



INCONSTITUCIONALIDADE
do Art. 2º, inciso IV do
Projeto de Lei nº 529, de 13 de agosto de 2020

MANIFESTO EM DEFESA DA FUNDAÇÃO ITESP
Pela preservação das políticas agrária e fundiária
do Estado de São Paulo

Setembro de 2020

MANIFESTO EM DEFESA DA FUNDAÇÃO ITESP

Pela preservação das políticas agrária e fundiária

Apresentação

Este manifesto em defesa Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo - Itesp -, procura apresentar à sociedade paulista uma análise sobre a tentativa de extinguir a entidade, através do art. 2º, inciso IV do Projeto de Lei nº 529, de 13 de agosto de 2020, considerando os efeitos da alocação da política agrária e fundiária sob a égide das Secretarias da Agricultura e a da Habitação, como anunciado. O documento foi elaborado por diversos especialistas, profissionais, acadêmicos e colaboradores em conjunto com servidoras e servidores.

Aponta-se a **flagrante inconstitucionalidade** do art. 2º, inciso IV PL 529/2020: nos termos do art. 184, §1º da Constituição Estadual de 1989 e da consolidação institucional das políticas agrária e fundiária na Fundação Itesp, **sua extinção é inconstitucional**.

Com base nisso, buscamos **denunciar** razoáveis indícios de **desvio de finalidade** por trás do que é, de fato, um **desmonte da capacidade institucional desenvolvida em quatro décadas**: a extinção da Fundação Itesp representa, de forma prática e para além dos discursos do Governo, o **fim do planejamento e execução das políticas agrária e fundiária no Estado**.

As políticas agrária e fundiária reúnem tarefas complexas e conflituosas, e apenas avançaram com a consolidação institucional da Fundação Itesp em 1999. Foi a descentralização administrativa, com a proteção da finalidade legal, que garantiu a necessária **autonomia política do quadro técnico** e que forneceu as condições para implementação da agenda histórica dessas políticas públicas em todo território do Estado de São Paulo. Sua vinculação à Secretaria da Justiça e Cidadania é a que melhor traduz sua vocação constitucional.

O impacto do trabalho da Fundação Itesp é incalculável para seu **ínfimo orçamento** médio de R\$ 65 milhões, que o PL 529/20 quer cortar **sem fazer contas**. Além dos ganhos não econômicos, são pelo menos **R\$ 309 milhões** movimentados em 2019 no programa de comercialização realizado nos 140 assentamentos públicos, com estimativa de arrecadação de **R\$ 55 milhões** em ICMS; para atender situação de **vulnerabilidade alimentar** na pandemia, foi articulada a aquisição de **15 mil cestas básicas** diretamente dos assentados, a

baixo custo, para distribuição a populações carentes, dentre vários outros trabalhos que diferenciam a entidade de outros órgãos de terras, pois oferece amplo suporte ao desenvolvimento econômico e social aos trabalhadores rurais e comunidades quilombolas. Há também os ganhos associados a seu trabalho técnico de regularização fundiária, como a economia de bilhões à Fazenda do Estado em indenizações por desapropriação indireta, além da melhora da **arrecadação de IPTU** nos municípios conveniados ao “Programa Minha Terra”, um trabalho técnico e socialmente completo e de baixo custo. Enfim, parece que nenhuma conta foi feita para propor-se a extinção da Fundação Itesp.

A relevância social, política e econômica da Fundação Itesp tem sido reconhecida no debate do PL 529/20: **56 emendas** se dirigiram apenas à salvaguarda da entidade, propostas de Deputados Estaduais de **11 partidos**. Além disso, a instituição tem sido defendida publicamente por todos aqueles que conheceram, contribuíram, compartilharam e ainda compartilham do seu trabalho, como registram o manifesto público assinado por 15 ex-secretários de Justiça e da Defesa da Cidadania, as quase duas centenas de ofícios emitidos por prefeitos municipais, as manifestações de apoio de representantes do Ministério Público Federal e da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, entre outros. Tocam de modo especial, contudo, as milhares de mensagens, vídeos e relatos emocionados **do campo e das comunidades remanescentes de quilombos** em defesa do trabalho da Fundação Itesp, testemunhos de homens e mulheres com quem e para quem esta instituição foi construída.

Assim, faz-se um **apelo público** à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), para que considere estas razões contra os **vícios do PL 529/20** e, nestes termos, **rejeite a extinção da Fundação Itesp**, seja reconhecendo a **inconstitucionalidade do inciso IV do art. 2º**, seja votando favoravelmente às emendas oferecidas para a supressão do referido dispositivo, retirando-a da proposta.

Este documento contém três partes: um panorama das políticas agrária e fundiária, pela agenda das questões que ela envolve; na seção seguinte, análise de efeitos jurídicos de disposições do PL 529/20 e da inconstitucionalidade do seu art. 2º, inciso IV; por fim, as políticas realizadas pela entidade e seus impactos sociais, econômicos, ambientais, etc.

São Paulo, 11 de setembro de 2020.

Introdução: Fundação Itesp e as políticas agrária e fundiária.
O que está em jogo com o PL 529/20?

A proposta de extinção da Fundação Itesp, com o retorno de suas ações aos quadros da Administração direta é, antes de tudo, **inconstitucional**. Mas, para além disso, se apresenta como uma escolha deliberada pela **desmobilização da capacidade institucional** do Estado de São Paulo de **planejar e executar as políticas agrária e fundiária** e, nesse sentido, configura **desvio de finalidade**. O conjunto de interesses que a medida acaba privilegiando revela outras motivações da proposta do PL 529/20, não os anunciados propósitos de economia ou a eficiência.

Os artigos 184 a 189 da Constituição do Estado de 1989 prevêm o equilíbrio entre as políticas agrária, agrícola e fundiária. Esses três temas foram regulados de forma conjunta em função do processo histórico que marca o acesso desigual à terra (**fundiário**) e, portanto, limites de democratização e sustentabilidade à exploração dos recursos dela decorrentes (**agrário**), determinando um processo econômico (**agrícola**) socialmente excludente, com prejuízo à posição de trabalhadores do campo e pequenos proprietários rurais, além de desequilíbrio ambiental. É desse **equilíbrio político** que se trata a extinção a Fundação Itesp: sujeitar as políticas agrária e fundiária exclusivamente aos grandes interesses da política agrícola, ampliando a vulnerabilidade social e ambiental.

O Estado de São Paulo é o **maior proprietário de terras** do seu território, mas estas glebas ainda estão em poucas e poderosas **mãos privadas, de forma irregular**, em função de diversos processos históricos de ocupação e apropriação. Reflexo dessa concentração, que perpetuou pobreza e exclusão social, a maior parte da malha fundiária paulista, urbana e rural, se desenvolveu de forma irregular e assim permanece.

Isto significa que o Estado mais rico do Brasil é o principal responsável por sua estrutura fundiária desigual, com impactos no campo e na cidade. Exatamente por isso, tem o dever de estabelecer os limites dominiais, recuperar suas terras, regularizá-las e promover sua valorização, com acesso democrático, uso sustentável e desenvolvimento inclusivo. Além disso, tem o dever de apoiar municípios nas tarefas de planejamento e ordenação do próprio espaço territorial.

Uma pequena parte destas terras já foi discriminada, arrecadada, regularizada e destinada ao uso social graças ao trabalho da Fundação Itesp, entidade criada em 1999, mas que se construiu ao longo de quarenta anos como iniciativa técnica e política. O principal

resultado dessa iniciativa foi uma resposta institucional à altura para a questão fundiária e agrária. Hoje estão legalmente estabelecidos mais de 500 mil hectares de grandes e conhecidas Unidades de Conservação, 140 assentamentos públicos de trabalhadores rurais, 36 territórios de remanescentes de quilombos, além de 45 mil imóveis titulados a pequenos e médios produtores rurais, bem como a possuidores de núcleos urbanos de interesse social, especialmente de pequenos municípios do interior, totalizando atendimento de regularização fundiária a mais de 100 mil famílias.

Embora tais políticas públicas tenham se consolidado, ainda há muito a se fazer. Além de toda a agenda para enfrentamento da irregularidade fundiária urbana e rural, que persiste como um problema crônico brasileiro, há pelo menos **500 mil hectares de terras devolutas discriminadas** ou em discriminação na região do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira, Alto Ribeira e Vale do Paraíba, que **aguardam destinação para fins de interesse público**, social e ambiental, com base em critérios técnicos e legais, não no favorecimento pernicioso que marcou a apropriação irregular das terras públicas no país.

Ainda que as tarefas de assistência técnica, de extensão rural e de regularização fundiária sejam fundamentais, a vocação institucional da Fundação Itesp não se resume a isso. O corpo técnico multidisciplinar da Fundação atua de forma transversal e articulada com outros órgãos e entes públicos, impulsionando o trabalho de discriminação, regularização e destinação de terras públicas, mediação de conflitos, promoção de programas de acesso a crédito, elaboração e gerenciamento de programas para escoamento da produção, etc. Enfim, políticas públicas estaduais plenamente consolidadas e sem paralelo com outra unidade da federação, executada a custos ínfimos (0,03% do orçamento do Estado).

A norma que a criou, a Lei estadual nº 10.207, de 1999, definiu estas tarefas há 20 anos, com base nos preceitos constitucionais do Estado, conferindo a ela a **competência constitucional** para “planejar e executar as políticas agrária e fundiária (art. 2º)”.

