor da propriedade enquanto não solver integralmente as parcelas em favor do Incra, sobre a sua propriedade, sendo que, no caso de inadimplência, ensejará a adjudicação, ou seja, o lote retornará em favor do órgão gestor (Incra), com a resilição de pleno direito do domínio — título definitivo outorgado.

Assim, levando-se em consideração que tal cláusula resolutória⁵ teve o intuito de retirar qualquer possibilidade especulativa imobiliária em relação aos lotes envolvidos no programa de reforma agrária, ou melhor, impedir a mercantilização, *a priori*, o que é salutar, também estabeleceu um ônus que contrasta com o fim perseguido pela lei: se o beneficiado não consegue pagar o valor até por falta de assistência efetiva do Incra, perde a terra.

⁴ E como sobredito, a lei infraconstitucional que regulamentou a matéria apenas reproduziu o dispositivo constitucional. Lei nº 8.629, art. 18, *caput*.

⁵ a cláusula resolutiva (rescisória, resolutória) é uma das formas de extinção dos contratos. Por cláusula resolutiva entende-se a disposição contratual que prevê o término do contrato pela inexecução por parte de um dos contratantes, em relação às obrigações que nele convencionaram.

A intenção do legislador seguiu o protecionismo estabelecido na Era Vargas. Da leitura do art. 21, da Lei nº 8.629/1993, depreende-se a intenção do legislador com a cláusula resolutiva: a obrigação dos outorgados de assumirem o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas.

Da mesma forma, visa desarticular e desestimular que o beneficiário da reforma agrária venha a alienar imediatamente a área recebida, evitando a especulação do assentamento, como anteriormente salientado, e buscando manter como terra de trabalho, e não de negócio, como muitos autores mencionam.

Contudo, segundo prevê o §2º, do art. 18, da Lei nº 8.629/1993, o título de domínio será definitivo logo que observadas e cumpridas às exigências contidas no §1º do mesmo artigo alhures, devendo o assentado pagar o valor da terra em até vinte anos.

Dados fornecidos pelo próprio Incra mostram que a maioria das famílias assentadas não recebe a infraestrutura necessária para instalar-se e produzir no campo (SCHREINER, 2002). A maioria dos acampados à espera de terras é gente desempregada que saiu das cidades em busca de um pedaço de terra e não possui experiência com o trabalho no campo. Ou então, pessoas que já foram donos de terra e que, por causa de problemas financeiros, tiveram de abandonar suas propriedades.

Somados a tais problemas, há denúncias de irregularidades quanto à aplicação dos recursos destinados a melhorias nos assentamentos e ao pagamento de assistência técnica. Em Pernambuco, o Tribunal de Contas do Estado detectou desvios de dinheiro público em pelo menos cinco assentamentos do MST (MACHADO, s/d.). Assim, para que o assentado receba a outorga do título de propriedade através do PNRA pelo Governo Federal, é indispensável que o assentamento esteja consolidado, ou seja, tenha adquirido autonomia, segundo regras previstas na Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001.

Em relação à consolidação do assentamento pelo programa de Reforma Agrária do Estado de São Paulo, encontra-se prevista pela Lei nº 4.957/1985, entende-se que na última fase, Etapa Definitiva, em tese, o assentamento já teria conquistado autonomia, atingindo nível de desenvolvimento que o habilitaria a ser emancipado.

A CF/88, ao tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, dispõe que:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei. (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Terra de 1964⁶ faz referência ao tema da emancipação dos núcleos de colonização em seus arts. 68 e 69:

Art. 68. A emancipação do núcleo ocorrerá quando este tiver condições de vida autônoma, e será declarada por ato do órgão competente, observados os preceitos legais e regulamentares (grifo nosso).

Art. 69. O custo operacional do núcleo de colonização será progressivamente transferido aos proprietários das parcelas, através de cooperativas ou outras entidades que os congreguem. O prazo para essa transferência, nunca superior a cinco anos, contar-se-á:

a) a partir da sua emancipação;

b) desde quando a maioria dos parceiros já tenha recebido seus títulos definitivos, embora o núcleo não tenha adquirido condições de vida autônoma. (BRASIL, 1964).

Regulamentando determinados pontos do Estatuto da Terra, o Decreto nº 59.428/1966, em seu art. 27, tratou das fases de implantação dos então denominados Projetos de Colonização, hoje, Projetos de Assentamento.

