

O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NO ESTATUTO DA TERRA E O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO DA FAZENDA ANNONI, NO NORTE SUL RIO-GRANDENSE



SIMONE LOPES DICKEL ¹

Resumo

Interpretado muitas vezes como uma ameaça à determinada concepção de propriedade cristalizada e defendida pelos latifundiários, o princípio da função social preconiza que o uso da terra não deve contrariar o interesse da coletividade. O princípio legal em si possibilitaria a realização da reforma agrária no país, democratizando o acesso à terra, tornando possível corrigir distorções históricas no acesso à terra. No entanto, mesmo estabelecida em lei (Estatuto da Terra), a possibilidade de desapropriar terras para condicioná-la a uma função social, acaba encontrando empecilhos a sua concretização. Tais constatações baseiam-se em dados empíricos, e foram feitas a partir da análise do processo de desapropriação da Fazenda Annoni, grande latifúndio situado na região norte do Rio Grande do Sul. A partir da década de 1970 a Fazenda Annoni foi alvo de uma grande disputa judicial entre a família proprietária e a União, que levou décadas até ser resolvida. Nele, a função social foi usada pela União como pretexto para a desapropriação, enquanto a família desapropriada apegava-se ao direito a propriedade. Nesse sentido, o presente artigo objetiva discutir a legislação agrária da época, que torna possível a desapropriação, contextualizando o surgimento do princípio da função social e a elaboração do Estatuto da Terra, apontando para algumas contradições e ambiguidades na lei, que possibilitaram que o processo de desapropriação adquirisse enorme complexidade.

Palavras-chave: Fazenda Annoni; Função social; Desapropriação.

Abstract

Often interpreted as a threat to the particular conception of crystallized property and defended by the landowners, the principle of social function advocates that the use of land must not run counter to the interest of the community. The legal principle itself would make it possible to carry out agrarian reform in the country, democratizing access to land, making it possible to correct historical distortions in access to land. However, even established by law (Land Statute), the possibility of expropriating land to condition it to a social function, ends up finding obstacles to its realization. Such findings are based on empirical data, and were made based on the analysis of the expropriation process of *Fazenda Annoni*, a large estate located in the northern region of Rio Grande do Sul. Since the 1970s, *Fazenda Annoni* has been the target of a large legal dispute between the owning family and the Union, which took decades to resolve. In it, the social function was used by the Union as a pretext for expropriation, while the expropriated family clung to the right to property. In this sense, this article aims to discuss the agrarian legislation of the time, which makes expropriation possible, contextualizing the emergence of the principle of social function and the elaboration of the Land Statute, pointing to some contradictions and ambiguities in the law, which allowed the process expropriation acquired enormous complexity.

Keywords: Annoni Farm; Social role; Expropriation.

¹ Doutoranda em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo. Integrante do NEHMUR-Núcleo de Estudos em História do Mundo Rural, vinculado à Linha de Pesquisa Espaço, Economia e Sociedade do PPGH da Universidade de Passo Fundo.



Introdução

Mais de três décadas se passaram e ainda hoje qualquer referência que se faça a Fazenda Annoni, remete ao ano de 1985, e mais precisamente à madrugada de 29 de outubro. Nesta data, mais de 1500 famílias de sem-terra ocuparam o grande latifúndio, que era alvo de uma intensa disputa judicial entre a família proprietária, e a União, representada pelo Incra. No entanto, não bastasse a história de resistência e luta pela reforma agrária protagonizada por esse grande número de famílias sem-terra oriundas de municípios da região, uma outra história não menos interessante tem como palco de disputas a Annoni. A fazenda foi desapropriada no início da década de 1970, em plena vigência do Regime Militar, num período marcado pelo aumento da repressão e censura, sintetizados no Ato Institucional nº 5 (AI5), e seu processo de desapropriação rendeu inúmeros volumes, perpassando décadas (DICKEL, 2017).

O estranhamento em relação a essa desapropriação e que ocasiona a necessidade de compreender melhor esse processo, está relacionado a pelo menos dois fatos. Em primeiro lugar, ainda existem muitos pontos de obscuridade a serem esclarecidos e pesquisados em relação ao período de 1964 a 1985, e especialmente, no que tange à questão agrária durante esse período. Em segundo lugar, as inúmeras críticas sofridas pelo Estatuto da Terra encontram fundamento na realidade agrária do país. Se formos analisar a quantidade de desapropriações que foram feitas pelo governo com base no Estatuto da Terra e amparadas no propósito de reformar a estrutura fundiária do país, veremos que especialmente a década de 1960 e 1970, o número de desapropriações é relativamente baixo diante da demanda que existia na época.