Como se vê, a Fundação Itesp não realiza a mera prestação de serviços públicos, suas atribuições não podem ser alocadas em pastas burocráticas ou sequer serem terceirizadas. Isso porque ela **planeja e executa a política agrária e fundiária**, assentada nos artigos 184 a 189 da Constituição do Estado de 1989, ao lado da agenda da **política agrícola**, cujos interesses antagônicos devem ser equilibrados:

Artigo 184 - Caberá ao Estado, com a cooperação dos Municípios:

(...)

§1º - Para a consecução dos objetivos assinalados neste artigo, o Estado organizará sistema integrado de órgãos públicos e promoverá a elaboração e execução de planos de desenvolvimento agropecuários, agrários e fundiários.

Ora, a determinação constitucional expressa para que o planejamento e a execução das políticas agrária e fundiária se realizem, ao lado da política agrícola, por um **sistema de órgãos**, expressa o reconhecimento da **equivalência político-jurídica** entre elas, o que apenas se assegura com a autonomia. Em outras palavras, **sem a independência política de seu corpo técnico** não é possível ao Itesp realizar suas tarefas.

Em termos de organização administrativa, essa autonomia apenas tem segurança jurídica com a criação de uma entidade descentralizada, por lei, que lhe delimite as competências e os objetivos políticos —a sua finalidade —, à qual não apenas estará vinculada, mas, sobretudo, na qual estará protegida da interferência da Administração direta.

A vinculação finalística da Fundação Itesp está com a **Secretaria da Justiça e da Cidadania**¹: suas ações visam promover e tutelar direitos, equilibrando os interesses ambientais e da população do campo (pequenos produtores, trabalhadores rurais assentados em suas terras e comunidades tradicionais) em relação às tendências do processo econômico das atividades agrícolas.

Sua extinção, portanto, é flagrante **inconstitucionalidade**, por uma combinação de elementos jurídico-institucionais. Até pode haver autonomia política para uma agenda na Administração direta, mas nada indica a garantia dessa condição às atribuições de Estado a cargo da Fundação Itesp. A própria investida do Governo contra esta instituição é argumento: apenas sob a forma de uma entidade descentralizada se garante a segurança jurídica à autonomia das políticas agrária e fundiária.

Nestes termos, o **desvio de finalidade** na extinção da Fundação Itesp poderia decorrer puramente desta análise jurídica e institucional. No entanto, há também razoáveis indícios de que a extinção obedece a interesses pouco republicanos: um sem número de ações discriminatórias movidas pela Fazenda do Estado contra grandes ocupantes ilegais de terras públicas, totalizando quase 500 mil hectares em áreas que aguardam destinação,

¹ A mudança do nome da Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania para “Secretaria da Justiça e da Cidadania” foi um dos primeiros atos do Governador João Dória no exercício do seu mandato (Decreto 64.059, de 01 de janeiro de 2019). Como se observa, era o prenúncio do ataque às instituições que garantem a defesa efetiva dos atributos da cidadania, que são os direitos, relegando às minorias políticas e aos eternos desfavorecidos sociais apenas o *status* formal de cidadãos.

atividade implementada institucionalmente pela Fundação Itesp. Seu desmonte, portanto, se mostra no mínimo conveniente a interesses de uma importante elite fundiária e, neste sentido, traz dúvida sobre as razões públicas da tentativa de sua extinção

O fracionamento e a realocação das tarefas da política agrária e fundiária nas pastas da Agricultura e da Habitação são **a segunda parte do problema**. A história que determinou a criação do Itesp é aprendizado institucional e testemunho dos entraves operacionais e políticos para realizar efetivamente suas tarefas nestas condições. Mas, sobremaneira, suas **missões constitucionais** recomendam a permanência sob égide da Secretaria da Justiça e da Cidadania.

Ora **Secretaria de Agricultura e Abastecimento**, que realiza majoritariamente os propósitos da **política agrícola**, sofre limitações de escopo para bem acomodar as atribuições da Fundação Itesp, confirmando a idéia do regime de equilíbrio político previsto na CE//89. Tal pasta acomoda interesses concretamente contrários à agenda de Estado para a regularização fundiária, especialmente no tocante à arrecadação e destinação das terras públicas para fins de interesse público, social e ambiental.

Sobretudo, há pouco lugar para as demandas dos trabalhadores rurais e pequenos produtores sob sua égide. A propósito, é relevante considerar a agenda pública do Governo em extinguir as Casas de Agricultura², de grande importância para os trabalhos de assistência técnica e extensão rural (ATER), jogando por terra o argumento de que esta pasta especializada irá manter a assistência aos beneficiários das políticas da Fundação Itesp, como tem sido anunciado.

É cristalino como a **Secretaria da Agricultura e o Governo conferem pouca relevância ao pequeno produtor**. Sem apoio institucional do Estado e estímulos adequados, esses trabalhadores e pequenos produtores se tornam vulneráveis ao processo econômico do agronegócio e não conseguem enfrentar problemas que constroem seu progresso socioeconômico, como deficiência no acesso a mercados, posição inferior nas negociações de mercado com compradores e fornecedores de insumos, acesso inadequado a recursos financeiros para investimentos produtivos, etc. (Collion, 2012; World Bank, 2016).

A **Secretaria da Habitação**, por seu turno, tem ainda menos vocação para abrigar qualquer tarefa da Fundação Itesp, mesmo que atualmente se dedique a algumas ações de

² Disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/08/producao-de-alimentos-e-ameacada-por-proposta-do-governo-doria/>. Vide também: <https://www.adusp.org.br/index.php/defesa-do-ensino-publico/3812-itesp-pl529>.

regularização fundiária exclusivamente urbana por meio do “Programa Cidade Legal”³. Esta pasta sequer poderia acomodar a competência para regularização rural.

Outra questão é que o “Programa Cidade Legal” realiza **apenas parte** dos serviços de regularização urbana que a Fundação Itesp executa pelo “Programa Minha Terra”⁴ e utiliza, proporcionalmente, muito **mais recursos públicos**. Dado o objetivo do PL 529/20 – reduzir gastos e aumentar a eficiência - a proposta de extinção da Fundação Itesp torna inevitável a **comparação dos dois programas**: operações, custos e resultados.

As ações de regularização fundiária do Cidade Legal têm sido feitas de forma **terceirizada** quase que em sua totalidade, mediante sucessivas **contratações de consórcios de empresas** para entrega de produtos técnicos, além da contratação da Companhia Paulista de Obras e Serviço (CPOS), para o gerenciamento daqueles contratos. Tudo a um custo que, no acumulado do período de 10 anos, supera o valor de **R\$ 400 milhões de reais**⁵, cerca de **40 milhões por ano**. O orçamento anual da Fundação Itesp, para todos os seus programas, é **R\$ 65 milhões** (média recente).

A comparação do volume de recursos evoca a comparação dos resultados: o “Programa Cidade Legal” informa a titulação de **mais de 200 mil famílias**⁶, mas tal resultado **não tem correspondência** junto ao Cadastro Oficial de Regularização Fundiária de Unidades Registradas da Central dos Registradores de Imóveis, no item de **Unidades Registradas (tituladas)**⁷, com aproximadamente **48 mil registros**. Nestes, vale lembrar, computam-se, também, as titulações que a Fundação Itesp realiza com os municípios conveniados ao seu programa, bem como aquelas realizadas pelos próprios municípios, de forma autônoma. Os números, aparentemente, não fecham.

Apela-se, desde já, à intervenção dos órgãos de controle na questão: uma auditoria independente é fundamental.

³ Decreto 52.052/2007.

⁴ Decreto 55.606/2010.

⁵ Esse cálculo é fruto da análise dos extratos de contratos dos seguintes processos, disponíveis na Imprensa oficial: Concorrência Pública nº 014/2009 - Processo 10.34.014, Concorrência Pública nº 029/15 - Processo 10.40.029, Processo SH-070/05/2008, Processo SH-914645/2018 e outros contratos para atendimento e manutenção do Programa Cidade Legal.

⁶ Habitação. Cidadel legal. Acesso em 09 set 2020. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=29#:~:text=Em%20busca%20do%20desenvolvimento%20social,em%20desconformidade%20com%20a%20lei.>

⁷ Disponível no link: <https://www.registradores.org.br/RF/frmGraficos.aspx>. Acesso em set/2020

Primeira parte: o PL 529/20 não é mudança operacional, é desmonte.

Considerações jurídicas e institucionais sobre a extinção das políticas agrária e fundiária

Pelo Projeto de Lei nº 529/2020, o Governo anuncia a intenção de adotar medidas de corte de despesas e de gestão “moderna e eficiente” para a Administração do Estado de São Paulo; e dentre elas, a extinção de diversas entidades da Administração indireta, com absorção de suas tarefas por outros órgãos.

Dentre as **entidades ameaçadas de extinção**, consta a **Fundação Itesp** (art. 2º, inciso IV), cujas tarefas e contratos em curso deveriam ser **alocados** de forma fracionada na Administração direta (Art. 3º), conforme futuro decreto estadual, que determinaria - a critério da Administração - o **volume de servidores a ser absorvido**. Previu, por fim, que os empregos públicos sub-rogados “comporão quadro especial e serão **extintos na vacância**” (art. 4º, §2º).

O Governo e as secretarias interessadas na reforma têm se esforçado para sustentar que a mudança é operacional⁸, que tudo continuará a ser executado normalmente, que assistência técnica aos assentamentos será realizada sob **Secretaria de Agricultura e Abastecimento** e que as tarefas de regularização fundiária podem ser alojadas sob a **Secretaria da Habitação**⁹. Mas todos os sinais jurídicos e institucionais dizem o contrário: a paralisação completa dessas políticas está em curso.

