

A relação entre função social e propriedade no processo de desapropriação da Fazenda Annoni

The relationship between social function and property in the expropriation process of Fazenda Annoni

Simone Lopes Dickel

Doutoranda em História no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo (UPF), bolsista CAPES.

Resumo: O presente texto resulta da necessária discussão acerca da relação entre o direito à propriedade e a função social da propriedade da terra. Trata-se de uma discussão que ocupa uma infinidade de páginas do grande complexo de peças que compõem o processo judicial de desapropriação da fazenda Annoni, imóvel rural localizado no Município de Sarandi, na região Norte do Rio Grande do Sul. Sua desapropriação decretada em 1972, respondia na época a uma demanda por terras decorrente da construção da Barragem do Passo Real¹, grande obra construída durante o Regime Militar que desalojou centenas de famílias. As razões que levaram à escolha desse imóvel eram até então pouco conhecidas, e talvez ainda careçam de uma investigação mais apurada. Entretanto, a partir da discussão sobre a função social, pretende-se fazer algumas ponderações e levantar algumas variáveis.

Palavras-chave: Fazenda Annoni, propriedade, função social, desapropriação.

Abstract: This text results from the necessary discussion about the relationship between the right to property and the social function of land ownership. This is a discussion that occupies an infinity of pages of the large complex of pieces that make up the judicial process of expropriation of the Annoni farm, a rural property located in the municipality of Sarandi, in the northern region of Rio Grande do Sul. Its expropriation, decreed in 1972, responded at the time to a demand for land resulting from the construction of the Passo Real Dam, a major work built during the Military Regime that displaced hundreds of families. The reasons that led to the choice of this property were until then little known, and perhaps still need a more detailed investigation. However, from the discussion on the social function, it is intended to make some considerations and raise some variables.

Keywords: Annoni Farm, property, social function, expropriation.

1. Localizada entre Cruz Alta, Ibirubá e Espumoso. O processo de construção da Usina Hidrelétrica do Passo Real formou o maior lago artificial do estado do RS. Segundo Seminotti (2008, p. 131), a região de Cruz Alta, no noroeste Rio-Grandense, apresentava as características próprias à construção de hidrelétricas em decorrência de suas condições naturais.

A terra tem a função de prover a vida. É até estranho dizer que a terra tem uma função, ela é a provedora da vida, não por função, por obrigação, mas porque é de sua natureza, da essência de seu ser.
(Carlos Frederico Marés)

Introdução

O imóvel rural denominado oficialmente fazenda Sarandi Annoni, tornou-se conhecido no Brasil na década de 1980, quando milhares de sem terras da região, oriundos de cerca de 33 municípios vizinhos na região norte do Rio Grande do Sul, se organizaram e resolveram adentrar no imóvel que era objeto de um conflito infundável na justiça, entre a família proprietária (desapropriados) e a União (desapropriante). Assim, milhares de vítimas de um amplo e complexo processo de exclusão no campo, resolveram ocupar o imóvel que encontrava-se ocioso em sua maior parte em razão de decisões judiciais que impediam o Incra de dar a ele a destinação pretendida.

Eram mais de nove mil hectares ocupados por algumas centenas de cabeças de gado dos proprietários, e cerca de cinquenta famílias alocadas pelo Incra na década anterior. Eles faziam parte do grande grupo de desalojados para os quais o imóvel foi inicialmente desapropriado, mas em razão da resistência da família proprietária, amparada por algumas brechas na legislação, apenas um primeiro grupo conseguiu ser assentado provisoriamente e assim permanecer na terra.

Na madrugada de 29 de outubro de 1985, esses novos sujeitos passaram a ocupar o imóvel, pressionando a realização da reforma agrária e engrossando ainda mais o caldo de conflitos em torno da terra. Na condição de sem terras, essas famílias passaram a exigir que o conflito fosse resolvido na justiça de forma definitiva, para que o imóvel tivesse uma destinação social, tendo em vista a situação de vulnerabilidade de milhares de trabalhadores rurais sem terras na região, contexto que se agravou em função do processo de modernização no campo.