Art. 27. O núcleo ou distrito de colonização será considerado:

a) em início de implantação, quando executados os serviços e obras básicas previstas no projeto, incluindo lotes demarcados, estradas, pontes e serviços comunitários;

b) com a implantação consolidada, quando, além de satisfazer as condições da alínea anterior, possuir todas as parcelas efetivamente ocupadas e cultivadas;

c) emancipado, quando além de satisfazer as condições das alíneas anteriores, tenha dois terços das parcelas com mais de cinco anos de assinatura do respectivo instrumento de promessa de compra e venda, e a comunidade esteja social e economicamente apta a se desenvolver, dispondo de uma organização interna que lhe assegure uma vida administrativa própria. (BRASIL, 1966).

No primeiro PNRA, instituído pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, as fases do assentamento foram abordadas da seguinte forma:

Com base nos trabalhos realizados, na vivência praticada e na formulação da solução alternativa do projeto, empreende-se os trabalhos que conduzirão o assentamento à suficiência, permitindo que o aparelho produtivo seja estruturado e o conjunto disponha de infraestrutura básica devidamente consolidada. (BRASIL, 1985)

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, refletindo o momento histórico em que produzida, conforme acima exposto, preocupou-se mais com a questão econômica, ao estabelecer, no art. 17, inciso V, que “a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação” (BRASIL, 1993b).⁶

⁶Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001.

O Incra considera que um PA está consolidado⁷ quando as obras previstas estejam concluídas (residências, estradas, rede de energia, etc.) e pelo menos 50% dos beneficiários tenham recebido o título de domínio da terra. Também prevê a indicação de ações complementares e o estabelecimento de prazos para o fiel cumprimento das ações previstas.⁸

Quando idealizada, no final dos anos 1950 e começo dos 1960, a reforma agrária integrava um projeto político de contorno popular e progressista, que ofereceria condições para que o país encontrasse um caminho de desenvolvimento capitalista de cunho nacional.

A reforma agrária idealizada fazia parte de um projeto de distribuição de terras e produção de alimentos com baixo custo, em que os trabalhadores e trabalhadoras usufríssem dos frutos produzidos pelo trabalho, com a melhoria de suas condições de vida. Pensava-se a integração de pequenos produtores ao mercado interno, que, à época, era regulado pelo Estado, sem o domínio do capital transnacional.

A “emancipação” que surge com FHC, em 2000, no Programa de Consolidação e Emancipação (autossuficiência) de Assentamentos Resultantes de Reforma Agrária (PAC), é produto de um acordo entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), e se dá num quadro completamente diferente do que vivenciava o país, quando da elaboração do dispositivo que está no Estatuto da Terra.

A emancipação, com FHC, vem ao lado da liberalização econômica, do desmonte do *Welfare State*, da reestruturação produtiva do capital e financeirização da economia e da monopolização crescente dos mercados por grandes agentes globais; quando já não há mais mercado nacional, capital nacional, burguesia nacional.

Como reconhece Stédile (2013):

Com o advento do neoliberalismo, a derrota político-eleitoral de 1989, e a consolidação do modelo de dominação do capital no campo como agronegócio, a reforma agrária clássica foi derrotada. Mas isso não quer dizer que se resolveram os problemas agrários, do ponto de vista da classe trabalhadora. (STÉDILE, 2013, p. 11).

Os investimentos necessários para a “emancipação” dos assentamentos sempre foram incompatíveis com o orçamento do órgão federal responsável, de modo que sua implementação ficou circunscrita a relativamente poucas experiências.

⁷ Neste caso o termo *consolidação*, tratado na Norma de Execução, significa o mesmo que *emancipação*, constante do *Estatuto da Terra*.