Desse modo, para compreender como foi esse processo de desapropriação, e especialmente, para compreender as razões que possibilitaram que ele adquirisse enorme complexidade, é necessário compreender o contexto que possibilitou a desapropriação. Para tanto, a estrutura deste trabalho foi pensada em duas grandes partes inter-relacionadas. Um primeiro momento, objetiva contextualizar brevemente a evolução da propriedade da terra no Brasil, com o surgimento do instituto de desapropriação e a emergência da função social da propriedade. Em um segundo momento o foco será o contexto da desapropriação da Annoni, onde serão discutidas as dificuldades da União em realizar a reforma agrária diante de uma legislação que embora preconize a reforma agrária como mecanismo para corrigir as injustiças sociais,



deixa transparecer a força do latifúndio na elaboração das leis, bem como na aplicação das mesmas.

A emergência da função social da propriedade e o Estatuto da Terra

A função social da propriedade da terra, compreendida enquanto um princípio norteador ao pleno exercício deste direito surge enquanto uma limitação à uma concepção de propriedade enquanto direito absoluto (BARRUFINI, 1998). Desde o século XIX, quando tem origem a propriedade capitalista no Brasil, o exercício deste direito aparece na primeira constituição brasileira (1824) sem maiores restrições. Embora o instituto da desapropriação, que é uma possibilidade de questionamento e até mesmo impedimento ao pleno exercício do direito à propriedade já apareça desde a primeira constituição, ele aplica-se apenas a casos de utilidade pública.

Conforme lembra Rafael Machado Soares (2012) a função social da propriedade é fruto da emergência do chamado Estado Social de Direito, que surge no início do século XX, sobrepondo-se ao Estado Liberal. Esta sobreposição ocorreu porque o modelo de Estado Liberal, que se consolidou após a Revolução Francesa, já não correspondia às necessidades da sociedade que se tornou complexa, e passou a buscar na atuação do estado a garantia de seus direitos sociais. De acordo com o autor, neste novo modelo que emerge “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). Nesse sentido, o estado passa a interferir no direito à propriedade, antes visto como um direito absoluto, sem limitações, para atender aos interesses da sociedade, promovendo a inclusão social.

Teoricamente, na legislação brasileira, a ideia de limitar o direito à propriedade que era absoluto aparece pela primeira vez na constituição de 1934, sinalizando para mudanças na própria concepção de Estado, que passa a atuar como promotor da justiça social (SOARES, 2012). Assim, no capítulo 2 da referida constituição, onde fala “*Dos Direitos e Das Garantias Individuais*”, o artigo 17 versa sobre o direito à propriedade onde diz:

“É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”



No entanto, a função social enquanto condicionante ao exercício do direito à propriedade e as condições práticas para que uma propriedade cumpra com a sua função social são enfatizadas e detalhadas no Estatuto da Terra. O Art. 2º do referido documento assegura a todos o acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social. Assim, tem-se:

§ 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. (LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964.)

O Estatuto da Terra é o documento que regula a ocupação, utilização e as relações fundiárias, e que prevê a realização da reforma agrária como mecanismo para ajudar a corrigir um quadro de miséria e injustiça social. Esta situação é resultante da situação de exploração no campo e de desigualdade no acesso à terra como um meio de produção e dignidade. Assim, o Estatuto da Terra pretende reformar essa estrutura fundiária altamente concentradora mediante a desapropriação para fins de reforma agrária, para dar a terra uma destinação social (DICKEL, 2017).

Tema de muitos debates e questionamentos, o Estatuto da Terra precisa ser analisado no contexto em que foi elaborado. Assim, é preciso frisar que quando assumiu o poder logo após o Golpe Civil Militar que instituiu o regime ditatorial no país em 1964, o presidente Castelo Branco designou um grupo de trabalho (GT) para elaborar aquilo que seria uma “proposta de reforma agrária” e de desenvolvimento agrícola (MEDEIROS, 1989).