O decreto que declarou o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária foi baixado em 1972 pelo presidente Médici, mas a resistência ao ato por parte dos desapropriados levou o poder público a ver frustrado em grande parte seu plano de assentamento, em função de determinações judiciais que exigiam que o *status quo* do imóvel fosse mantido enquanto a situação da propriedade não era definida. Assim, o Incra conseguiu assentar de forma provisória apenas parte das famílias destinadas ao imóvel, enquanto grande parte dele era ocupada pelo gado dos desapropriados. Enquanto isso, um tempo de angústias e incertezas era vivenciado por famílias que em pouco tempo tiveram de sair de suas terras, na maioria das vezes sem um destino certo. (DICKEL, 2017)

O que levou a um conflito judicial tão complexo? A possibilidade de manutenção da propriedade mediante comprovação de que imóvel pertencia à categoria “empresa rural” levou os desapropriados a resistir à desapropriação, usando de todos os subterfúgios legais possíveis. O direito à propriedade é invocado pelos desapropriados, que recorrem à Constituição para requerer proteção ao direito tão fundamental. Já a União utilizou-se do princípio ao qual a propriedade da terra estava condicionado, a função social, como prerrogativa para decretar a desapropriação, argumentando que o exercício do direito à propriedade estaria em desacordo com os anseios da sociedade. Havia uma solução apontada pelo poder público para que a terra

cumprisse sua função social, a partir da realização da reforma agrária.

Desse modo, a fim de ordenar as discussões, este texto se propõe, em um primeiro momento, pensar sobre a função social enquanto um princípio norteador ao exercício desse direito, um condicionante ao direito à propriedade, questionando o caráter punitivo da desapropriação. Num segundo momento, cabe pensar em que medida os requisitos para o cumprimento da função social são atendidos no caso do imóvel desapropriado, a partir de dados relacionados em um laudo pericial datado de 1976, e que faz parte do processo judicial de desapropriação, a fim de evidenciar a desapropriação muito mais como uma política pública de reordenamento fundiário, que busca reduzir os conflitos e as desigualdades, do que mera punição ao latifúndio.

Considerações iniciais acerca do direito à propriedade e da função social

A lei nº 4.504, conhecida como Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), representa sem dúvidas, um grande marco na legislação agrária brasileira, especialmente no que se refere à criação de um aparato legal que prevê a possibilidade de realização da reforma agrária, uma vez que possibilita o questionamento do direito à propriedade mediante a exigência do cumprimento da função social da propriedade. Mas, o que a desapropriação representa em termos de direito à propriedade realmente? Trata-se de uma sanção ao não cumprimento da função social da propriedade ou de uma política pública para dar à terra uma função social? É o que discute Carlos Frederico Marés², que fornecerá o aporte teórico para balizar nossas reflexões acerca da desapropriação da Annoni.

Autor do livro “A função social da terra” (2003), entre outros, Marés afirma que a propriedade e a desapropriação “são irmãs siamesas”. Quando surge a propriedade no seu sentido moderno, o Estado passa a ter o dever de protegê-la, salvo no caso em que ele próprio necessite desapropriá-la, quando ela deixa de ser privada e passa a ser propriedade do Estado (2006). Entretanto, se enquanto a propriedade privada tem por objetivo a produção e a acumulação de riquezas, a propriedade do Estado tem outra finalidade, a de ser usada. “Sendo assim, a desapropriação só se dá quando o Estado necessita da propriedade do cidadão para sua utilidade” (MARÉS, 2006).

É preciso pontuar que a desapropriação da Annoni foi proposta pelo estado enquanto solução a um problema anterior. A necessidade de remoção de centenas de famílias de regiões alagadas por barragens, gerou uma demanda por terras para o reassentamento de colonos no estado, uma vez que a condição de posseiros e agregados por exemplo, não fazia jus a indenização. Logo, parte das famílias que ocupavam as terras alagadas teriam, assim como realmente tiveram, dificuldades em reconstruir suas vidas sem o auxílio do estado, justamente quem os tirou das terras, usando como justificativa o interesse coletivo, no caso a utilidade pública.

Nota-se que, no caso da legislação brasileira, a desapropriação por utilidade pública estava prevista no Decreto nº 3.365/41³, estando definidos no art. 5º os casos em que esse tipo de

2. Marés é Doutor em Direito do Estado pela UFPR, Procurador do Estado do Paraná e Professor Titular de Direito Agrário e Ambiental da Graduação e do Programa de Mestrado e Doutorado da PUC-PR. É também autor do livro *Função Social da Terra*, Porto Alegre: SAFabris, 2003.

3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm.

desapropriação incide sobre um imóvel. A desapropriação por utilidade pública consiste na transferência de um imóvel ao poder público com o propósito de ser oportuno e vantajoso à coletividade. Esse decreto previa também a indenização de famílias desalojadas pela construção de hidrelétricas (SEMINOTTI, 2013, p. 77) e foi com base nele que o poder público desapropriou cerca de 23 mil hectares, nos municípios de Cruz Alta, Espumoso e Ibirubá, para a construção da Barragem do Passo Real, que atingiu centenas de pequenas propriedades rurais, tendo como prerrogativa a necessidade urgente de ampliar a produção de energia elétrica.