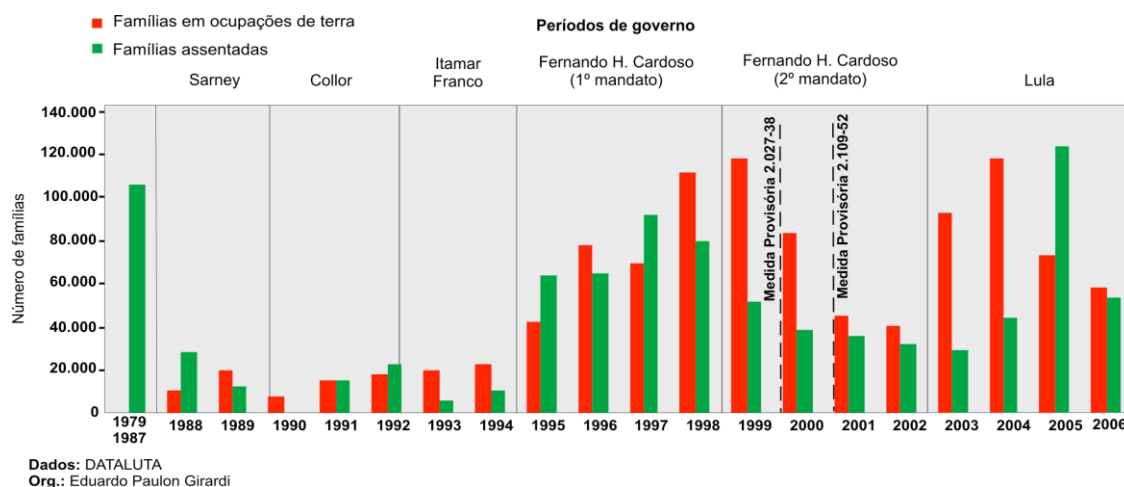
⁸ Nesta Autarquia, o Processo de Consolidação encontra-se regulamentado internamente por meio da NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/Nº 09, de 06 de abril de 2001. O ato administrativo que declara a consolidação do Projeto de Assentamento é uma Resolução do Comitê de Decisão Regional – CDR da Superintendência do INCRA em cada Estado.

No início da gestão de Lula da Silva, o PAC teve um implemento orçamentário, mas ainda assim insuficiente. O presidente petista expandiu sobremaneira o agronegócio, deslocando sua produção da região Sul para a região Centro-Oeste, rumo ao Norte, e convertendo o Estado em um verdadeiro “agente econômico” perante os interesses do agronegócio. Com isso, levou adiante a conformação do “novo mundo rural”, já desenhado por Fernando Henrique Cardoso para o Brasil.

Os dados de famílias assentadas mostram que nem mesmo no aspecto quantitativo há diferença entre os governos de FHC e de Lula, pois, durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, foram assentadas 457.668 famílias e, no primeiro mandato de Lula, foram assentadas 252.019. O total de famílias assentadas no primeiro mandato de Lula contempla apenas 63% das 400 mil famílias previstas no 2º PNRA para o período.

A tabela abaixo, organizada por Girardi (2008), mostra os dados anuais da luta pela terra e da política de assentamentos rurais no período de 1979 a 2006:

Tabela 1- Brasil - A luta pela terra e sua conquista - 1979-2006



Fonte: Revista Agrária, São Paulo, n. 8, pp. 73-98, 2008.

O modelo de reforma agrária preconizado pelo Banco Mundial⁹ consiste em uma ação estatal de transação patrimonial privada, por se tratar de um financiamento concedido para a compra e venda voluntária entre agentes privados, uma típica operação mercantil, e

⁹Segundo o Banco Mundial, existem duas características fundamentais que diferenciam o Modelo de Reforma Agrária de Mercado e o modelo desapropriacionista-estatal: a primeira seria a de que a reforma agrária de mercado tem como objetivo fortalecer a livre iniciativa, selecionar agentes capazes ao empreendedorismo, estimular o mercado de compra e venda de propriedades rurais, trazer paz, valorizar a terra e atrair capital de investimento privado. Enquanto o outro seria totalmente contrário a estas propostas. A segunda característica seria de que o modelo de reforma agrária de mercado tem um caráter negocial e voluntário, ao passo que o outro seria coercitivo, posto que baseado num ato discricionário do Estado, de desapropriação.

pelo fato de que os proprietários são pagos em dinheiro e a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente os custos da aquisição da terra e os custos de transação.

No modelo federal, os assentados possuem a terra por dez anos e, após esse período, adquirem-na, pagando-a mensalmente. No modelo paulista, os assentados possuem, inicialmente, uma permissão de uso do imóvel, que pode ser a título oneroso ou gratuito e até por cinco anos; a legislação estadual enquadra esta situação como Primeira Etapa, denominada Etapa Experimental. Decorrido esse período, os permissionários passam a ter a concessão de uso, a título oneroso (inciso III, art.12, Lei nº 4.957/1985).