As motivações que levaram a elaboração da lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, em linhas gerais podem ser classificados como fatores de ordem política e econômica e social. Assim, o contexto político e social levou o Estado a comprometer-se com a implementação da reforma agrária como uma forma de tentar acalmar os ânimos das massas populares que estavam agitadas. Essa era também uma estratégia de desestabilizar esses movimentos de luta e reivindicação, tomando a bandeira dos movimentos sociais e prometendo por vias “pacíficas” e legais, fazer a reforma agrária (RAMOS, 2009).



É importante lembrar, nesse sentido, que o início da década de 1960, período que antecede a elaboração do Estatuto da Terra, foi marcado por intensa mobilização de diversos movimentos sociais em prol de diversas reivindicações, entre as quais estava a reforma agrária. Tomando como exemplo pertinente ao momento, vale destacar a ação das Ligas Camponesas no Nordeste, e do Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master) no Rio Grande do Sul (FERNANDES, 1999), movimentos sociais cuja ação acabou sendo posteriormente engessada pela repressão do regime ditatorial que se instaurou no país.

Há de se assinalar também, os fatores econômicos que se impunham no sentido de forçar o Estado a intervir na propriedade agrária a fim de adequar a produção agrícola ao modelo de desenvolvimento econômico nacional preconizado por ele. Assim, o latifúndio que passa a ser visto por muitos setores da sociedade como um sinônimo de atraso e entrave ao desenvolvimento capitalista (MEDEIROS, 1989), mas ao invés de ser combatido, é incentivado a se modernizar, através da sua transformação em empresa rural.

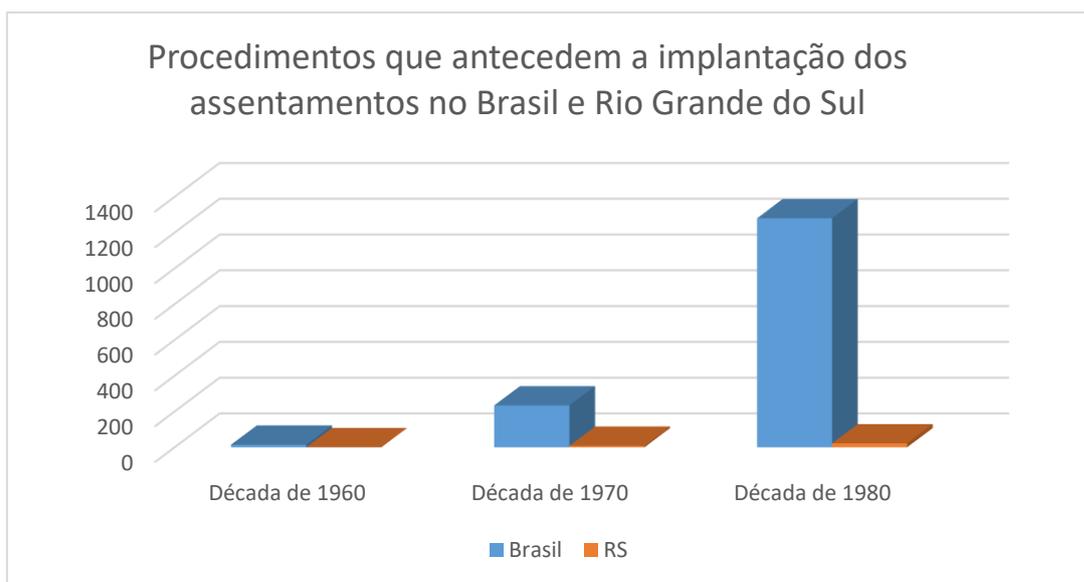
Mas afinal de contas, porque tantas críticas ao Estatuto da Terra? Em primeiro lugar, desde sua elaboração, ao propor sua organização em duas grandes diretrizes, a política agrícola e a política fundiária, fica evidente o interesse na sobreposição da primeira, em detrimento da segunda. Há uma “separação entre os objetivos ligados ao aumento da produtividade agrícola e à reestruturação fundiária” (RAMOS, 2009, p. 31), considerando, portanto, soluções distintas para a questão agrária brasileira, julgando ser possível melhorar a produção agrícola sem tocar na estrutura fundiária. E de certa forma, foi o que aconteceu no período subsequente à elaboração do documento. Processo que ficou conhecido como modernização conservadora (ALVES, 2013).