Tais obras, como a construção de hidrelétricas, contribuiriam para o desenvolvimento regional, especialmente porque ajudaram a alavancar o projeto dos militares de industrialização do país, beneficiando a coletividade. Por esse motivo, demandaram essa intervenção por parte do Estado, que o fez valendo-se da lei, da possibilidade de desapropriação por utilidade pública. Entretanto, curiosamente, nesse intuito de promover o desenvolvimento mediante introdução de nova matriz energética, algo que em tese seria benéfico para a sociedade como um todo, o Estado cria um problema que ele próprio terá de resolver: o reassentamento dessas famílias expulsas de suas terras.

Embora a legislação da época previsse que a responsabilidade de reassentamento recaía sobre a empresa construtora da obra, a Eletrosul alegou não ter condições, relegando ao Estado a solução do problema dos “afogados”, nome pelo qual passaram a ser conhecidas as famílias que tiveram suas terras inundadas pela construção da barragem do Passo Real (SEMINOTTI, 2008). Assim, surge uma demanda por reassentamento que passa a ser um problema do Estado, que, para solucionar o problema, vale-se da lei para mais uma vez interferir no direito à propriedade.

Dessa vez, contudo, não se trata de desapropriação por utilidade pública, mas sim, por interesse social. Não mais pequenas e médias unidades agrícolas, mas agora foi a vez de interferir no latifúndio, tarefa que possível, mas nem um pouco fácil, se considerarmos que mesmo o mais progressista dos documentos legais da época, se é que se pode referir desta forma ao Estatuto da Terra, teve em sua elaboração alterações de modo a agradar os latifundiários. Por isso, é pertinente destacar a ambiguidade da primeira lei que previa a reforma agrária no país, para assim compreender a pertinência das críticas relacionadas ao Estatuto da Terra.

Antes mesmo da possibilidade de realização da reforma agrária, de modo a condicionar a terra a uma função social, a possibilidade de desapropriar um imóvel por interesse social surge na Constituição de 1934, a qual dispõe, no capítulo 2, “Dos Direitos e Das Garantias Individuais”, em seu artigo 17, que “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. Apesar da tímida possibilidade de intervenção no direito à propriedade, não há maiores especificações sobre o interesse social. Na prática, ele significa a possibilidade de transferência da propriedade para seu melhor aproveitamento e utilização em benefício de coletividade ou categorias sociais que precisam de amparo do poder público (MEIRELLES, 2007).

O advento da função social da propriedade da terra no ordenamento jurídico de países europeus é uma consequência de um contexto de decadência do Estado Liberal, marcado pela emergência de um novo modelo de Estado, o Estado Social de direito (SOARES, 2012). “O estado deixa de ser o mero expectador da atividade econômica e social e passa a agir, saindo do

estágio de garantidor das relações sociais para o promotor de novas relações, no âmbito social” (SOARES, 2012, p. 117). Neste, se admitem maiores intervenções do Estado na economia em prol do suprimento de necessidades sociais básicas, inclusive tocando num direito ora tão sagrado: o direito à propriedade. Sendo assim, o Estado no seu papel de guardião da lei, é imbuído da função de verificar se a propriedade da terra cumpre com uma função social, que no início confundia-se com a produtividade apenas, passando, com o tempo, a ser compreendida também em seus outros aspectos.

Diferente da forma como pode ser concebida para alguns pesquisadores, e da forma como a própria sociedade na maioria das vezes entende, a função social da propriedade da terra não é um princípio limitador do exercício do direito à propriedade, é muito mais um ordenador deste. Ela fornece parâmetros legais para o exercício do direito à propriedade, balizando o exercício desse direito, de modo que seu uso não contrarie o interesse social (MARÉS, 2006).

Assim conforme assinala a redação do art. do Estatuto da Terra, para fazer jus à sua proteção por parte do Estado, a propriedade precisa atender a alguns princípios básicos. Logo, considera a lei que:

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Portanto, quando um proprietário de uma gleba de terras não a utiliza corretamente deixando de explorá-la de acordo com sua capacidade produtiva, explorando a terra de modo insuficiente ou ineficiente; quando ele deixa de proteger os recursos naturais; não contribui para o bem-estar do trabalhadores ou não cumpre com as obrigações trabalhistas, ele está violando a lei, ficando, de certa forma, inadimplente para com a sociedade. O seu direito à propriedade está ferindo o bem-estar da coletividade, o que faz com que esse direito perca legitimidade, desmerecendo a proteção por parte do Estado, a quem cumpre notificar o proprietário a respeito de sua falha (MARÉS, 2006)

Conforme mencionado no início do texto, Marés (2006) defende não a ideia de um caráter punitivo do ato desapropriatório, mas a existência de uma inadimplência para com a sociedade por parte do proprietário, que torna essa propriedade nociva, indesejável, indigna de proteção por parte do Estado, cabendo a ele desapropriar para atender a um interesse social, que pode ser, como no caso em questão, uma demanda por terras.