Recentemente, a Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013, foi convertida na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que, por sua vez, alterou diversos artigos da lei da reforma agrária. O texto dispôs sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concedendo remissões em casos que especifica e dando outras providências que serão analisadas ao final.

3 POLÍTICAS AGRÁRIA E FUNDIÁRIA NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em 8 de janeiro de 1999, durante a administração do governador Mário Covas, através da Lei nº 10.207, é criada a Fundação Itesp, regulamentada pelo Decreto nº 44.294, de 4 de outubro de 1999, tendo por objetivo planejar e executar as políticas agrária e fundiária no âmbito do Estado de São Paulo, tornando-se, assim, sucessora natural e legal de todos os órgãos estaduais ligados às questões agrárias.

Por força da lei estadual acima referida, a Fundação Itesp passa a ter competência para:

Artigo 2º - A Fundação terá por objetivo planejar e executar as políticas agrária e fundiária no âmbito do Estado.

Artigo 3º - Para consecução de suas finalidades, cabe à Fundação:

I - promover a regularização fundiária em terras devolutas ou presumivelmente devolutas, nos termos da legislação vigente;

II - implantar assentamentos de trabalhadores rurais, nos termos da Lei n. 4.957, de 30 de dezembro de 1985, e legislação complementar;

III - prestar assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades de quilombos, assim identificados;

IV - identificar e solucionar conflitos fundiários;

V - promover a capacitação de beneficiários e de técnicos, nas áreas agrária e fundiária;

VI - promover a identificação e a demarcação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, para fins de regularização fundiária, bem como seu desenvolvimento sócio-econômico; e

VII - participar, mediante parceria, da execução das políticas agrária e fundiária, em colaboração com a União, outros Estados e municípios. (SÃO PAULO, 1999a).

A Fundação Itesp teve como patrono José Gomes da Silva, formado em agronomia na Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (Esalq), da Universidade de São Paulo (USP). Teve uma trajetória de suma importância no tema reforma agrária, deixando um legado indiscutível na batalha pela democratização do acesso à terra no Brasil.

O idealista registra importante contribuição em relação à reforma agrária, pois participou da instituição de inúmeras leis de terras no Brasil, inclusive elaborou o Programa de Revisão Agrária, que resultou nas primeiras experiências de assentamentos rurais no Estado, na época que era integrante da equipe da Secretaria de Agricultura do governo Carvalho Pinto (1959-1963).

Em 1964, após o golpe militar, Gomes coordenou a elaboração do projeto de lei do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), legislação ainda em vigor que introduz como critério a extensão da terra, para além da questão da produtividade, e o pagamento de indenizações nas desapropriações de terras. Com o descaso e a inércia do Governo Federal em dar efetividade ao Estatuto da Terra, Gomes reuniu-se com outros colegas atuantes na área e, assim, em 1967 fundou a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra).

Com competência inegável e conhecimento profundo nas políticas agrárias, em 1983, o então governador André Franco Montoro (1983-1987) convidou-o para assumir a Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, oportunidade em que foi criado o Instituto de Assuntos Fundiários (IAF), atualmente transformado no Itesp.

A criação da Fundação Itesp proporcionou o início de política de destinação de terras públicas estaduais à reforma agrária; hoje, a entidade é responsável pelo planejamento e pela execução das políticas agrária e fundiária do Estado de São Paulo.

O Decreto nº 44.294/1999, regulamentando a Lei nº 10.207/1999, dispõe:

Artigo 3º - A Fundação de que trata este decreto tem por objeto planejar e executar as políticas agrária e fundiária no âmbito do Estado.

Artigo 4º - Para consecução de suas finalidades, cabe à Fundação:

I - promover a regularização fundiária em terras devolutas, ou presumivelmente devolutas, nos termos da legislação vigente, em colaboração com a Procuradoria Geral do Estado;

II - implantar e desenvolver assentamentos de trabalhadores rurais, nos termos da Lei nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985 e legislação complementar;

III - prestar assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades de quilombos, assim identificados;

IV - identificar e propor soluções para os conflitos fundiários;

V - capacitar os beneficiários da regularização fundiária, das comunidades remanescentes de quilombos e dos projetos de assentamento, na área agrícola, e de técnicos nas áreas agrária e fundiária;

VI - promover a identificação e a demarcação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, para fins de regularização fundiária, bem como o seu desenvolvimento sócio-econômico;

VII - participar, mediante parceria, da execução das políticas agrária e fundiária, em colaboração com a União, outros Estados e municípios.