Tão debatida entre os intelectuais na década de 1960, principalmente entre aqueles mais ligados ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e também pela escola Cepalina, as origens do atraso brasileiro davam sinais de que havia uma questão agrária a ser resolvida (STÉDILE, 2008). E o Estatuto da Terra propõe a resolução de boa parte deste problema. O resultado desta separação entre desenvolvimento agrícola e reestruturação fundiária foi que a modernização agrícola não veio acompanhada da democratização do acesso à terra, o que teve como consequência ainda mais desigualdade e exploração no campo, uma vez que a mecanização no campo alavancou o êxodo rural nas décadas seguintes.



Assim, os anos que se seguem a elaboração do importante documento, assistiram a modernização conservadora do campo, através da transformação de grandes latifúndios em empresas rurais, processo que confunde-se com a chamada Revolução Verde (ALVES, 2013). Mediante apoio e incentivos, como o crédito rural, por exemplo, essas grandes e médias propriedades rurais passaram a ocupar um importante papel no desenvolvimento econômico preconizado nos moldes preconizados pelo estado ditatorial.

Ao analisar com mais profundidade a implementação do Estatuto da Terra no que se refere a reforma agrária, é possível constatar que o número de desapropriações de terra, mecanismo pelo qual o estado interfere no direito à propriedade a fim de dar a ela uma função social, através da implementação de projetos de assentamento, é um número pequeno. Especialmente se comparado a década de 1980, quando justamente em função do Estatuto da Terra não ter sido colocado na prática, houve o ressurgimento dos movimentos sociais de luta pela terra, embalados pelos ventos da redemocratização.



O gráfico acima mostra a evolução ao longo de três décadas dos procedimentos realizados pelo estado no sentido de criar assentamentos, entre os quais a desapropriação de terras é um deles. (Dickel, 2017)

Apesar da pertinência das críticas à pouca utilização do Estatuto da Terra no que se refere a reestruturação fundiária, deixada de lado em detrimento da modernização agrícola e adequação da atividade aos interesses do grande capital, o Rio Grande do Sul teve um caso bastante particular de desapropriação, durante o período que ficou conhecido por ter sido o auge da repressão durante a ditadura, os anos de chumbo. Um caso emblemático, por sinal, inserido numa grande trama da qual resultou uma conflituosa disputa judicial entre família proprietária e a União (DICKEL, 2017).



Complexo e longo, o processo de desapropriação da Fazenda Annoni rendeu inúmeros volumes, e sua leitura é instigante. Mas antes disso, situá-lo num contexto nacional e regional se faz necessário.

O complexo processo de desapropriação da Fazenda Annoni, no Norte do Rio Grande do Sul

No final da década de 1960 e início da década de 1970, parte integrante também deste projeto nacional de desenvolvimento econômico através da industrialização, havia também a necessidade de geração de energia elétrica, o que demandou a construção de diversas usinas hidrelétricas pelo país. Vista como necessária para o desenvolvimento regional, no entanto, a construção das barragens trazia consigo uma desvantagem: o desalojamento de centenas de famílias das suas terras (SEMINOTTI, 2008). Como consequência disso, temos o surgimento de uma nova frente de luta pela terra no Rio Grande do Sul. Uma luta que não é pela conquista da terra, mas uma resistência pela permanência na terra (GEHLEN, 1983). Assim, não bastasse o surgimento de milhares de famílias que não possuíam terras para ocupar, muitos colonos foram expulsos das terras em que viviam no estado.

No Rio Grande do Sul, mais precisamente na região de Ibirubá, Cruz Alta, as condições geográficas mostravam-se propícias a construção de usina hidrelétrica. Conforme indica (SEMINOTTI 2008, p. 131):

Pelos estudos realizados pela Eletrosul desde a década de 1960, a região sul do Brasil oferecia ótimas condições para a geração de energia elétrica, por ser rica em bacias hidrográficas. A bacia do Rio Uruguai, por exemplo, apresentava um relevo acidentado, com grandes vales, o que diminuiria os custos para a construção das usinas hidrelétricas.