Estas manifestações oficiais revelam uma visão limitada sobre o que realiza a Fundação Itesp frente a essas políticas, resumindo as ações da entidade à assistência técnica e extensão rural (ATER) e aos trabalhos especializados de regularização fundiária,

⁸ Em sua conta oficial na rede do Twitter, a equipe do Governador João Dória tem oferecido a seguinte resposta padrão a todas as dúvidas sobre a continuidade dos programas: “A mudança é administrativa e não operacional, o que significa que os técnicos serão preservados e o trabalho deles não muda, apenas passarão a responder diretamente às Secretarias de Estado de cada área.” Disponível em: <https://twitter.com/equipejd/status/1297259248515194885>. Acesso em 07 set. 2020.

⁹ Manifestação do Secretário de Estado de Projetos, Orçamento e Gestão em 28 de agosto de 2020: “Nenhum assentamento rural ou comunidade quilombola do Estado de São Paulo vai ficar sem atendimento com a extinção do Itesp. A prestação deste serviço será absorvida pela estrutura de assistência técnica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que já conta com estreito relacionamento com os pequenos produtores rurais. A regularização fundiária, por sua vez, já é realizada pela Secretaria de Habitação, não sendo necessária a coexistência de uma fundação para realização deste trabalho. Todos os servidores essenciais serão mantidos e direcionados a esses órgãos, uma vez que com a extinção haverá um período de transição para o completo fechamento da estrutura. Atualmente a o Itesp presta assistência técnica para em 140 assentamentos rurais e 36 comunidades remanescentes de quilombos com um orçamento previsto de R\$ 66.2 milhões em 2020, com este valor é possível entregar 700 casas populares para a população de baixa renda por ano.”. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/quinze-ex-secretarios-de-justica-de-sao-paulo-vao-a-assembleia-legislativa-contra-reforma-de-doria-que-acaba-com-instituto-de-terras/>. Acesso em 07 set 2020

ignorando 20 anos de evolução institucional e sua complexificação. Sobretudo, não abordam o fato notório de que sem a unidade operacional, as especialidades alocadas de forma separada jamais produzirão o que hoje se entrega.

É possível demonstrar, a partir dos efeitos jurídicos de parte do projeto de lei, que o objetivo evidente é não realizar estas tarefas, ainda que seu esvaziamento aconteça com o tempo. E isto fica claro, além de outras evidências, por duas disposições do PL 529/20 em relação à política agrária e fundiária: 1) a submissão de suas tarefas à **discricionariedade** própria da Administração direta; 2) a previsão da **paulatina extinção dos empregos** absorvidos.

Os efeitos práticos das características deste arranjo jurídico em relação às operações da política da Fundação Itesp são: 1) a submissão das políticas agrária e fundiária a Secretarias e não mais a uma instituição autônoma significa que tudo o que se realiza hoje por força de determinações legais, isto é, o planejamento e a execução de uma política altamente conflituosa, ficará sujeito à decisão política do Secretário de Estado, uma decisão discricionária, tomada por conveniência e oportunidade; 2) a previsão expressa de que os empregos serão extintos com a vacância dos cargos anuncia objetivamente a decisão de esvaziar aos poucos o quadro de servidores da Fundação Itesp eventualmente absorvido.

Submeter uma política consolidada - que se institucionalizou em uma finalidade legal - à fragilidade dos processos de escolha da Administração direta é o caminho institucional inverso que os estudos sobre Direito e Políticas Públicas apresentam como estratégia para consolidação da **capacidade de ação governamental** (Bucci, 2014). Em termos de estabilidade, uma política pública começa frágil, conta apenas com esforço político dos agentes eleitos, que impulsionam a burocracia para determinado objetivo. Com o tempo, consolidam-se arranjos institucionais para que as ações operem com certa previsibilidade e, então, certa autonomia em relação à agenda política, menos sujeita à ação de interesses contrários.

Neste sentido, além do fundamento constitucional que sustenta a existência da Fundação Itesp, ela já é parte essencial do arranjo institucional das políticas agrária e fundiária, sem o que o Estado de São Paulo **perde sua capacidade atual para planejá-las e executá-las com autonomia.**

1.1 As políticas agrícola, agrária e fundiária em equilíbrio constitucional: não é possível extinguir a Fundação Itesp

Há entrave constitucional para a extinção da Fundação Itesp: compondo o sistema de órgãos definidos com base na Constituição do Estado de São Paulo e tendo consolidado política de tutela e promoção de direitos, não é possível extingui-la. O ordenamento jurídico brasileiro consolidou um regime de proteção aos direitos fundamentais que enquadra a proposta de extinção da Fundação Itesp como um atentado aos direitos que ela tutela.

A inconstitucionalidade do art. 2º, inciso IV do PL 529/20 decorre de uma combinação de aspectos jurídicos e institucionais e se constitui como ofensa ao **regime de equilíbrio** determinado às políticas agrícola, agrária e fundiária nos artigos 184 a 189 da Constituição estadual 1989, campo da ordem econômica. Se aprovado, **afetar**á os meios **institucionais consolidados de proteção e promoção de direitos** de trabalhadores rurais, pequenos produtores e comunidades remanescentes de quilombos, além de ambientais.

De forma direta: a extinção da Fundação Itesp acarreta a **sujeição inconstitucional das políticas agrária e fundiária à política agrícola**, pois retira daquelas as condições institucionais de operar com autonomia, representando o fim do poder do Estado de planejá-las: é o desmonte da estrutura que permite dar equilíbrio social e ambiental ao processo econômico em questão.

A CE/1989 deu *status* jurídico-político equivalente a estas três políticas de Estado - fundiária, agrária e agrícola - reconhecendo tensão natural entre elas, visando equilibrar a exploração econômica ao desenvolvimento sustentável, ambiental e social. Quer dizer que, ao mesmo tempo em que reconhece **legitimidade à livre iniciativa** na exploração dos recursos fundiários (direito à propriedade da terra) e agrários (direito de uso privado dos recursos da terra), reconhece que seus processos econômicos tendem a produzir **impactos ambientais e exclusão social** e que o Estado deve adotar políticas para equilibrá-los.

Assim, a CE/1989 delimitou as diretrizes básicas destas políticas públicas com vistas a seu equilíbrio econômico, ambiental e social:

Artigo 184 - Caberá ao Estado, com a cooperação dos Municípios:

I - orientar o desenvolvimento rural, mediante zoneamento agrícola inclusive;

II - propiciar o aumento da produção e da produtividade, bem como a ocupação estável do campo;

III - manter estrutura de assistência técnica e extensão rural;

IV - orientar a utilização racional de recursos naturais de forma sustentada, compatível com a preservação do meio ambiente, especialmente quanto à proteção e conservação do solo e da água;

V - manter um sistema de defesa sanitária animal e vegetal;

VI - criar sistema de inspeção e fiscalização de insumos agropecuários;

- VII** - criar sistema de inspeção, fiscalização, normatização, padronização e classificação de produtos de origem animal e vegetal;
- VIII** - manter e incentivar a pesquisa agropecuária;
- IX** - criar programas especiais para fornecimento de energia, de forma favorecida, com o objetivo de amparar e estimular a irrigação;
- X** - criar programas específicos de crédito, de forma favorecida, para custeio e aquisição de insumos, objetivando incentivar a produção de alimentos básicos e da horticultura.

Para operar essas missões, a CE/1989 previu a criação de um **sistema de órgãos** responsáveis pelo planejamento e execução das políticas agrícolas, agrária e fundiária:

§1º - Para a consecução dos objetivos assinalados neste artigo, o Estado organizará **sistema integrado de órgãos públicos** e promoverá a **elaboração e execução de planos de desenvolvimento** agropecuários, **agrários e fundiários**.

As finalidades legais da Fundação Itesp são, portanto, competências com assento constitucional:

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.

Sendo a principal ferramenta do Estado para promover o equilíbrio social e ambiental dos processos econômicos da atividade agrícola, as atribuições das políticas agrária e fundiária são de natureza protetiva, promovendo a tutela de direitos de natureza social, econômica, cultural, étnica e ambiental; por isso, inclusive, a vinculação da Fundação Itesp à Secretaria da Justiça e da Cidadania.

Assim, a extinção da Fundação Itesp desequilibra o funcionamento deste sistema de órgãos, em prejuízo à parte vulnerável deste conflito. E o PL 529/20 o faz tentando atingir a principal característica de um sistema: a autonomia das suas unidades. A autonomia, em

termos jurídicos, se estabelece com a determinação de **competências**, em normas jurídicas. Essa autonomia pode ser mais ou menos frágil, conforme a maior ou menor facilidade de alteração das normas que atribuem competências aos órgãos, o que define, portanto, **a maior ou menor segurança jurídica da autonomia**.

Se a competência de um órgão pode ser alterada por decreto, sua autonomia é relativamente frágil, pois depende da ação de um único agente público, o chefe do poder executivo. Se a competência foi definida em norma constitucional, sua autonomia é forte, porque sua alteração deverá mobilizar muitos agentes públicos, necessários para alterar a sua norma.

No âmbito da organização administrativa, uma política que se subordine à atuação da **Administração direta tem pouca autonomia**, pois se sujeita à vontade política do representante eleito e sua equipe, que pode alterá-la por atos jurídicos unilaterais, como portarias e decretos. O cumprimento dessas tarefas depende apenas do compromisso político do governo.

É por isso que a garantia do cumprimento de tarefas politicamente conflituosas depende de mecanismos jurídicos de coerção e de limitação da discricionariedade. A criação de uma pessoa jurídica na Administração indireta, com a delimitação de suas finalidades e suas competências para agir garante estabilidade a certas agendas, pois permite que o corpo técnico possa agir sem interferências: ainda que possa designar os dirigentes destas entidades, o Governo não pode intervir em seus processos sob pena de ilegalidade, o que pode ser enfrentado, inclusive, por tutela judicial.