Parágrafo único - Para os efeitos do inciso I deste artigo, consideram-se terras presumivelmente devolutas aquelas em processo de discriminação, cujos critérios, condições e procedimentos para arrecadação, por meio de acordos, estão previstos no Decreto nº 42.041, de 1º de agosto de 1997. (SÃO PAULO, 1999b).

A Lei Estadual nº 4.957/1985, em seu art. 3º, expressa que:

Art. 3º - Os planos públicos, de que trata esta Lei, serão desenvolvidos em duas etapas distintas e sucessivas:

I – Etapa Experimental;

II – Etapa Definitiva. (SÃO PAULO, 1985).

Já o art. 4º da citada lei, esclarece qual é o objetivo da Etapa Experimental, dispondo:

Artigo 4º - A Etapa Experimental, tendo por objetivo preparar, capacitar e adaptar trabalhadores rurais para a exploração racional e econômica de terras, obedecerá aos seguintes momentos:

I - planejamento;

II - Seleção de beneficiários;

III - outorga de permissão de uso de terras. (SÃO PAULO, 1985).

Segundo podemos extrair do inciso III, do art. 4º da lei acima, em um primeiro momento haverá, apenas, outorga de permissão de uso da terra ao beneficiário.

Mais adiante, o art. 8º, Lei nº 4.957/85, impõe expressamente que a permissão de uso do imóvel terá prazo limite de cinco anos, devendo os termos da obrigação estar inseridos no respectivo termo, senão vejamos:

Artigo 8º - A outorga de permissão de uso do imóvel, pelo prazo de até cinco anos, contemplará o grupo de trabalhadores rurais selecionado, constando do respectivo termo:

I - o prazo, o preço e a periodicidade do pagamento da permissão, se onerosa;

II - a obrigatoriedade da exploração racional, direta, pessoal e ou familiar, da terra pelos permissionários;

III - os encargos eventualmente assumidos pelos permissionários solidariamente responsáveis pelo respectivo cumprimento. (SÃO PAULO, 1985).

Melhor interpretando o artigo acima, especificamente em seu inciso I, verifica-se que a permissão de uso do imóvel poderá ser a título oneroso, ou melhor, o beneficiário estará sujeito a pagar um determinado valor ao Estado.

Um fator relevante e que deve ser destacado é o fato de que o prazo máximo permitido para a permissão de uso do imóvel, segundo *ex vi* do art. 8º, *caput*, da citada lei, será de cinco anos, carecendo, portanto, da redação do mencionado artigo qual seria o prazo mínimo, importando isto dizer que tratando de matéria fundiária, nossa legislação aplica caráter de ordem pública, haja vista potencializar fatores convencionados na relação jurídica, contrato, que refoguem a vontade das partes, já que o objeto da obrigação a ser satisfeito

depende do ciclo climático. Como exemplo, no Estatuto da Terra, em seu art. 95, II, presume-se feito, no prazo mínimo de três anos, o arrendamento por prazo indeterminado.

Por sua vez, o art. 9º da Lei nº 4.957/1985, menciona a Etapa Definitiva quanto ao plano público pretendido, preconizando que:

Artigo 9º - A Etapa Definitiva terá lugar mediante:
I - avaliação do projeto cumprido durante a Etapa Experimental;
II - análise da proposta dos beneficiários;
III - outorga de concessão de uso de terras. (SÃO PAULO, 1985).