Enquanto no caso da desapropriação por utilidade pública há a vontade ou a necessidade de o poder público desapropriar, no caso do interesse social, a desapropriação decorre da negligência do proprietário em relação ao exercício do seu direito à propriedade. Ou seja, não observando os parâmetros acima elencados para que a terra cumpra com sua função social, o

que passa a ser visto como um ato de descaso, o proprietário está infringindo a lei.

Ora, a partir do início do século XX, principalmente, entende-se como uma das funções do Estado investir em infraestrutura, construindo pontes e estradas, abrindo assim novas fronteiras agrícolas (MARÉS, 2006). Um exemplo que vem logo em mente, é o caso do Mato Grosso durante o Regime Militar, região que foi alvo de investimentos em infraestrutura e também projetos de colonização (MEDEIROS, 2003), passando a receber colonos de outros estados a fim de alavancar a produção agrícola e lá produzir riquezas, que, convertidas em impostos, contribuiriam para melhorar os serviços prestados à população em geral. A contrapartida a esses investimentos feitos pelo Estado e requerida pelos proprietários é a produtividade, mas não uma produtividade qualquer, uma produtividade que atenda a uma demanda coletiva.

Como vimos, no entanto, a produtividade por si só não basta. Ela necessita vir acompanhada do respeito ao meio ambiente e ao ser humano que nela trabalha. Assim, embora o fator econômico medido pela produtividade seja mais aviltante e de verificação mais fácil, o uso racional das terras por si só não basta. Não se ele não representar também a conservação e o uso racional dos recursos naturais. Não se ele não vier acompanhado do atendimento aos direitos dos trabalhadores e do bem-estar proporcionado ao proprietário e aqueles que da terra tiram o sustento da família.

Sobre o cumprimento da função social da propriedade da Annoni

Afastada de qualquer tentativa mesmo que simplória de julgamento, uma vez que esse não é o papel do historiador⁴, pretende-se analisar, conforme as proposições aqui referidas, aspectos legais relacionados ao cumprimento ou não da função social da propriedade da terra na Annoni à época de sua desapropriação, no início dos anos 1970. Compreendido o surgimento da função social enquanto princípio norteador ao exercício da propriedade, uma propriedade que não é mais absoluta, que precisa estar em consonância com os interesses da coletividade, vamos aos fatos, ou melhor, aos dados empíricos.

Tais dados – que serão analisados para discutir o exercício do direito à propriedade e o cumprimento da função social – fazem parte de um laudo pericial elaborado por uma equipe técnica especializada no ano de 1976, com o objetivo de verificar se o imóvel atendia aos requisitos legais para ser considerado uma empresa rural, conforme pretendiam os desapropriados. Ele está anexado ao conjunto de peças processuais que compõem o extenso e intrincado processo judicial de desapropriação da fazenda Annoni.

Tais informações dão conta de pensar sobre a função social da propriedade da terra, uma vez que eles evidenciam conflitos entre o proprietário e aqueles que trabalham na terra na condição de parceiros ou arrendatários, o que diz respeito a um dos princípios que determinam o cumprimento da função social, que preconiza que o uso da terra deve favorecer o bem estar não apenas do proprietário, mas também daquelas que na terra labutam (Estatuto da Terra, 1964)

A propriedade da terra, à época da desapropriação do imóvel estava oficialmente dividida

4. Na verdade, essa é uma atribuição dos juízes, que, nesse caso, tiveram dificuldades em proferir decisões, tamanha a complexidade da causa envolvendo interesses distintos.

entre o proprietário e os herdeiros a fim de minimizar o risco de desapropriação, e sua exploração era feita de forma direta e indireta. Assim, a maior parte das terras era utilizada pela família desapropriada para a exploração florestal e a pecuária extensiva, e uma outra parte, mas não menos importante, era cedida a terceiros por meio de contratos, era o chamado sistema de parceria. Nessas áreas exploradas de forma indireta predominava a agricultura mecanizada, com ênfase na produção de grãos, como trigo e soja (Laudo Pericial, 1976- Incra/POA)

De forma direta, a atividade pecuária ocupava parte considerável das terras aproveitáveis, auferindo resultados com sua produção que surpreenderam os juizes, contribuindo para que eles proferissem decisões que acabaram dando procedência à ação movida pelos desapropriados, obstruindo a desapropriação e o projeto de assentamento pretendido. Tal ação judicial buscava anular o ato desapropriatório praticado pela União, mediante a comprovação de ser a Annoni, na época de sua desapropriação, uma empresa rural, o que a tornava, portanto, imune à desapropriação. Conforme determina o Estatuto da Terra:

§ 3º Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública, estão isentos da desapropriação:a) os imóveis rurais que, em cada zona, não excederem de três vezes o módulo de produto de propriedade, fixado nos termos do artigo 4º, inciso III; b) os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no artigo 4º, inciso VI (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata).