Este modelo de organização tem vários mecanismos de reforço e proteção, **os controles finalísticos**: um conjunto de normas jurídicas e órgãos de controle que força a entidade a cumprir seus propósitos. Esses controles atrelados à finalidade - que apenas as entidades descentralizadas sofrem - orientam permanentemente sua burocracia: Tribunais de Contas, Ministério Público, seu próprio corpo jurídico interno, quando opina sobre suas ações com deveres legais e responsabilidade funcional, além do controle social e do controle judicial, que pode ser provocado.

A Administração direta, ao contrário, pode mal cumprir suas agendas políticas sem maiores responsabilidades de cunho jurídico, o que sujeita todas as suas ações aos reveses das disputas de interesses.

Este entendimento representa a ideia weberiana básica da eficiência burocrática, presente também em teorias sobre a capacidade do Estado: a eficiência estatal para agir sobre questões conflituosas se verifica com uma combinação de autonomia e inserção social que apenas corpos técnicos independentes e protegidos contra excessivas ingerências políticas podem alcançar (Evans, 1993). A partir da finalidade legal, o corpo técnico de determinadas políticas complexas pode desenvolver uma lógica institucional própria e, assim, se inserir no contexto do conflito para intervir sobre ele com autonomia técnica e política.

1.2 O histórico das políticas agrária e fundiária antes da autonomia

O histórico institucional que levou à criação da Fundação Itesp confere substância de fato ao argumento desta Nota Técnica sobre a inconstitucionalidade do art. 2º, inciso IV do PL 529/20. Não que isso seja necessário, porque o atentado à autonomia das políticas agrária e fundiária decorre dos próprios efeitos jurídicos da operação pretendida. Trata-se apenas de descrever como estas tarefas já operaram na Administração direta e demonstrar seus inúmeros reveses.

O corpo técnico que impulsionou esse processo se formou na agenda da redemocratização, mobilizado a enfrentar os problemas da irregularidade da malha fundiária, os conflitos dela decorrentes e as suas consequências sociais a partir da ação permanente do Estado. Até se consolidar na criação legal, este corpo técnico pequeno esteve alocado sobre a Administração direta, de forma mais ou menos fracionada, passando por vários órgãos e Secretarias, ampliando ou reduzindo competências, até que, finalmente, foi alocado na **Secretaria da Justiça e da Cidadania**, onde se desenvolveu e alcançou a forma jurídica atual.

No início da década de 1980, as tarefas das políticas agrária e fundiária não estavam especificadas em diretrizes de atuação. A maior abertura política dos governos permitiu reunir e direcionar competências técnicas de regularização fundiária com diretrizes de origem socioeconômica que orientavam sua destinação social para as primeiras ações do corpo técnico do Itesp.

Desta época até a criação da Fundação, em 1999, a tônica de ação sempre fora **reunir as atribuições** sob forma organizacional que garantisse **autonomia institucional**

para a elaboração e gestão de tais políticas. Em sentido contrário, a resistência à unificação destas funções durou o quanto pôde e teve momentos emblemáticos, como a supressão da previsão de um órgão autárquico com essas missões, no texto original do projeto da Lei 4.957/1985¹⁰.

Esse processo de consolidação turbulento deixou **visíveis marcas sobre os resultados** da ordenação da estrutura fundiária do Estado em uma linha temporal, com a diferença sensível de áreas arrecadadas e assentamentos implantados conforme a unidade funcional foi se consolidando. É um **aprendizado institucional** e, neste sentido, é veemente testemunho do desmonte do PL 529/20, em sentido contrário.

Na sequência, apresentamos resultados associados a algumas etapas deste processo.

1982-1986: Agenda socioeconômica na Secretaria da Agricultura

A estruturação institucional de um órgão encarregado de tratar de forma integral os problemas da estrutura fundiária teve por impulso inicial o contexto das tensões no campo, no interior do Estado. Em um primeiro momento, a **Secretaria da Agricultura** criou em 1984 o **Instituto de Assuntos Fundiários (IAF)**¹¹, cujas principais funções eram lidar com as questões fundiárias na pasta, além da ordem para levantamento e inventário de bens imóveis rurais do Estado¹².

Neste contexto, foram formuladas duas importantes legislações estaduais, a **Lei nº 4.925/1985**, com conceitos e diretrizes para discriminação de terras e legitimação de posse, e a **Lei nº 4.957/1985**, dos planos públicos de valorização e aproveitamento de recursos fundiários, pela qual se estabeleceram critérios para seleção de trabalhadores rurais sem terras e a implantação de assentamentos, com os instrumentos para o planejamento individual e coletivo com vistas ao seu desenvolvimento.

Como resultado, entre 1984 e 1986, foram arrecadados 07 (sete) próprios estaduais nos municípios de Araras, Sumaré, Casa Branca, Itapeva, Itaberá, Porto Feliz, Promissão e Araraquara, que permitiram a implantação de **14 (quatorze) projetos de assentamento**¹³.

¹⁰ O anteprojeto de lei foi publicado na Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA, V – 15 Nº 1 – Jan/Fev/Mar/Abril - 1986, páginas 86 a 89, sob o título “Sobre o Projeto de Lei de Aproveitamento de Terras Públicas no Estado de São Paulo”.

¹¹ Decreto estadual nº 22.969, de 1984.

¹² Decreto estadual nº 21.003, de 1984.

¹³ Projetos de Assentamento Araras I e Araras II (município de Araras); Sumaré I e II (município de Sumaré); Casa Branca (município de Casa Branca); Itapeva II, Área 1 (município de Itapeva); Itapeva II, Áreas 2 e 3

1986-1990: Breve existência da Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários

A edição do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária¹⁴ e a articulação de órgãos federais (Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e INCRA) propiciou a criação da primeira secretaria especializada em São Paulo para tratar da agenda agrária e fundiária, vinculada ao Gabinete do Governador, a **Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários, de 1986**¹⁵, que previu duas áreas integradas: o Departamento de Assentamentos Fundiários (DAF) e o Departamento de Regularização Fundiária (DRF).

Contudo, evidenciando a forte resistência política e a rejeição da agenda da reforma agrária desde os debates da constituinte, essa secretaria especializada teve efêmera existência, sendo **extinta em 1988** e suas **atribuições fracionadas** entre a **Secretaria da Agricultura**, que ficou com o Departamento de Assentamentos, e a **Procuradoria Geral do Estado**, que alocou o Departamento de Regularização Fundiária. Tal retrocesso atrasou a marcha das ações em curso, por causa da **dissociação das funções** de regularização fundiária e de implantação de assentamentos e respectiva assistência técnica aos trabalhadores.

Como resultado, entre 1987 e 1990, foram arrecadados apenas 02 (dois) próprios estaduais nos municípios de Itapetininga e Euclides da Cunha, que permitiram a implantação de **02 (dois) projetos de assentamento**¹⁶.

1991-atual: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e a Fundação Itesp

Foi apenas sob a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, a partir de 1991, quando uniu as áreas de Regularização Fundiária e a de políticas de Assentamentos, que o Itesp - criado como Coordenadoria¹⁷ - conseguiu arrecadar, enfim, considerável volume de terras públicas e realizar uma explosiva implantação de assentamentos.

(município de Itaberá); Porto Feliz (município de Porto Feliz); Promissãozinha (município de Promissão); Monte Alegre I, II e IV (município de Motuca) e Monte Alegre III (município de Araraquara).

¹⁴ Decreto Federal nº 91.766/1985, não por acaso expressamente revogado em 2019, pelo Decreto nº 9.757, de 2019, por interesse do Ministério Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

¹⁵ Decreto estadual nº 24.814, de 1986.

¹⁶ Projetos de Assentamento Capão Alto (município de Itapetininga) e Santa Rita do Pontal (município de Euclides da Cunha).

¹⁷ Decreto nº 33.133, de 15 de março de 1991

Entre os anos de 1991 e 1994, 03 (três) imóveis foram arrecadados, nos quais foram instalados **08 (oito) Projetos de Assentamentos**.

À medida que as ações do Itesp foram vertendo maiores e efetivos resultados, na década de 1990, foi ficando claro que não bastava reconhecer e regularizar o domínio fundiário e assentar trabalhadores sem terra: era necessário estabelecer procedimentos para mediar permanentemente os conflitos, promover ações para garantir a formação e capacitação dos trabalhadores e de sua assistência técnica com vistas ao desenvolvimento social e econômico dos assentamentos.

Os anos de 1995-1998 foram de relevante confluência política para a agenda desenvolvida pela Coordenadoria do Itesp: o órgão teve sua equipe ampliada e passou a receber maior volume de recursos operacionais. Neste período, não por acaso, houve a implantação de **72 projetos de assentamento**¹⁸.

Em 1996, foi criado um Grupo de Trabalho para as primeiras tarefas de **reconhecimento de territórios de comunidades remanescentes de quilombos** pela Coordenadoria do Itesp, sendo uma iniciativa anterior à da União. Em 1997, a Lei estadual nº 9.757 estabeleceu os procedimentos legais para a legitimação de posse dessas áreas, com várias comunidades reconhecidas já em 1998.

Como se observa, a proteção jurídica estabelecida com a criação legal da entidade foi uma demanda para consolidar esse significativo acúmulo institucional, com o propósito de resguardá-lo e desenvolvê-lo, fazendo avançar a agenda fundiária e agrária.