Os arts. 10 e 11 da citada lei buscam detalhar a interpretação quanto a avaliação do projeto cumprido durante a Etapa Experimental (inciso I, art. 9º, Lei nº 4.957/1985), como mencionam e elencam outros requisitos para que o plano público se converta em Etapa Definitiva, assim dispondo:

Artigo 10 - A avaliação do projeto cumprido durante a Etapa Experimental será feita por meio de laudo técnico da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, comprobatório:
I - da exploração racional, direta, pessoal ou familiar da terra;
II - da moradia dos beneficiários na localidade;
III - do cumprimento de todos os deveres assumidos durante a etapa anterior.
Artigo 11 - A proposta dos beneficiários deverá conter a forma preconizada para a concessão do uso das terras:
I - em parcelas individuais;
II - em forma de exploração de tipo coletivo, através de cooperativa da produção; ou
III - em forma de exploração mista. (SÃO PAULO, 1985).

Uma vez superadas as exigências contidas nos artigos anteriormente citados, o beneficiário fará jus à concessão do uso de terras por meio de contrato, do qual deverão constar, obrigatoriamente, além de outras avenças pactuadas entre as partes, cláusulas definidoras, elencadas no art. 12, da Lei nº 4.957/1985, que diz:

Artigo 12 - A concessão do uso de terras se fará por meio de contrato, de que constarão, obrigatoriamente, além de outras que foram estabelecidas pelas partes, cláusulas definidoras:
I - da exploração das terras, direta, pessoal ou familiar, sob pena de sua reversão ao outorgante;
II - da residência dos beneficiários na localidade de situação das terras;
III - do pagamento do preço ajustado para a concessão, sob pena de resolução do respectivo contrato;
IV - da indivisibilidade e da intransferibilidade das terras, a qualquer título, sem autorização prévia e expressa do outorgante. (SÃO PAULO, 1985).

A legislação estadual não trouxe dispositivo expresso algum que discorra sobre a vigência de prazo máximo ou mínimo para o caso da outorga de concessão de uso de terras para os casos de etapa definitiva, por compreender que, nesse caso, o assentamento estaria consolidado e a prevalência da continuidade de vigência pela concessão de uso estaria vinculada à satisfação das obrigações assumidas pelo beneficiário.

Como já mencionado no primeiro capítulo, a concessão de uso poder ser transferida por ato *inter-vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, todavia, embora não se mencione prazo mínimo, deve-se levar em consideração que o concessionário, ora beneficiário, não poderá desatender o quanto pactuado, sob pena de ensejar a reversão do imóvel em favor da administração pública.

4 O ASSENTADO PROPRIETÁRIO VS. ASSENTADO POSSUIDOR

Enquanto detentor de título de domínio, mesmo que possua condições resolutivas e cláusula de inalienabilidade, o assentado passa a ser dono desde logo, mesmo que a propriedade ainda seja limitada e resolúvel por um período, como estudado. Concedido o título de domínio, o assentado passa a ser proprietário do imóvel rural em sua totalidade, passando a incidir, a partir daí, a autonomia privada na administração do bem particular. Cabe-lhe definir qual e como será a exploração do imóvel.

Em tese, caberia ao Estado auxiliá-lo na administração do bem, mediante política fundiária, com incentivo, custeios, assistência técnica, etc., a fim de que o assentado, na condição de proprietário, possa produzir em regime de agricultura familiar, para seu autossustento e abastecer o mercado interno com o excedente. Esse é o objetivo.

Mas, na prática, percebe-se que o Estado não tem estrutura para manter a implantação das políticas propostas pela reforma agrária: faltam vontade política, servidores especializados, técnicos e recursos orçamentários.

Assim, como titular de domínio, o assentado, agora na condição de proprietário de terra, sente-se abandonado e desmotivado. Não possui educação, cultura, não possui vivência em administração; sabe apenas trabalhar a terra.

Não recebendo do Estado a orientação e as políticas necessárias, não sabem para onde escoar a produção, não sabem onde buscar sementes para iniciar o plantio, não sabe como concorrer com os grandes produtores e, em grande parte das vezes, não possui no assentamento condições básicas de saneamento e comodidade. Não possui escola para seus filhos, não possui meios de locomoção, energia elétrica, água potável, em suma, é abandonado na terra pelo poder público.

Tem a terra, mas encontra-se sem condições de produzir para si e sua família, conseqüentemente, precisará buscar sua fonte de sobrevivência ou melhores condições de vida em outro lugar, o que o levará, frequentemente, vender sua terra e voltar para a área urbana, buscando oportunidades não encontradas no assentamento.