Além de tornar imune à desapropriação a propriedade cuja utilização estivesse de acordo com o modelo de desenvolvimento econômico vigente, que previa funções específicas para o campo mediante modernização da agricultura e sua integração ao processo de industrialização, as modificações embutidas na versão final do Estatuto da Terra previam a proteção legal também às propriedades que, embora não fossem consideradas empresas rurais, apresentassem um plano de transformação do latifúndio por exploração em empresa rural. Amplia-se desta forma, o leque de possibilidades de continuidade do latifúndio, uma vez que de acordo com alguns críticos, o Estatuto da Terra não tinha como prioridade a eliminação do latifúndio, mas sim, sua adequação às transformações econômicas que estavam em curso no país (RAMOS, 2009)

Assim, ao criar a categoria empresa rural, a legislação cria parâmetros para o uso da propriedade da terra de acordo com o projeto preconizado pelo Estado na época. Ao conferir proteção legal à esta propriedade capitalizada, moderna, consumidora de implementos e tecnologias, ou seja, que atende satisfatoriamente os critérios econômicos, relacionados à produção, a função social acaba sendo circunscrita à sua dimensão econômica, que sobrepõe-se às demais (LUZ, 1996)

Para tal consideração – de tratar-se ou não de empresa rural –, discussão que consome páginas e páginas do processo judicial, alguns fatores foram ponderados. A qualidade do rebanho bovino (genética) e a lotação auferida por hectare de campo bruto, faziam da produção pecuária obtida na Annoni algo invejável até mesmo nas regiões tradicionais de produção pecuária, conforme aponta um dos ministros em um dos votos preferidos na sentença (processo 93.1201071-9). Mas, de acordo com o poder desapropriante, no caso o Incra, autarquia federal incumbida pela União para dar execução à desapropriação, esses resultados eram pouco significativos e

insuficientes para assegurar o direito à propriedade dos desapropriados, especialmente diante da existência de uma expressiva demanda por terras na região (DICKEL, 2017).

Em oposição ao posicionamento de alguns ministros, em carta enviada ao presidente Emilio G. Médici, um arrendatário que estava em conflito judicial com o proprietário afirma que “a produção obtida pela exploração direta dos proprietários era irrisória”. Ainda mais se comparada ao que era produzido pelos arrendatários em áreas menores do mesmo imóvel. Segundo a visão deste arrendatário, o gado proporcionava uma ocupação precária ao imóvel, cujas terras poderiam ser bem melhor aproveitadas se dedicadas à produção agrícola. Desse modo, é possível afirmar que o uso adequado e racional das terras era um princípio que estava sendo ferido, uma vez que a terra não estava sendo suficientemente aproveitada de acordo com suas potencialidades.

É necessário, neste ponto, analisar o contexto histórico em que ocorre essa divergência de percepção acerca da produtividade ou não do imóvel, que serviu também para questionar a legitimidade da propriedade em questão. Trata-se de um período de transição entre um modelo de agricultura baseado na pecuária extensiva, na criação de gado em campos brutos ou cultivados destinada à exportação, para uma agricultura mais tecnificada, assentada na produção de grãos.

É válido lembrar que a década de 1970 é marcada pelo auge da revolução verde na região do imóvel, muito receptiva por sinal, às mudanças advindas com as novas tecnologias (ALVES, 2013). Ela trouxe não apenas uma nova forma de produzir, mais moderna e intensiva, mas também se relacionar com a terra, aumentando consideravelmente a produção e a produtividade agrícola, mediante um tratamento empresarial que passa a ser destinado à atividade agrícola.

Trata-se de um período em que surgem as granjas na região, propriedades rurais modernizadas, e com elas a figura do granjeiro, empresário rural mais conhecido do mundo dos negócios, que investe e emprega tecnologias, destoando da figura do tradicional latifundiário. Nas palavras de Clóvis Tadeu Alves (2013, p. 12), esse processo ajudou a criar “a imagem do gaúcho agricultor, explorador e desbravador, em oposição ao tradicional gaúcho pecuarista, conhecedor de técnicas modernas, que transformou, em pouco tempo, o Rio Grande do Sul no celeiro do Brasil”.

Essa valorização da agricultura em detrimento da pecuária se dá em um contexto em que não há mais fronteira agrícola a ser explorada na região Norte do Rio Grande do Sul. Há sim a presença de latifúndios que tendem a se modernizar e ocupar espaços antes cedidos a parceiros, e também muitos minifúndios, que são propriedades rurais incapazes de prover o sustento das famílias. A consequência disso é a valorização das terras na região, devido à pressão que decorre da falta de terras e da disputa entre esses dois modelos de agricultura.