A partir daí, o corpo técnico da Fundação Itesp passou a ter autonomia e capacidade burocrática para estabelecer rotinas de estudos técnicos permanentes sobre a estrutura

¹⁸ Projetos de Assentamento Alvorada, Arco-Iris, Canaã, Flor Roxa, Haroldina, King Meat, Lua Nova, Marco II, Nossa Senhora Aparecida, Novo Horizonte, Pontal (Santa Rosa 2), Santa Apolônia, Santa Carmem, Santa Cristina, Santa Cruz, Santa Isabel I, Santa Lúcia, Santa Rosa I, Santana, Santo Antonio 1, Vale dos Sonhos e Washington Luís (município de Mirante do Paranapanema); Água Limpa 1, Água Limpa 2, Florestan Fernandes (São Jorge), Palu, Quatro Irmãs, Rodeio, Santa Eudóxia, Santo Antonio 2, (município de Presidente Bernardes); Maturi e Santa Rita (município de Caiuá); Santa Rita, Santo Antonio da Lagoa e São José da Lagoa (município de Piquetópolis); Primavera 1, Primavera 2, Radar, Santa Maria e Tupanciretã (município de Presidente Venceslau); Ypinary (município de Ribeirão dos Índios); Santa Rita (município de Tupi Paulista); Porto Letícia, Rancho Alto e Rancho Grande (município de Euclides da Cunha); Bonanza e Nova do Pontal (município de Rosana); Bom Pastor (município de Sandovalina); Córrego Azul, Água Branca I, Alcídia da Gata, Cachoeira do Estreito, Haidéia, Laudenor de Souza (Porto Alcídia), Santa Rita da Serra, Santa Terezinha da Alcídia, Santa Vitória, Santo Antonio Coqueiros, Vale Verde e Vô Tônico (município de Teodoro Sampaio) Araras 3 (município de Araras); Cordeirópolis (município de Cordeirópolis); Camaquã (município de Ipeúna); Vergel (município de Mogi-Mirim; Bela Vista (município de Iperó); Silvânia (município de Matão); Guarani (município de Pradópolis); Bebedouro (Reage Brasil) (município de Bebedouro); Córrego Rico (município de Jaboticabal); Ibitiúva (município de Pitangueiras); Boa Sorte (município de Restinga) e Pirituba II – Área 6 (município de Itapeva).

fundiária urbana e rural e resolver a segunda parte da histórica irregularidade dominial: as mazelas sociais da urbanização desordenada e o permanente estado de exclusão social que ela reproduz.

Assim, reunindo recursos humanos e materiais, a **Fundação Itesp avança desde 1999** sobre as várias dimensões das políticas agrária e fundiária como vasto acúmulo institucional, qual desenvolveu todo o aparato legislativo para intervir em problemas tipicamente complexos, cuja solução não é apenas técnica ou prestacional, mas também de natureza política, com critérios de escolha construídos de forma legítima para dar a estas tarefas os propósitos econômicos e sociais pretendidos pela Constituição do Estado.

Foi a partir da criação legal que a Fundação Itesp desenvolveu as propostas legislativas que culminaram nos ritos legais dos programas de **legitimação de posse** de pequenos e médios possuidores rurais e o mais completo **programa de apoio à ordenação territorial de municípios**, mediante regularização fundiária urbana e rural de baixo custo e alta qualidade técnica, o **“Programa Minha Terra”**. Nessas duas frentes, as demandas ainda estão invencíveis.

Conclusão:

A inconstitucionalidade da extinção da Fundação Itesp decorre da ofensa ao regime de equilíbrio entre as políticas agrícola, agrária e fundiária, que se estrutura em um sistema de órgãos previsto no art. 184, §1º da CE/89, unidades que devem operar com autonomia. O histórico institucional que levou à criação da entidade descentralizada é contundente argumento de fato a este respeito: antes de operar com a organização administrativa atual, a interferência da Administração direta sobre o curso das políticas agrária e fundiária operou em prejuízo de sua autonomia técnica, sua eficiência e resultados. Tal proposta deve ser rejeitada, com a **supressão do inciso IV do artigo 2º do PL nº 529/20**.

Espera-se que este Manifesto alcance os Deputados e as Deputadas do Estado de São Paulo e que os sensibilize quanto ao seu papel histórico na resistência a este retrocesso de direitos. Que alcance os órgãos de controle, para que possam intervir na questão, no âmbito de suas competências. Que alcance os meios de comunicação, para que cumpram sua missão de pluralizar o debate público sobre as razões e efeitos do PL 529/20, especialmente a falta de racionalidade econômica da proposta e os interesses que privilegia.

Segunda Parte: as políticas públicas da Fundação Itesp O que são, impactos econômicos e sociais

De modo geral, as políticas públicas implementadas pela Fundação Itesp têm a finalidade de gerir o próprio patrimônio público de seu uso indevido, intervir no conflito fundiário para garantir direitos ao trabalhador rural, sua inclusão social e o desenvolvimento da cidadania, a proteção ambiental, o reconhecimento de comunidades remanescente de quilombos e a colaboração ao ordenamento territorial de municípios. Na medida em que foi designada para executar uma função exclusiva de Estado, oriunda de um dever constitucional estabelecido, não há que se cogitar a validação dessas políticas em uma perspectiva puramente econômica ou lucrativa.

Ainda assim, seus números causam impacto, refutando cabalmente o argumento de eficiência e economia do PL 529/2020. Com um **orçamento anual pequeno – R\$ 65 milhões em média recente** – e um quadro técnico de menos de 600 servidores, a transformação social, a riqueza e o progresso econômico que as ações da Fundação Itesp geram são muito maiores.

2.1 Regularização Fundiária e a destinação das terras públicas

A Fundação Itesp foi incumbida de promover a regularização fundiária em terras devolutas (uma espécie de terra pública), ou presumivelmente devolutas, sendo a principal instituição responsável por impulsionar o processo de discriminação, regularização e destinação social deste bem. Além disso, foi autorizada a executar parcerias com a União, outros órgãos e municípios (vide item 2.5) para o desenvolvimento da política fundiária, promovendo inúmeras ações de regularização fundiária urbana e rural, inclusive em Unidades de Conservação.

O que isso significa e qual a relevância de isso ser realizado por um órgão de Estado com missões bem definidas?

Antes de tudo, destaque-se que a Fundação Itesp já desenvolveu trabalhos técnicos especializados (cadastros, diagnóstico, levantamento georreferenciado, regularização registral etc.) em mais de **1.000.000 ha. (um milhão de hectares)** em áreas públicas e privadas no Estado de São Paulo, para fins de discriminação, regularização e destinação social e ambiental; mais de **230.000 ha (duzentos e trinta mil hectares)** em 140 assentamentos estaduais; e mais **60.000 ha (sessenta mil hectares)** pertencentes a 36

comunidades quilombolas. Ademais, estima-se que ainda existam cerca de **500.000 ha (quinhentos mil hectares)** de terras devolutas ou em discriminação, especialmente no Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira, Alto Ribeira e Vale do Paraíba, que deverão receber trabalhos da Fundação Itesp nos próximos anos para a devida regularização e destinação.

Para compreender uma pequena parcela do impacto destas ações, estima-se que de todas as terras do país, **mais de um terço seja de domínio público** (Spavorek et. al, 2018), que nunca foram incorporadas ao patrimônio privado por uma forma legítima de aquisição da propriedade, e mesmo aquelas que foram, em grande parte, estão em **situação irregular**, seja no aspecto dominial (quanto ao direito de propriedade), seja em relação aos aspectos ambientais, urbanísticos e até mesmo sociais. Tal monumental irregularidade, advém da formação histórica da nossa malha fundiária por confusos e mal planejados atos de governo e por inúmeros **processos injustos e violentos de ocupação** do território, que propiciaram (e ainda propiciam) conflitos, exclusão social e a degradação ambiental.

Passados o Regime das Sesmarias (até 1822), o regime de posses (1822 a 1850) e a Lei de Terras (1850), o Estado de São Paulo se tornou o proprietário da maior parcela das terras devolutas do seu território por meio do artigo 64 da Constituição de 1891. Isso quer dizer que, em relação ao domínio particular, todas as terras que não pudessem ser legalmente atribuídas aos sujeitos privados, segundo as sucessivas regras do sistema de domínio, seriam consideradas do domínio dos Estados: terras devolutas estaduais.

Desde então, o Estado de São Paulo passou disciplinar suas terras devolutas e a promover a sua discriminação daquelas de domínio particular. Isso perdura até os dias de hoje dada à complexidade da malha fundiária e a necessidade de trabalhos conjuntos de titulação dos ocupantes e destinação dentro dos parâmetros da lei.

Para tanto, o corpo técnico da Fundação Itesp, com mais de 30 (trinta) anos de experiência e investido na missão de promover regularização e destinação de terras devolutas estaduais, impulsiona a investigação técnica da situação dominial e presta subsídio à ação da Procuradoria Geral do Estado.

Um importante desdobramento deste trabalho é o subsídio prestado quanto à situação dominial e a análise técnica da dimensão de imóveis públicos e privados inseridos em **Unidades de Conservação**, especialmente em áreas objetos de ação de **desapropriação indireta** (ações judiciais indenizatórias). Estima-se que a ação conjunta da Fundação Itesp,

órgãos ambientais (Fundação Florestal, Instituto Florestal, Instituto de Botânica etc) e Procuradoria Geral do Estado tenha **economizado mais de 05 (cinco) bilhões de reais** aos cofres estaduais nos últimos vinte anos.