O assentado, sem possibilidade de escoar a mercadoria produzida, também sem infraestrutura básica de subsistência para si e seus familiares, retornará, inevitavelmente, à área urbana, vendendo sua terra para grandes produtores e latifundiários, retomando novamente, o ciclo da concentração de terras.

Enquanto vigente o contrato de permissão de uso, concedido pelo Incra em fase anterior à concessão do domínio e de maneira definitiva pelo Itesp, como último título na legislação estadual, não resta dúvida de que tanto o Incra como o Itesp são os proprietários do imóvel, de modo que o solo e suas acessões são bens públicos, cabendo ao assentado a exploração agrícola da terra.

Enquanto possuidores, os assentados, em tese, permanecem tutelados e fiscalizados pelo Estado e, se de um lado tal tutela poderia ser positiva, porque manteria os assentados trabalhando a terra com a assistência do Estado, por outro impede sua autonomia e seu consequente amadurecimento.

Com a permissão de uso e as consequentes obrigações de permanecerem na terra, sem nunca vislumbrarem a possibilidade de, um dia, tê-la como própria, os assentados, aqui na condição de possuidores, também se desmotivam e acabam abandonando tudo o que construíram, por não terem direito à indenização das benfeitorias, e buscando os centros urbanos.

Considerações finais

O assunto reforma agrária é amplo, e muitas são as discussões em torno dele em razão do interesse por vários seguimentos de nossa sociedade, notadamente nos aspectos social, filosófico e político.

Assim, o tema do trabalho refletiu sobre o interesse em buscar compreender por que motivos a legislação dispensa tratamento diferentemente ao assunto quanto da titulação pela ocupação da terra, pois, enquanto a legislação federal outorga o título definitivo de propriedade ao beneficiário, a estadual outorga a concessão de uso da terra.

O Estatuto da Terra, aliás, muito anterior à CF/88, especialmente em seu art. 68, prevê que o núcleo será emancipado quando este tiver condições de vida autônoma. Isso quer dizer que o assentamento considerado emancipado receberá o título definitivo de propriedade, situação que permite o beneficiário dispor da terra.

Sem pretender traçar maiores considerações sobre essa modalidade de titulação prevista pela legislação federal, vale destacar que a própria CF/88, apesar de decorridas duas

décadas da instituição do Estatuto da Terra, nada trouxe de inovação ou avanço com referência à regularização da titulação em relação à ocupação da propriedade, deixando patente que ainda trabalha com um raciocínio jurídico sobre a soberania da propriedade privada ou, então, com a filosofia neoliberal através da qual o Estado busca se desvencilhar das responsabilidades na execução das políticas públicas previstas na referida norma jurídica.

Como discorrido, a princípio, o título definitivo de propriedade será outorgado ao beneficiário com a cláusula resolutiva, ou melhor, o beneficiário não poderá dela dispor em um prazo inferior a dez anos, lapso temporal previsto pela norma para que ocorra a emancipação do núcleo, ou seja, que este atinja uma autonomia. Atingida essa etapa de emancipação, cujos critérios e exigências estão previstos na norma legal, passa o beneficiário assentado a ter direito de dispor da propriedade, sujeitando-a ao regime de direito privado; logo esta poderá ser alienada e, assim, possibilitar uma reconcentração de terras, propiciando o retorno do latifúndio, o que afastaria por completo os fins sociais almejados pela política da reforma agrária.

Enquanto, a concessão do título de domínio fortalece a propriedade (direito de usar, gozar e dispor), a concessão de uso da terra fortalece a posse, já que o beneficiário assentado em hipótese alguma poderá dispor da propriedade, mas sim apenas usufruir dela.

Assim, as etapas da reforma, assentamento e consolidação dos beneficiários adotadas no plano federal, cujo gestor é o Incra, passam pela concessão de uso da terra por dez anos, consolidação e culmina na outorga dos títulos de domínio, transferindo a propriedade ao assentado (conforme art. 18, § 1º da Lei Federal nº 8.629/1993)¹⁰.

Por sua vez, o Itesp, no âmbito paulista, permite o uso da terra por até cinco anos, em caráter denominado experimental; a culminância do projeto dá-se com a concessão de uso da terra sem prazo, sem a outorga do título de domínio, ou seja, os beneficiários do programa não deterão a propriedade plena (disposição), mas tão somente a posse e fruição (Lei Estadual nº 4.957/1985).