Sobre esse processo de fim da fronteira agrícola (GEHLEN, 1983) e o encarecimento das terras na região, há uma reportagem do Jornal do Brasil, de 8 de agosto de 1976, intitulada “No Sul a terra encarece”, na qual transparece essa preocupação com relação à utilização de forma extensiva das terras em uma atividade que pouco contribui para o desenvolvimento socioeconômico regional, no caso a pecuária, acentuando o êxodo rural nesse período, um problema decorrente da concentração fundiária promovida pela atividade.

Talvez, o questionamento não deva ser voltado ao fato de a propriedade estar ou não pro-

duzindo satisfatoriamente, uma vez que, pelo julgamento dos tribunais, a produção pecuária na fazenda contribuiu para a classificação como empresa rural, devendo ser considerada. A questão é, se o que estava sendo produzido trazia impactos sociais positivos naquele contexto de transformações e modernização da agricultura na região, ou se as terras consideradas próprias para a agricultura mecanizada estavam sendo dilapidadas ao serem usadas para a pecuária extensiva. Ou seja, é preciso questionar em que medida a atividade pecuária contribuía para o desenvolvimento regional, seja na absorção de mão de obra, seja na comercialização da produção, ou mediante compra de insumos amplamente difundidos e comercializados pelas cooperativas.

A comprovação de ser uma empresa rural se deu mediante estudos técnicos, laudos e vistorias. Não procedeu meramente da subjetividade dos juízes. Acontece que, para ser classificado conforme pretendido, o imóvel precisava atender a certos requisitos. O art. 30 da instrução especial do IBRA/4, de 29 de dezembro de 1966, fixava as condições que deveriam ocorrer simultaneamente para que uma propriedade fundiária fosse classificada como empresa rural. Tais condições podem assim ser resumidas: fator utilização da Terra, nível de investimento, rendimento agrícola, renda bruta, coeficiente de rendimento econômico e coeficiente de condições sociais (habitação, saneamento e escolaridade). Esses coeficientes serviam para mensurar a produtividade e o caráter empresarial da atividade agrícola desenvolvida na propriedade.

Para cada um dos quesitos mencionados, há parâmetros estabelecidos pela lei, valores desejáveis. Conforme consta na página 102 do referido laudo pericial, “o preenchimento de cada condição exigida se deu com significativa margem de sobra”, sendo, portanto, possível caracterizar o imóvel conforme pretendiam os desapropriados. Vale lembrar que esse não é o primeiro estudo técnico com o objetivo de caracterizar o imóvel e de verificar o nível de investimento, avaliando se produz satisfatoriamente ou não. Há referência a um levantamento feito pelo Incra em 1974, sobre o qual um assistente técnico responsável aponta haver muitos erros de preenchimento e interpretação dos dados, o que o fez crer ser necessária a realização de um novo laudo técnico.

Nota-se, então, que o fator produtividade – que é um dos requisitos para que a terra cumpra sua função social –, por si só, olhando de forma superficial, estava sendo respeitado. Tanto que o imóvel angariou a desejada classificação como empresa rural. Entretanto, é preciso ressaltar que o fator produtividade atingido satisfatoriamente utilizou-se da produção feita no imóvel, não de forma direta pelos proprietários, mas, sim, de forma indireta, pelos arrendatários.

Eis que chegamos a um ponto crucial, no que tange a um importante requisito para que a terra cumpra sua função social. O Estatuto da Terra, em seu § 1º, dispõe que “a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias” (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata). A referência ao “bem-estar dos que nela labutam” nos faz crer que se está fazendo menção diretamente aos empregados ou àqueles que possuem um vínculo empregatício com o proprietário, ou seja, nos leva a pensar no respeito aos direitos trabalhistas. Entretanto, é preciso considerar que apesar da existência de empregados no imóvel, “aqueles que nela labutam” não eram necessariamente empregados, mas sim parceiros, arrendatários.

A produtividade considerada nas terras da Annoni provinha não apenas do trabalho dos proprietários, mas de uma área considerável do imóvel que era cultivada por terceiros. Tratavam-se de pessoas que faziam com a que a terra produzisse usando sua força de trabalho (no caso dos colonos) e também fazendo grandes investimentos (no caso dos arrendatários que possuíam contrato de parceria). As formas de cessão das terras a terceiros estão assim relacionadas no laudo pericial: cessão de terras por prestação de serviço, cessão de terras sem contratos e com contratos, e parceria com colonos residentes no interior do imóvel.