Segundo Iokoi (1991, p 19), no início da década de 1970, na região de Cruz Alta e Santa Maria, centenas de famílias tiveram de sair de suas terras devido à construção da barragem do Passo Real, pela empresa Eletrosul. Objetivando a ampliação do sistema elétrico na região, a empresa era legalmente responsável pelo reassentamento dos desalojados. No entanto, a Eletrosul alegou não ter competência para resolver o problema dos “afogados”, nome pelo qual ficaram conhecidas as famílias que tiveram suas terras inundadas devido à construção da barragem, delegando esta responsabilidade ao poder público.

A forma de limitação ao direito à propriedade que incidiu sobre centenas de proprietários, posseiros, meeiros e agregados, foi a desapropriação por utilidade pública.



Prevista em lei através do decreto nº 3.365/41, a desapropriação por utilidade pública é aquela que ocorre quando da necessidade do poder público de desapropriar um imóvel para a construção de uma obra que beneficiará a sociedade em geral, como é o caso da construção das hidrelétricas. A ampliação da matriz energética era entendida como necessária ao desenvolvimento econômico regional, o que teoricamente, beneficiaria a coletividade.

O mesmo decreto que versa sobre a utilidade pública, dispõe também sobre o direito à indenização. Entretanto, conforme aponta Seminotti (2008), a forma de ocupação das propriedades em muitos casos não fazia jus ao direito de indenização, uma vez que muitos que ali residiam eram posseiros, meeiros, arrendatários ou filhos de proprietários. Por esse motivo, a resolução do problema foi transferida ao Inbra. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), foi criado em 9 de julho de 1970 pelo Decreto nº 1.110, e sua incumbência era manter o cadastro nacional de imóveis rurais, administrar as terras públicas da União.

Devido a questões burocráticas, a área do reassentamento demorou dois anos até ser definida. Após vários estudos técnicos, relatórios e pareceres, foi definida a Fazenda Annoni. Em março de 1972, é baixado o decreto 70.232, que declarava “de interesse social para fins de desapropriação o imóvel denominado Fazenda Sarandi, pertencente a Ernesto José Annoni e outros”, e incumbia ao Inbra a execução do procedimento desapropriatório. A desapropriação tinha por objetivo o reassentamento dos colonos oriundos das áreas alagadas pelas barragens, neste caso, da Barragem do Passo Real (DICKEL, 2017).

Na época, o imóvel estava cadastrado como um latifúndio por exploração, e de acordo com o Estatuto da Terra, era compromisso do proprietário manter atualizado o cadastro do imóvel, devendo comunicar as autoridades competentes à respeito de qualquer mudança que ocorresse na situação da propriedade. De um modo geral, latifúndio por exploração é a categoria aplicada à propriedade improdutiva, ou que pelo menos produz abaixo dos índices esperados na região. Assim, são propriedades que se caracterizam apenas por fins especulativos, onde não há, portanto, um investimento por parte do proprietário para que o imóvel rural produza gerando riquezas, empregos, e integrando-se a economia local colaborando assim para crescimento econômico da região e do país.

A família proprietária não aceitou passivamente a desapropriação, alegando que a propriedade no momento em que foi declarada de interesse social para fins de



desapropriação, poderia ser classificada como empresa rural, e, portanto, imune a desapropriação. De acordo com o Estatuto da Terra, no art. 4, VI, empresa rural é

[...] o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias. (LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964).

Essa nova categoria criada pelo Estatuto da Terra, foi bastante representativa desse contexto de mudanças que estavam sendo operacionalizadas no campo. É considerada por muitos autores como uma brecha para que o latifúndio continuasse existindo (BRUNO, 1997), uma vez que eles conseguiram em grande parte, se modernizar mediante obtenção de crédito farto e barato e outros incentivos por parte do governo, passando a serem considerados “produtivos” e a estarem isentos do risco da desapropriação.

O que, contraditoriamente, tornou possível a tentativa de reversão da desapropriação mediante revisão do cadastro do imóvel, foi o decreto 70.231. Baixado na mesma data do decreto desapropriatório (70.232), o outro decreto de 3 de março de 1972 ordenava que todos os imóveis rurais situados em território nacional tivessem seus cadastros revisados e atualizados. Como o decreto ordenava que todos os imóveis revisassem seus cadastros, apresentando dados capazes de sustentar a categoria pretendida, a família Annoni passou a reunir documentos pleiteando a comprovação do pertencimento do imóvel rural à categoria empresa rural, imune a desapropriação.