Além disso, a vocação institucional da Fundação do Itesp tem permitido o desenvolvimento de diversas alternativas jurídicas aos morosos processos de discriminação, regularização e destinação de terras devolutas, com foco na paz social, defesa do patrimônio público e desenvolvimento regional, sendo exemplos recentes dessa atuação a Lei Estadual nº14.750/2012, que alterou a Lei Estadual nº 11.600/2003, a Lei Estadual nº16.475/2017 e a Lei Estadual nº16.514/2017, que tratam, respectivamente, da regularização de terras devolutas no Pontal do Paranapanema, no Vale do Ribeira e no Alto Vale, bem como sobre os acordos em ações discriminatórias, demarcatórias e reivindicatórias.

2.2 Legitimação de posse para o reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos

Entre **1998 e 2018**, a Fundação Itesp subsidiou as ações do Estado de São Paulo para o reconhecimento de **36 territórios de comunidades remanescentes de quilombos**¹⁹ em diversas regiões do território, especialmente concentrada no Vale do Ribeira (quadro 1), dentre terras devolutas e particulares.

Em função do art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro se incumbiu da tarefa de emitir títulos de propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos em relação às terras por eles historicamente ocupadas. Impulsionado pelo Grupo Técnico criado em 1996 pelo Itesp, o Estado de São Paulo reconheceu esse direito em relação às comunidades identificadas em terras públicas e particulares estabeleceu rito específico para legitimação de posse através da Lei nº 9.757, de 1997, regulamentada pelos Decretos nº 41.774, de 1997 e nº 42.839, de 1998.

O primeiro passo do processo de titulação das áreas ocupadas por essa população é o reconhecimento de comunidades como remanescentes de quilombo e a identificação do seu território, alicerçado no **Relatório Técnico Científico**²⁰ elaborado por profissionais da

¹⁹ No Estado de São Paulo, existem mais de 50 comunidades quilombolas identificadas, 36 foram reconhecidas pela Fundação Itesp, 06 delas já foram tituladas.

²⁰ O objetivo do Relatório, construído a partir de pesquisas antropológicas, com foco na territorialidade, ocupação atual e histórica, relações sociais, econômicas e culturais, é identificar a comunidade.

Fundação Itesp²¹, construído sob **conceituação antropológica**, a partir de critérios **de auto-afirmação e de dados histórico-sociais**, escritos ou orais. Este Relatório, que reconhece a associação comunitária como sujeito do reconhecimento, instruirá o processo de demarcação e titulação dos territórios quilombolas.

Feito o devido reconhecimento, a equipe técnica da Fundação Itesp inicia um processo de análise do cadastro da malha fundiária, para identificar a titularidade do território.

Sendo área devoluta estadual, encaminha-se o processo de regularização fundiária à Procuradoria Geral do Estado para transferência do domínio à Associação da comunidade remanescente de quilombo, segundo estabelece a legislação estadual. Se as terras devolutas forem municipais, a regularização poderá se dar por meio de legislação municipal.

Sendo área de propriedade particular, o Estado de São Paulo auxilia a União (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA) nos procedimentos de reconhecimento e titulação destes territórios. Em função do Decreto Federal nº 4.887, de 2003, que tardiamente regulamentou o art. 68 ADCT, foi reconhecida a responsabilidade solidária entre União (INCRA), Estados e Municípios para a cooperação nesta matéria²². A Fundação Itesp compartilha com o órgão federal o Relatório Técnico Científico para subsidiar as ações de desapropriação da área particular, a cargo do INCRA.

Caso a área ocupada pela comunidade esteja em unidade de conservação estadual, serão discutidas soluções junto à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, visando à conciliação das necessidades de preservação ambiental com o desenvolvimento socioeconômico (sustentável) das comunidades, bem como com o direito à propriedade sobre o imóvel.

Mas as ações do Estado de São Paulo, impulsionadas pela Fundação Itesp, vão muito além do que estabelece a Constituição Federal de 1988: além de sair na frente no processo de identificação e regularização fundiária dessas áreas, as ações são associadas a um efetivo programa de desenvolvimento socioeconômico das comunidades, com respeito às suas tradições culturais (vide item 2.4).

²¹ Relatório Técnico Científico é feito por ser atribuição institucional da Fundação Itesp, e não faz parte do rol de ações do Programa “Minha Terra”, que tem por objetivo a regularização fundiária.

²² Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, **sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

Quadro 1 - Comunidades Quilombolas reconhecidas (1998 a 2018)					
	Comunidade	Município	Área total (ha)	Famílias	Ano
1	Ivaporunduva	Eldorado	2.754,36	98	1998
2	Maria Rosa	Iporanga	3.375,66	25	1998
3	Pedro Cubas	Eldorado	3.806,23	40	1998***
4	Pilões	Iporanga	6.222,30	63	1998*
5	São Pedro	Eldorado/Iporanga	4.688,26	39	1998*
6	Cafundó	Salto de Pirapora	209,64	24	1999
7	Caçandoca	Ubatuba	890,00	50	2000
8	Jaó	Itapeva	165,77	53	2000
9	André Lopes	Eldorado	3.200,16	76	2001
10	Nhanguara	Eldorado/Iporanga	8.100,98	91	2001
11	Sapatu	Eldorado	3.711,61	91	2001
12	Galvão	Eldorado/Iporanga	2.234,34	34	2001****
13	Mandira	Cananéia	2.054,65	16	2002
14	Praia Grande	Iporanga	1.584,83	34	2002
15	Porto Velho	Iporanga	941,00	19	2003
16	Pedro Cubas de Cima	Eldorado	6.875,22	22	2003
17	Capivari	Capivari	6,93	17	2004
18	Brotas	Itatiba	12,48	32	2004
19	Cangume	Itaóca	724,60	37	2004
20	Camburi	Ubatuba	972,36	39	2005
21	Morro Seco	Iguape	164,69	47	2006
22	Poça	Eldorado/Jacupiranga	1.126,14	41	2008

23	Ribeirão Grande/Terra Seca	Barra do Turvo	3.471,04	77	2008
24	Cedro	Barra do Turvo	1.066,11	23	2009
25	Reginaldo	Barra do Turvo	1.279,68	94	2009
26	Pedra Preta/Paraíso	Barra do Turvo	3.280,26	80	2009
27	Sertão Itamambuca	Ubatuba	509,94	31	2010
28	Peropava	Registro	395,98	25	2011
29	Bombas	Iporanga	2.512,73	16	2014
30	Aldeia	Iguape	7.350,63	17	2014
31	Abobral Margem Esquerda	Eldorado	3.459,23	38	2014
32	Engenho	Eldorado	534,11	15	2014
33	Retiro Ex-Colônia Velha	Cananeia	2.399,02	10	2015
34	Biguazinho	Miracatu	792,47	09	2018
35	Piririca	Iporanga	1.081,50	14	2018
36	Ostra	Eldorado	238,63	17	2018

2.3 Mediação de conflitos fundiários

Segundo dados da **Fundação ITESP (2019)**, entre **2010 e 2018**, ocorreram mais de **300 (trezentas) ocupações de terras no Estado de São Paulo**, organizadas por vários movimentos sociais (ver Gráfico 1). Considerando que a ocupação de terras pública como forma de luta pela democratização do seu acesso convive com a grave, permanente e histórica ilegalidade de apropriações irregulares destas mesmas terras por poucos agentes privados, o Estado se obriga a manter permanente organização administrativa e tratamento destes conflitos.

A permanência da concentração fundiária no Brasil é a grande motivação para que os trabalhadores rurais se mobilizem. Dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006) mostram que a concentração de terras, estimada pelo índice de Gini em 0,872, foi maior que em 1975 (0,855), 1985 (0,857) e 1995 (0,856). Além disso, do total (8,5 milhões de km²), 36,1% de todas as terras são públicas (com 6,4% oficialmente não designadas), 44,2% são privadas e 16,6% não são registradas ou têm mandato desconhecido. (Spavorek et. al, 2018).

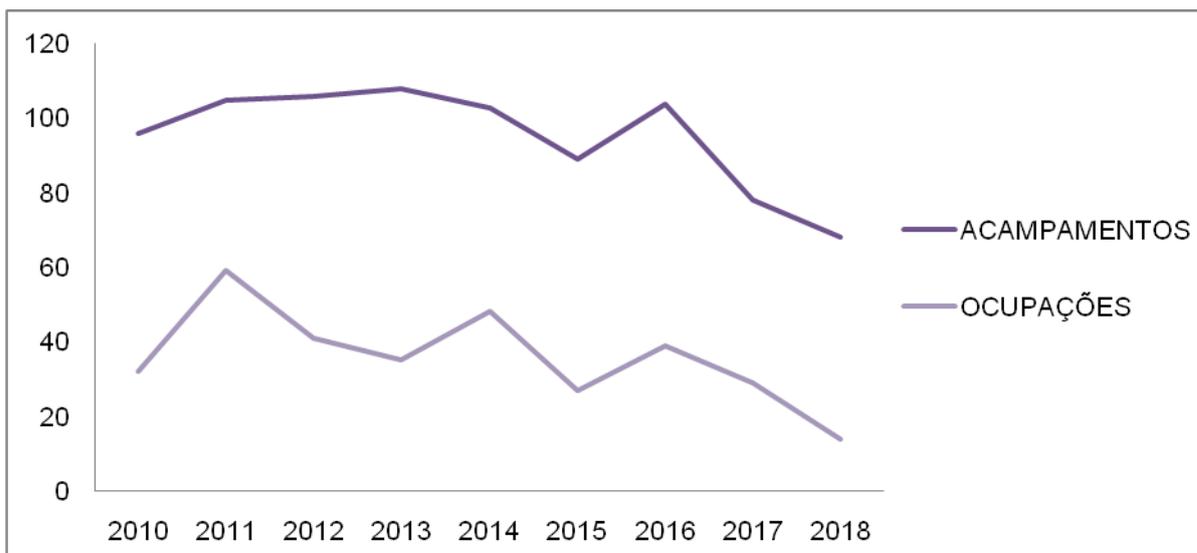


Gráfico 1- Número de ocupações de terras e acampamentos no Estado de São Paulo (2010-2018)

Fonte: Banco de dados da Assessoria de Mediação de Conflitos Fundiários, 2019

De uma perspectiva ampla, a existência da Fundação ITESP, com suas competências legais e sua vocação institucional, conforma compromisso do Estado de São Paulo na mediação destes conflitos pela posse e uso da terra, a medida em que se estabelece uma política agrária (com a instituição de assentamentos rurais) e fundiária (através da regularização de áreas públicas de interesse social) para a população paulista. Desde o início da década de 1980, o seu corpo técnico de servidores estaduais associado à relevante parcela da sua comunidade científica reconhece estas demandas pela democratização do acesso à terra e pelo resgate da cidadania de trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade social.