A diferenciação entre as modalidades de ocupação da terra é crucial para observância da função social da propriedade e concretização dos objetivos da reforma agrária, já que a terra não pode ser considerada uma mercadoria, um bem de troca. A propriedade rural no caso é essencial para a soberania do país, para manutenção da dignidade dos beneficiários, para a produção de alimentos suficientes para o mercado interno, para o final das desigualdades no campo, aliás, é essa posição atualmente defendida pelo MST.

¹⁰A principal diferença que possui em relação ao título de domínio é que, em regra, o contrato de concessão de uso não apresenta o valor do imóvel.

O título definitivo de domínio, em sua cláusula terceira, “autoriza expressamente a constituição de hipoteca, em garantia de financiamento concedido por entidade de crédito”. Isso significa que o assentado pode fazer empréstimo, deixando o lote como garantia. Se o assentado não pagar a dívida, e o credor cobrar judicialmente, o Incra deve ser consultado e pode arrematar o imóvel para que este retorne ao patrimônio público.

Enquanto o assentado, nos primeiros dez anos, permanece com o título de concessão de uso outorgado pelo Incra, aquele fica vinculado ao instituto e às políticas fundiárias, participa de créditos subsidiados e utiliza a terra para produção e trabalho.

Com a concessão do título definitivo de domínio, a terra conquistada torna-se mercadoria a ser comercializada conforme ditames mercadológicos, e, conseqüentemente, volta a concentrar-se se os assentados, agora na condição de proprietários da gleba de terra, não contando mais com os subsídios do governo, passando, assim, a depender de financiamento perante as instituições bancária com concessão de garantia real hipotecária.

Com o modelo criado pelo Estado de São Paulo, por intermédio do Itesp, os assentados permanecem com o contrato de assentamento, por meio do título de concessão de uso e não são atingidos pelo programa de “titulação dos assentamentos”.

Frente à realidade agrária do Brasil, na concessão de uso, a terra não assume a característica de propriedade, mera mercadoria, mas objeto para uso, subsistência, crescimento e distribuição de riqueza.

Contudo, como foi visto, nenhuma das formas existentes na legislação, e adotadas pelo Estado, surtiram efeito e apaziguaram os conflitos existentes no campo, com reflexos em toda a sociedade. Sem vontade política, sem uma cultura que preze o humano além do capital, continuaremos sendo sempre reféns da desigualdade social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. de. **Função Social da Propriedade**. Enciclopédia do Direito, vol. 39. São Paulo: Saraiva, 1979.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (1824). **Coleção das Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 7, 1886. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18340/collecao_leis_1824_parte1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891). **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 24 fev. 1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_91.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_34.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_37.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1946). **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1967b). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 191-A, seção 1, p. 1-32, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 out 2017.

_____. Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra. **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 08abr. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55891.htm>. Acesso em: 24 out 2017.

_____. Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966. Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 01nov. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, seção 1, 11 out. 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 out 2017.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília,

30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13001.htm>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003.

Estatuto da Terra, Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, 23ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a reforma agrária conservadora**. UFMT – Campus de Cuiabá - Nera – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (Unesp) e FERNANDES, Bernardo Mançano. Unesp – Campus de Presidente Prudente - Nera – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (Unesp) – *in* **AGRÁRIA**, São Paulo, n. 8, pp. 73-98, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **Função Social da Propriedade** (Direito econômico). Enciclopédia do Direito, vol. 39. São Paulo: Saraiva, 1979.

MACEDO, D. **Política e Constituição**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2003.

MACHADO, R. C. V. **MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, s/d. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&id=695:mst-movimento-dos-trabalhadores-rurais-sem-terra>. Acesso em: 24 out. 2017.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 44.294, de 4 de outubro de 1999. Regulamenta a Lei 10.207, de 08/01/1999, que institui a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**, São Paulo, 05out. 1999b. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto-44294-04.10.1999.html>>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. Lei nº 10.207, de 8 de janeiro de 1999. Cria a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**, São Paulo, 11jan. 1999a. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/lei-10207-08.01.1999.html>>. Acesso em: 25 out. 2017.

STÉDILE, João Pedro (Org.). A questão agrária no Brasil, vol. 6. **O debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

Submissão: 20.09.2018

Aprovação: 20.10.2018