O procedimento burocrático necessário à classificação enquanto empresa rural seria finalizado após o pagamento de uma taxa no banco. No entanto, ao tentar concluir a família foi barrada, pois o imóvel já estava transcrito em nome do Incra, e, portanto, não seria possível livrar-se da desapropriação modificando a situação cadastral. Para resolver este impasse, a família entrou na justiça tentando anular a desapropriação, no entanto, não era possível naquela ação contestar a desapropriação. Era necessário entrar na justiça com uma nova ação. E assim procederam, a família entrou com uma ação na justiça objetivando comprovar a ilegalidade que revestiu o ato desapropriatório, e assim, reaver a propriedade da terra.

As discussões em torno de ser ou não a Fazenda Annoni uma empresa rural, mobilizaram ambas as partes em litígio. Diversos estudos técnicos foram feitos, sempre contestados pela outra parte. A família dizia que a fazenda era uma empresa rural, e a



categoria oficial “latifúndio por exploração” era fruto de desencontros e omissão de informações, não correspondia, portanto, à situação atual do imóvel rural. Segundo eles, esses erros de preenchimento, produto de meros descuidos, não deveriam constituir força suficiente para o ato desapropriatório, uma vez que o direito à propriedade é garantido constitucionalmente.

Já a União, argumentava que não havia nada de errado nisso, e a classificação oficial, de responsabilidade das informações cadastrais emitidas pelos próprios desapropriados, davam amparo legal à desapropriação, ainda mais que havia uma grande demanda por terras na região. Para a família desapropriada, a desapropriação teria motivações pessoais e políticas. Enquanto para a União, a fazenda apresentava-se como uma possível solução para o problema do reassentamento das famílias desalojadas de suas terras em função da construção da Barragem do Passo Real.

Ao votar em um dos mandatos de segurança solicitado pela defesa da família desapropriada ao Tribunal Federal de Recursos, o ministro Henrique D’Avila concorda com o fato de haver um tratamento empresarial que pode ser visto na Annoni. Para tanto, argumenta:

Em virtude da melhoria das pastagens, logrou obter, conforme se afirma, e não veio a ser contestado, a lotação de perto de 150 cabeças de vacuns por quadra de sesmaria, em zona do planalto noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, pelo cultivo de pastos artificiais; enquanto que nos melhores e mais gabados campos da região fronteira sul, limítrofe com a Argentina e o Uruguai, onde vegetam espontaneamente as excelentes leguminosas, o trevo e a flechilha, a mesma capacidade de criação bovina não ultrapassa a taxa de 80 a 100 cabeças por quadra. (Processo judicial 931201071-9, volume 1)

De acordo com este ponto de vista, tratamento empresarial poderia ser visto na pecuária, uma vez que o gado se movimentava de acordo com as necessidades durante o ano, tendo disponibilidade de alimentação farta, o que garantia bons rendimentos. No que se refere à pecuária, o ministro considerou ser sim uma empresa rural, pela grande quantidade de gado que podia ser lotada em cada hectare de terra em virtude da qualidade das pastagens naturais e cultivadas. O mesmo é dito em relação à agricultura, porém não há maiores referências ao rendimento econômico das áreas cultivadas nesta parte do processo de desapropriação. Enquanto isso, a União contra-argumentava afirmando ser o imóvel um latifúndio por exploração, sendo insuficientes, imprecisos e subjetivos os dados que levaram a confirmação de que Annoni era empresa rural.

Enquanto os tribunais não davam ganho de causa definitiva a nenhuma das partes, que sempre entravam com recursos, mais de cinquenta famílias que haviam sido alocadas pelo Incra na área, permaneciam no imóvel. A permanência dessas famílias no



interior da fazenda, mesmo que sem os títulos de propriedade, numa situação ainda que provisória, foi fundamental para os rumos do processo. Depois de muitos estudos técnicos e vistorias, a conclusão de que a Annoni era uma empresa rural, gerou um novo impasse. Afinal, o que seria feito da grande fazenda. (DICKEL, 2017)

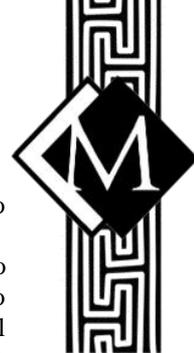
Para resolver este embaraço, a União tinha duas opções: a primeira e mais desejada pela família proprietária era a devolução do imóvel, acompanhada de indenização pelos prejuízos auferidos à atividade pecuária e agrícola durante os anos em que a disputa judicial gerou uma insegurança e incerteza em relação a propriedade. Segundo eles, a presença constante do Incra no imóvel havia atrapalhado o normal pastoreio do gado. Esta opção, levaria a União a retroceder no ato desapropriatório, por ter sido feito usando “meios impróprios”, uma vez que comprovado foi que o ato incidiu sobre uma empresa rural.