Isso se mostra relevante na medida em que importante parcela da sociedade tende a compreender as **ocupações** exclusivamente na chave da **ilegalidade e da criminalidade**, para a qual o Estado deveria apenas oferecer o **tratamento policial**. Não há consenso sobre o termo *ocupação*, mas é fato que, neste conflito, ele se apresenta como contrário ao de *invasão*, opondo movimentos de camponeses e trabalhadores sem-terra - que o utilizam como reivindicação legítima de uma área improdutiva - a latifundiários e empresas

proprietárias de imóveis ocupados, que consideram tais formas de ação como atos ilícitos, criminosos ou ilegais.

Desde 1991, o Itesp já mantinha funções específicas para a mediação de conflitos. Atualmente, a Fundação Itesp mantém junto à Diretoria Executiva um quadro específico de servidores, a Assessoria de Mediação de Conflitos.

Com efeito, o diagnóstico sobre o estado frágil da posse da terra no país e no Estado de São Paulo fornece um passo importante para a identificação de prioridades para políticas públicas de desenvolvimento fundiário e rural. Nesse sentido, a atuação da Fundação ITESP é fundamental e de difícil realocação, sobremaneira na Secretaria da Agricultura, onde o tratamento dos conflitos fundiários sem parâmetros legais de atuação encontrará condições políticas pouco propícias para a intervenção equilibrada do Estado, haja vista os interesses conflitantes que acomoda e a discricionariedade que passará a reger a ação governamental nesta área.

O que está em jogo com a proposta de extinção da Fundação ITESP, portanto, não é apenas a descontinuidade das políticas públicas consolidadas e do desenvolvimento econômico do mundo rural do Estado de São Paulo baseado na produção dos pequenos agricultores, mas também a certeza de um cenário de retrocesso civilizatório, com o retorno de numerosos conflitos fundiários e da violência expressiva no campo.

2.4 Desenvolvimento social e econômico em assentamentos e comunidades quilombolas

As ações da Fundação Itesp para o desenvolvimento econômico e social dos assentamentos **movimentam o comércio regional** e impactam a **arrecadação de ICMS** de forma considerável nos municípios. Em 2019, apenas no registro do programa de aproximação comercial entre os agricultores assentados e quilombolas ao mercado institucional (PPAIS, PAA e PNAE) e a outros pontos privados de comercialização, o valor de produção das unidades familiares alcançou cerca de **R\$ 309 milhões**, com estimativa de **arrecadação de ICMS da ordem de R\$ 55 milhões**²³.

A Fundação Itesp presta assistência técnica e extensão rural para mais de **8.500 famílias**, sendo aproximadamente **1.500** localizadas nas **36** Comunidades Remanescentes de

²³ Dados da plataforma digital “Cultivando Negócios”. Disponível em <https://www.cultivandonegocios.sp.gov.br>. Acesso em 09 set. 2020

Quilombos e **7.133** famílias instaladas em **140 assentamentos estaduais**. As ações são realizadas pelos técnicos que compõem as equipes multidisciplinares (engenheiros agrônomos, médicos veterinários, zootecnistas, assistentes sociais, técnicos agropecuários e outros) distribuídas na **sede** (capital) e em **19 Grupos Técnicos de Campo** de 7 regiões do Estado de São Paulo.

O Estado de São Paulo compreendeu que não bastava arrecadar terras e franquear o acesso a ela, era preciso tornar duradoura e fortalecida a posição do trabalhador rural no campo face à força dos processos econômicos da exploração agroindustrial, com sua tendência à absorção e desmantelamento dessas pequenas unidades familiares, comprometendo a produção de alimentos do Estado.

Assim, pela Lei nº 4.957, de 1985, os planos públicos de valorização dos recursos fundiários indicam também ações para o desenvolvimento social e econômico dos trabalhadores rurais como um projeto mais amplo de diversificação da produção agrícola, além de estabelecer condições para a ocupação estável destas terras.

As ações de ATER contemplam: 1) assistência técnica direta para a produção; 2) elaboração de projetos de crédito diversos; 3) apoio à comercialização; 4) recuperação e educação ambiental; 5) articulações junto às prefeituras e órgãos estaduais e federais para garantia de programas e benefícios sociais; 6) estímulo e orientação para organização dos produtores e dos jovens e das mulheres.

O cadastro e a seleção de beneficiários, a sistematização da produção das safras e dos dados sociais, bem como, o acompanhamento da regularidade de exploração do lote, destinado às famílias assentadas, são atividades regulamentadas por meio de portarias internas, sempre não perdendo de vista o que determina as normas legais vigentes.

Programas de Comercialização

Importante parte do trabalho de ATER é orientar e subsidiar técnicos e produtores para as oportunidades de acesso ao mercado de venda direta, colaborar no estabelecimento de pontos de comercialização, firmar parcerias com empresas e agroindústrias, ingressar no mercado institucional e realizar estudos comparativos de preços praticados na comercialização.

O “**Cultivando Negócios**” (2019) é uma plataforma digital, onde são lançadas as produções dos assentamentos e das comunidades de quilombos, os preços de comercialização e o destino das vendas. Pode ser entendido como um instrumento para alavancar as negociações dos agricultores familiares, com o objetivo de garantir o escoamento e a comercialização **direta** de sua produção, diminuindo a venda aos atravessadores.

Em seu primeiro ano de experiência, a iniciativa já registra movimento, como mencionado, de **R\$ 309 milhões** para um universo de **6.719** famílias. Os produtores dos assentamentos federais estão inseridos na plataforma, não ficaram desassistidos, mesmo após o término dos Contratos de ATER com o INCRA.

Encontram-se entre os **principais produtos comercializados o leite, com 72 milhões de litros, sendo que 50 milhões de litros foram produzidos nos assentamentos do Pontal do Paranapanema**, mandioca de mesa e de indústria (fécula), olerícolas (verduras e legumes).

Dentre as produções comercializadas, os alimentos de primeira necessidade sempre foram a prioridade dos agricultores, por trabalharem em regime de economia familiar, o que configura a participação da família em todas as etapas do processo produtivo: preparo de solo, plantio, tratos culturais e comercialização.

Os programas de compra pública de produtos da agricultura familiar, como o **PNAE**²⁴, de merenda escolar, e o **PAA**²⁵, ambos do Governo Federal, bem como colocação dos alimentos em feiras e mercados locais são formas de inserção no mercado institucional promovidas pela assistência técnica, que beneficiam os trabalhadores rurais e população dos municípios nos quais os assentamentos estão inseridos, com a constância no abastecimento de alimentos frescos e saudáveis.

O PPAIS - Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social - criado pela Lei nº 14.591/11, é voltado aos agricultores familiares, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores. Por meio dele, no mínimo 30% das verbas estaduais destinadas à compra de alimentos destinados a hospitais públicos, presídios, escolas públicas, instituições de amparo social, e outras entidades devem ser utilizadas para adquirir produtos oriundos da agricultura familiar, na compra direta, mediante chamada pública.

²⁴ PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar.

²⁵ PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

Ações para desenvolvimento social

As ações sociais realizadas pela Fundação Itesp proporcionam às comunidades assistidas o acesso a direitos como educação, saúde e previdência social. A garantia de aposentadoria, adquirida por meio das gestões dos técnicos da instituição junto aos órgãos competentes, reverte-se em renda adicional importante às famílias, que possuem trabalhadores rurais idosos.

Dentre as múltiplas ações sociais realizadas, encontram-se parcerias e convênios com outras Secretarias de Estado, Prefeituras e entidades.

- **Programa Saúde da Família (PSF)** - com a Secretaria da Saúde. Incentivos estaduais para o custeio das equipes de saúde e investimentos básicos para seu funcionamento. Atualmente, 93% das comunidades atendidas pela instituição têm acesso ao PSF, empregando dezenas de Agentes Comunitários de Saúde residentes em assentamentos e comunidades quilombolas;
- **Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS)** e Prefeituras locais para a implantação de classes descentralizadas de cursos técnicos, em Assentamentos do Pontal do Paranapanema, visando a formação de profissionais que incentivem a produção de forma sustentável, com base ecológica, dos agricultores familiares da região. Até o momento, **400 jovens assentados já foram beneficiados**;
- **Convênio com a FINEP** (Financiadora de Estudos e Projetos/ Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicação, Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e Prefeituras Municipais para a formação de uma rede de 16 Centros Digitais com acesso à internet na região do Pontal do Paranapanema, trata-se de um projeto de inclusão digital, cujo objetivo é promover o desenvolvimento territorial por meio do acesso a tecnologias de informação e comunicação, abrangendo 15 assentamentos, distribuídos em 7 municípios do oeste paulista, para atender **1.496 famílias**, ou aproximadamente 5.236 pessoas.