Com relação aos colonos parceiros, eram famílias que residiam no interior do imóvel e produziam a subsistência da família naquelas terras, mediante pagamento de 25% da produção bruta auferida. Alguns deram seus depoimentos acerca do imóvel e das relações sociais ali presentes, sendo que uns afirmaram que gostariam de comprar um pedaço de terra e ser proprietário, mas não dispunham de condições financeiras para tal. Um deles afirmou ter comprado uma colônia de terras, mas em função de não conseguir pagar as prestações, acabou tendo que devolvê-la ao proprietário da fazenda.

O sistema de parceria era uma alternativa para os colonos, uma vez que não dispunham de terras próprias para cultivar o alimento e algum excedente que pudesse ser comercializado. No entanto, o pagamento de parte da produção ao proprietário fazia com que, descontado o custo da produção, muito pouco sobrasse a eles, o que os obrigava a continuar trabalhando em terras alheias. Alguns nomes de parceiros constam na lista de beneficiários de lotes da Annoni, alguns anos depois, quando houve o assentamento. É importante considerar essa existência de uma demanda por terras dentro da própria fazenda Annoni, desde antes da desapropriação. É uma demanda que soma-se a outras demandas, e de certa forma é atendida, quando mais de quatrocentas famílias são assentadas no imóvel.

Apenas observando o caso dos colonos que trabalhavam a terra em regime de parceria, vemos que a obrigação de repassar parte da produção ao proprietário, além de reduzir a possibilidade de conseguir um excedente, que, ao longo do tempo, poderia ser acumulado e investido na compra de um pedaço de terra, era algo proveitoso ao proprietário, mas que não favorecia ao bem-estar daqueles que na terra labutavam. Se a condição de proprietário permitia à família Annoni receber os arrendamentos sem ter se empenhado diretamente na produção agrícola, a condição de sem-terra furtava dos colonos o direito de apropriarem-se da produção, resultado do seu trabalho, minando-lhes a possibilidade de ter uma existência material mais digna.

Ainda nesse sentido, outra forma de concessão de terras já citada era o arrendamento de terras mediante contratos de parceria. No total de três parceiros, que eram empresários rurais reconhecidos pela “expressiva movimentação financeira em cooperativas da região”⁵ e por serem “membros bastante atuantes na direção das mesmas”, os três tiveram algum tipo de conflito com o proprietário, manifestando o descontentamento em relação ao sistema de parceria.

Como exemplo, destacamos que um deles, o Sr. I. F., entrou em litígio com o Sr. Annoni pedindo reintegração de posse e acusando o proprietário de esbulho. Apesar da existência de um

5. Nas cartas enviadas tanto pela Cooperativa de Carazinho em defesa do Sr. O. G quanto pela Cooperativa de Sarandi, há a referência muito clara ao papel de destaque dos dois empresários rurais. Em ambos os casos, os textos referem-se a eles como associados participativos, que entregam toda sua produção na cooperativa e movimentam valores expressivos, provavelmente usados na aquisição de implementos agrícolas.

contrato de parceria referente a uma área de terras, o arrendatário conseguiu permissão verbal para aumentar essa área, que lhe estava sendo retirada sem comunico prévio. Sob a acusação de causar perturbações à posse, o proprietário justifica sua ação de despejo movida contra o arrendatário, alegando o descumprimento de algumas cláusulas do contrato, do qual I. F. discorda veementemente.

O conflito entre os dois na esfera judicial causou perturbações à produção agrícola, levando o arrendatário a angariar apoio de diferentes personalidades da época, apelando inclusive ao então presidente da República Emilio G. Médici. Além de reclamar ao presidente a situação que lhe acometia, através de o envio de uma carta, o empresário rural recebeu apoio de sindicatos, cooperativas e até do Bispo de Passo Fundo, Cláudio Cooling.

Durante o conflito, tanto o Bispo quanto, Sindicatos e outras entidades da região, enviaram cartas prestando seu apoio ao arrendatário e até sugerindo a desapropriação do imóvel de propriedade da família Annoni. Tal sugestão se dava em função das “tensões sociais” relacionadas ao imóvel rural, e da existência de uma demanda por terras na região decorrente da estrutura fundiária marcada pelo minifúndio, quadro no qual o latifúndio em questão destacava-se como um grande contrassenso.

A referência ao caráter empresarial das atividades desenvolvidas pelos arrendatários – embasada no grande volume de investimentos na aquisição de implementos agrícolas, em contraposição à pecuária extensiva que em pouco contribuía para o desenvolvimento regional (embora proporcionasse, além de lucros altos ao proprietários devido à grande disponibilidade de terras, alguns parques empregos) – faz transparecer o posicionamento da própria sociedade em relação aos limites do uso da propriedade. A terra, nesse contexto, não é mais concebida enquanto um direito absoluto, que garante ao proprietário a prerrogativa de utilizar a propriedade como melhor lhe convém, devendo seu uso atender a uma função social.