A outra opção, e que foi apontada pelo judiciário como solução possível à disputa pela propriedade da Annoni, era converter a desapropriação para fins de reforma agrária em “desapropriação indireta”. Essa modalidade de desapropriação representa o ato irregular de apossamento de imóvel particular pelo poder público, com sua consequente integração ao patrimônio público, sem que haja a obediência às formalidades e cautelas do procedimento normal. Em outras palavras, é a apropriação de um bem particular sem atendimento aos procedimentos legais.

Essa forma de privação do direito à propriedade é comparada pela família desapropriada a um confisco. No entanto, a acusação não corresponde aos fatos, uma vez que há indenização tanto da terra nua quanto das benfeitorias, que passam a ser discutidas no processo e rendem vários outros processos em decorrência do fato de que as partes não chegavam a um acordo. Além disso, a União tinha justificativa, que era a existência de uma demanda por terras na região, que legitimaria a desapropriação, mesmo os tribunais tendo aceitado a posterior classificação da fazenda como empresa rural.

A defesa dos desapropriados afirma ser a desapropriação indireta uma forma de tornar possível um ato revestido de ilegalidade, que consiste na retirada de um bem de seu proprietário, mediante pagamento em dinheiro, o que fere gravemente o direito à propriedade. De acordo com o ministro Armando Rolemberg, corroborando com esta posição:

[...]Concordando com isso, com a desapropriação de uma empresa rural, “(...) estaremos, embora por forma diversa, assegurando a aquisição compulsória



da propriedade pelo poder público, e, portanto, contrariando a Constituição que, no par. 22 do art. 153 assegura o direito de propriedade. [...] [...]Ademais, um direito fundamental, garantido constitucionalmente, não poderia esvaziar-se de seu conteúdo jurídico e ser substituído por um suposto valor em dinheiro. Entendemos que o sistema jurídico constitucional brasileiro não tolera a operação mencionada, pois os direitos fundamentais do cidadão não comportam sucedâneo equivalente a uma quantia em dinheiro. [...] (Processo 931201071-9, volume 2)

Neste sentido, a desapropriação indireta além de obrigar o poder público a pagar um expressivo valor em dinheiro, o que dificulta a ação do poder público, fere o direito à propriedade, ao pretender substituí-lo por um determinado valor em dinheiro. Configura-se, portanto, uma situação que não encontra amparo juridicamente. Entretanto, foi a solução possível uma vez que a devolução do imóvel esbarrava na existência de uma demanda por reassentamento no interior da própria fazenda. E conforme o Incra passa a argumentar: os fins acabam justificando os meios.

Para não retroceder na desapropriação, uma vez que a União justificava a necessidade de terras, que eram aguardadas inclusive por famílias que haviam sido colocadas na fazenda pelo estado, a união ampara-se no art. 35 de Decreto Lei nº 3.365/41 que afirma: “Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”. Ou seja, tendo o poder público incorporado o imóvel ao patrimônio público, mesmo em caso de nulidade do ato em si, o proprietário não pode pretender tomar de volta para si o patrimônio.

Essa incorporação do imóvel por parte da União, utilizada para dar sequência aos procedimentos legais, e posteriormente dar ao imóvel a destinação social pretendida, também é questionada pelos desapropriados. Segundo eles, a União não tomou posse do imóvel e não havia o desenvolvimento de nenhum projeto que seria frustrado caso o imóvel fosse restituído ao antigo dono. Ou seja, não existindo um projeto no qual o poder público tivesse investido recursos, seria possível sua devolução. Ao passo que os desapropriados negam a intensão do Incra de reassentar as famílias destinadas ao imóvel e que estavam na fazenda em uma situação provisória, a União lembra que a presença do gado da família Annoni foi um dos fatores que dificultaram a efetivação de um projeto de reforma agrária na fazenda.