Ações Ambientais

O planejamento territorial dos assentamentos inclui estudos para identificar, demarcar e isolar as áreas de **Reserva Legal** e de **Preservação Permanente (APPs)**, localizando-se os fragmentos de vegetação nativa para preservação e de solos degradados para ações de recuperação. São várias as ações já realizadas nos assentamentos:

- Mais de 90 projetos para a restauração ecológica, cerca de 1.400 hectares, com o plantio de 2,2 milhões de mudas
- 24 projetos foram implantados com recursos orçamentários próprios;

- 73 projetos foram realizados mediante parcerias promovidas com empresas, responsáveis por 67% das áreas de restauração.
- As ações das empresas privadas têm um aporte financeiro estimado em R\$ 15 milhões.

Um bom exemplo dos benefícios desse processo é o fato de que o município de Mirante do Paranapanema, que teve 1/3 de sua área territorial convertida em assentamentos rurais, obteve um aumento de 45% na área coberta por floresta entre os anos de 1995, quando se implantaram os assentamentos, e o ano de 2018. É lógico inferir que a implantação dos assentamentos baseada nas ações acima descritas contribuíram para esse aumento da cobertura florestal, seja por regeneração natural ou por meio de projetos de restauração ecológica²⁶.

Ações de Formação e Capacitação das comunidades e dos técnicos

Parte do desenvolvimento social e econômico sustentável dos assentamentos e da agricultura familiar é promovida por ações de formação pessoal, compreendendo os assentados, quilombolas e os próprios servidores da Fundação Itesp e englobando aspectos ambientais, culturais e éticos, metodologias participativas de assistência técnica e extensão rural, valorizando o saber popular. Estas tarefas incluem formulação da proposta e a execução de parcerias para a realização de cursos, oficinas, dias de campo, visitas técnicas, seminários, reuniões, encontros, conferências e debates. As parcerias são responsáveis por grande parte do investimento alocado para essas atividades.

Desde o ano 2000, foram realizadas **4.399 atividades de formação e capacitação**, com **73.222 participantes**, nas áreas de agroindústria de origem vegetal e animal, artesanato, agricultura familiar (gestão e comercialização), planejamento participativo das unidades de produção, pecuária leiteira e de corte, entre outros temas importantes, como organização de mulheres, educação ambiental e Sistemas Agroflorestais.

Os investimentos destas atividades somam 3.646.000,00 (três milhões, seiscentos e quarenta e seis mil reais).

Construção do Centro de Memória Agrária de São Paulo – CEMASP

²⁶Fonte: mapbiomas.org

Inaugurado em 2018, na Sede da Fundação ITESP, no município de São Paulo, a construção do CEMASP pautou-se por uma antiga preocupação dos servidores em relação à preservação de um acervo histórico, em posse da instituição, oriundo de diversas outras instituições públicas que tratavam da questão agrária e fundiária, de órgãos antecessores a Fundação, bem como a preservação de sua própria memória institucional, desde sua criação.

A partir de um convênio firmado, em 2013, com o Fundo de Interesses Difusos – FID, da Secretaria da Justiça, aprovou-se o projeto básico, no valor de 2.460.000,00 (dois milhões e quatrocentos e sessenta mil reais), dando início a criação do Centro de Memória Agrária de São Paulo – CEMASP.

Tendo como missão de preservar, recuperar, reconstituir, difundir e prevenir danos à memória histórica da política agrária e fundiária paulista, o CEMASP é um espaço cultural e socioeducativo de visitação pública e gratuita, composto por uma exposição temática e pela biblioteca especializada “*Laudenor de Souza*”.

2.5 “Programa Minha Terra”: regularização fundiária em colaboração com municípios

A irregularidade dominial urbana e rural é crônica em todo o mundo. No Brasil, o diagnóstico vem acompanhado de mazelas ambientais e sociais, especialmente em razão da urbanização desordenada: em 2000, a taxa nacional de urbanização atingiu 81,2%, chegando a 90,12% na região Sudeste e 93,41% no Estado de São Paulo. Esse processo é marcado por exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental, condições particularmente reunidas em conjuntos precários e favelas, com casas sem água encanada, sem coleta de lixo, sem sistema de saneamento, com o despejo de esgoto em estado bruto na natureza (D’Ottaviano; Silva, 2010, p. 205).

A Constituição Federal de 1988, esculpida sob os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da cidadania (artigos 1º e 3º), na busca do cumprimento da função social da propriedade (artigos 5º, inc. XXIII e 170) e da justiça social, estabeleceu a obrigatoriedade de políticas públicas inclusivas, com maior atenção às questões sociais e ambientais, dentre elas a regularização fundiária.

Apesar de o principal ator da regularização fundiária ser o município (art. 182 da CF), por tratar-se de um conjunto de ações que atravessa várias matérias de competência

comum entre os demais entes federativos, estabelecidas no art. 23 da CF²⁷, estabelece-se um regime de cooperação federativa, ordenada pelas diretrizes da União, especialmente a Lei nº 10.257, de 2001, o Estatuto da cidade e, neste momento, mais especificamente, pela Lei nº 13.465 de 2017.

Desde sua criação legal, em 1999, a Fundação Itesp detém competência jurídica para realizar parcerias com os municípios paulistas para esta finalidade, embora a disponibilidade de um corpo técnico altamente especializado já tenha estabelecido uma rotina de colaboração interfederativa em matéria de ordenamento territorial urbano há mais tempo.

Em 2010 foi criado um programa específico para a ação do Itesp, o “**Programa Minha Terra**”, do Decreto Estadual nº 55.606, de 2010, um conjunto de ações de regularização fundiária e de cadastro multifinalitário **com alto impacto social e econômico para os municípios atendidos por meio de convênios executados sem repasses de recursos e a baixíssimo custo.**

A metodologia do Programa Minha Terra compreende uma ação colaborativa entre diversos atores públicos e privados envolvidos na regularização fundiária: a realização do diagnóstico fundiário, participação popular no processo, trabalhos técnicos e jurídicos, qualificação de agentes municipais e acompanhamento integral de todo processo para o registro imobiliário, melhoria da infraestrutura, saneamento ambiental e outorga efetiva de títulos aos cidadãos, que passam a ser proprietários dos imóveis que ocupam.

De outra sorte, o processo de regularização também proporciona ao município a atualização da base do cadastro imobiliário municipal, por meio do **Cadastro Multifinalitário** aplicado, com efeitos imediatos para o planejamento e ordenamento do solo urbano e atendimento da justiça fiscal, geralmente com a melhora da **arrecadação municipal** por meio do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU).

Destaque-se também que há melhora na arrecadação municipal em razão da própria valorização dos imóveis regularizados e registrados, que em futuras transações deverá recolher o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI.

Os números do “Programa Minha Terra” - 2010/2020

²⁷ Como as tarefas de preservação ambiental, os programas de moradia e saneamento básico, o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, etc.

- Trabalhos técnicos em mais de **100.000 imóveis urbanos e rurais** em pequenos municípios do interior
- Entrega de mais de **45.000 títulos** (4.775 somente em 2019).
- Custo estimado por imóvel: **R\$400,00**

Referências

- BUCCI, M.P.D. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.
- COLLION, M.H. **Rural Productive Partnerships: an Inclusive Agri-business Model for Overcoming Small-holder Market Barriers.** Sep, 2012. Disponível em: http://www.ferdi.fr/sites/www.ferdi.fr/files/productive_partnership_paper-_september_2012_copy.pdf
- D'OTTAVIANNI, M.C.L.; SILVA, S.L.Q. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. Planejamento e políticas públicas, n. 32, jan-jun 2009. Repositório IPEA, PP. 201-229.
- EVANS, P. O Estado como problema e como solução. Lua Nova [online]. 1993, n.28-29, pp. 107-157. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>. Acesso em 03 set 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo agropecuário 2006: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro, 2006.
- FUNDAÇÃO ITESP: sua história e realizações, evolução das políticas agrárias e fundiária no estado de São Paulo. Pilla, M.; Andrade, M.R. O.; Marques, Luiz Antônio de Paula. São Paulo, Itesp, 2013.
- _____. Conflitos Fundiários no Estado de São Paulo (2018). São Paulo, 2019.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Itesp. **Negros do Ribeira.** Reconhecimento étnico e conquista do território. 2. ed. Série Cadernos Itesp. N. 3. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, 2000.
- _____. **Terra e cidadãos.** Aspectos da regularização fundiária no Estado de São Paulo. Série Cadernos Itesp. N. 4, 2. ed. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, 2000.
- _____. **Técnicas e rumos:** sistemática aplicada ao cadastro técnico rural e demarcação de assentamentos. Série Cadernos Itesp. N. 5, 2. ed. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, 2000.
- _____. **Mediação no campo:** estratégia de ação em situações de conflito fundiário. Série Cadernos Itesp. N. 6, ano 98. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, 1998.
- _____. **Cultivando sonhos:** caminhos para assistência técnica na reforma agrária. Série Cadernos Itesp. N. 7, ano 98. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, 1998.
- _____. **Contruindo o futuro:** política de investimentos em assentamentos rurais, seus custos e resultados. Série Cadernos Itesp. N. 10, ano 98 2.ed. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, 2000.
- REYDON et al. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. **Land use policy.** 2015 Jan 1;42:509-16.
- SPAVOREK et.al. Who owns Brazilian lands?. **Land use policy.** 2019 Sep 1;87 p.104062.
- WORLD BANK. **Linking Farmers to Markets through Productive Alliances:** an Assessment of the World Bank Experience in Latin America. Washington: The World Bank Group. 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25752>