No caso, tendo em vista tanto a existência de granjeiros almejando adquirir áreas de terras a “preço justo” e modernizar a propriedade, inserindo-a na economia regional, quanto a existência de famílias sem terras que desejavam ter um pedaço de terras para si, para não mais depender do proprietário e poder tirar o sustento da família com mais dignidade, constituiu-se um imperativo para que o poder público interferisse no direito à propriedade, colocando o imóvel em consonância com os interesses da coletividade, proporcionando a sobrevivência de diversas famílias, trazendo desenvolvimento econômico para a região.

E foi assim que se procedeu. Em 3 de março de 1972, o poder público, na figura do presidente Médici, baixou o decreto nº 70.232, que declarou de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel rural fazenda Sarandi-Annoni. Um contraste diante da realidade agrária da região, e da situação de vulnerabilidade que acometia muitas famílias desapropriadas de suas terras pelo próprio Estado, eliminar o latifúndio era um dos objetivos contidos no Estatuto da Terra. Havia, portanto, a necessidade de o poder público dar àquelas terras uma função social, de modo que a produção agrícola alcançada no imóvel contribuísse para o desenvolvimento socioeconômico regional, permitindo aos trabalhadores apropriarem-se do lucro decorrente do seu trabalho.

Algumas considerações finais

O caso analisado teve por pretensão contribuir para a reflexão sobre o direito à propriedade. Ele tem limites e orientações legais. Desde a emergência da função social na legislação brasileira, ao menos teoricamente, a propriedade é um direito a ser exercido em concordância com o interesse da coletividade.

Por ora, o que nos resta é indagar: a desapropriação da Annoni foi uma sanção por ela não cumprir uma função social, ou ela foi desapropriada para ter uma destinação social? Uma das discussões propostas no início do texto refere-se ao caráter punitivo da desapropriação por função social. Tal posicionamento é o que transparece no discurso da defesa dos desapropriados, que veem a desapropriação como um ato de perseguição política ou pessoal.

O fato de o exercício do direito à propriedade não estar de acordo com os anseios da sociedade, penalizando aqueles que nela trabalham e em pouco contribuindo com o desenvolvimento socioeconômico regional, tornou possível o questionamento referente a propriedade. Se a isso acrescentarmos o contexto histórico da região, caracterizado pelo crescimento vertiginoso da agricultura e pela expulsão do campo, na mesma medida, de uma massa de trabalhadores – o que materializa o êxodo rural – sem capacidade de inserção digna no mercado de trabalho urbano, podemos afirmar que a desapropriação, mais do que uma simples penalização ao não cumprimento da função social, também pode e deve ser vista enquanto uma política pública que possibilita democratizar o acesso à terra, contribuindo para diminuir as desigualdades sociais.

Nesse sentido, destinar aquelas terras à reforma agrária foi uma forma de dar a elas uma função social, minimizando os conflitos existentes na propriedade, atendendo a uma demanda por terras que surgia em função da construção das barragens, mas que de certa forma já existia dentro do próprio imóvel, contribuindo, dessa forma, para o desenvolvimento regional. E é essa a dimensão que a desapropriação para fins de reforma agrária deve ter, coagindo o estado a zelar pelo cumprimento da função social da propriedade da terra.

Referências

ALVES, Clóvis Tadeu. *A Revolução Verde na mesorregião noroeste do RS*. Dissertação (Mestrado em História) Universidade de Passo Fundo, 2013.

DICKEL, Simone Lopes. *Terras da Annoni: entre a propriedade e a função social*. Curitiba: Editora Prismas, 2017.

GEHLEN, I. *Uma estratégia camponesa de conquista da terra e o Estado: o caso da Fazenda Sarandi*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) UFRGS, Porto Alegre: 1983.

MARÊS, Carlos Frederico. *Desapropriação sanção por descumprimento da função social?* Revista de Direito Agrário, MDA|Incra|Nead|ABDA, Ano 19, nº 18, 2006.

MEDEIROS, L. S. de. *Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

RAMOS, Carolina. A Confederação Nacional da Agricultura e o Estatuto da Terra: embates e recuos. *Revista História e Luta de Classes*. Ano 5, edição nº 8, novembro de 2009.

SEMINOTTI, Jonas José. O movimento dos atingidos por barragens no norte do RS – 1979-2007. In: TEDESCO, João Carlos; CARINI, Joel João. *Conflitos agrários no norte gaúcho, 1980-2008*. Porto Alegre: EST Edições. 2008.

SOARES, Rafael Machado. *Direitos fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social no direito de propriedade*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2012.

Artigo submetido em: 05/09/2021

Aprovado em: 20/11/2021