O fato de haver, “bem ou mal” um projeto de reforma agrária, devido a permanência e espera dos chamados “afogados do Passo Real”, foi fator decisivo para a



decisão dos tribunais de não retroceder na desapropriação. Quando ficou decidido que o imóvel seria destinado à reforma agrária a fim de cumprir com uma função social, de reassentamento de famílias que foram privadas de suas terras pelo próprio poder público, surge um novo impasse. A família Annoni deveria remover o gado existente na fazenda, mas antes disso, era necessário que ambas as partes chegassem a um acordo sobre os valores de indenização.

Novamente as partes divergem, e muitos relatórios e cálculos são elaborados no sentido de se chegar a uma justa indenização. Estudos técnicos produziram muitos levantamentos acerca das benfeitorias. O perito designado pela família Annoni sempre auferia ao final dos cálculos um valor muito acima dos valores que os técnicos da União haviam avaliado. Assim, designou-se um perito oficial para fazer um “meio termo” entre as partes, tendo em vista que os desapropriados queriam receber muito mais do que os valores que a União estava disposta a pagar. E a complexidade do processo não para por aí. Inúmeros outros processos deste processo principal derivam, estendendo por décadas as discussões, especialmente sobre valores de indenização.

Considerações Finais

A contextualização e análise de dados empíricos acerca de um processo de desapropriação que perpassou um período sobre o qual ainda há muitas incógnitas, como é o caso do regime militar, são de extrema importância no sentido de tentar preencher um pouco das lacunas historiográficas existentes. Em se tratando da Fazenda Annoni, a necessidade de compreensão é ainda maior, uma vez que esta fazenda teve grande importância na história regional, constituindo-se ainda hoje um grande marco da reforma agrária no Brasil.

Objetivou-se mostrar um pouco da complexidade que o processo foi adquirindo com o passar do tempo. Ora a legislação favorecendo a desapropriação do imóvel, uma vez que uma das diretrizes do Estatuto da Terra era a reestruturação fundiária como forma de condicionar a terra a uma função social, embora ele tenha sido muito criticado por justamente não ter praticamente saído do papel. Ora essa mesma legislação era utilizada para proteger o direito à propriedade, criando obstáculos a realização da reforma agrária.

Não se deve deixar de considerar, não apenas a lei em si, sua execução e sua elaboração, mas também o contexto em que é aplicada e em que também a sua interpretação. Pelo que pode se notar, embora houvesse legalmente a possibilidade de



realização da reforma agrária a partir das desapropriações de terras, no momento em que se possibilita a um imóvel rever seu cadastro e assim ficar imune a desapropriação, percebe-se que a função social esbarra na sacralidade que reveste ainda hoje o direito a propriedade. A isenção das empresas rurais de procedimento desapropriatório e mesmo a possibilidade de um imóvel rural “migrar” da categoria latifúndio por exploração para empresa rural, mediante comprovação de ser ou “pretender” tornar-se uma empresa rural, mostra a força da ideia de propriedade enquanto um direito absoluto, de difícil questionamento. Isso ajuda explicar em grande parte, as dificuldades que permeiam a realização de uma reforma agrária no Brasil.

Data de submissão: 09/09/2019

Data de aceite: 10/02/2020



Referências Bibliográficas

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

BARRUFFINI, Jose Carlos Tosetti. **Usucapião Constitucional Urbano e Rural: função social da propriedade.** São Paulo, Atlas, 1998.

BRUNO, Regina. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997.

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

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A Formação do MST no Brasil.** Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

FICO, Carlos. **O golpe de 1964: momentos decisivos.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

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

IOKOI, Zilda Márcia Grícoli. **As Lutas Camponesas no Rio Grande do Sul e a Formação do M.S.T.** In: Revista Brasileira de História - Estruturas Agrárias e Relações de Poder. São Paulo–SP. Editora: Marco Zero/FAPESP. Volume: 11Número: 22Ano: 1991.

MEDEIROS, L. S. de **História dos movimentos sociais no campo.** Rio de Janeiro, Fase, 1989.

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

SALES, Carmen Lúcia Gomes. **Estatuto da Terra: origem (des) caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares.** (Tese de Doutorado) Faculdade de Ciências e Letras de Assis. Assis, 2008.

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. Frabris, 2012

STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil.** Volume 2. São Paulo: Expressão Popular, 2005.