



## AS POLÍTICAS AGRÁRIAS ENTORNO DA PROPRIEDADE DA TERRA: A DESAPROPRIAÇÃO COMO POLÍTICA FUNDIÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL

Caroline da Silva<sup>1</sup>

### Função social da propriedade: o estabelecimento de “ordem” na estrutura fundiária

No Rio Grande do Sul, recorte de estudo desta pesquisa, a questão dos latifúndios é possível de ser caracterizada por inúmeras disputas quando a questão é a ocupação e a propriedade da terra. Na República Velha Rio-grandense, o direito à terra era perpassado por relações de poder tanto sob motivações socioeconômica, política e jurídica, quanto na visão e na prática constituídas historicamente pelos sujeitos que a reivindicavam. Isso se evidencia por meio das contradições e das manifestações emergentes dos procedimentos do Poder Judiciário, os quais trazem ao campo de análise os sujeitos e as forças atuantes nos conflitos sintomáticos do processo de racionalização capitalista<sup>2</sup>.

No contexto histórico de constituição da propriedade da terra, e os litígios que à cerca, passamos a entender às desapropriações de terra por função social em um país cuja a luta pelo direito à terra é uma permanência desde os primórdios da colonização, visto que, as grandes proporções de terra (latifúndios) encontram-se nas mãos da minoria, presume-se que às terras desapropriadas por função social, segundo seus preceitos, sejam improdutivas. Visto a estes impasses, a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à propriedade da terra e à função social como garantia fundamental da posse. Assim, o descumprimento desta gera a desapropriação por interesse social. De acordo com o autor Luciano Dias Bicalho Camargo:

A teoria da função social veio alterar o conceito de propriedade, agregando-lhe a noção de que a propriedade, em geral, e a da terra, em particular, deve ser utilizada de modo a

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo – PPGH/UPF na linha de pesquisa: Espaço, Economia e Sociedade. Sob orientação da Profa. Dra. Ironita Policarpo Machado. E-mail: caroline.simionato@hotmail.com.

<sup>2</sup> MACHADO, Ironita P. A questão agrária na memória do judiciário. *Saeculum* (UFPB), v. 1, 2012.

satisfazer às necessidades do homem e da sociedade. Dessa forma, consolidou-se a noção de função social que procura dar ao conceito de propriedade uma feição mais humana e mais próxima das aspirações da sociedade, limitando o escopo de atuação do proprietário<sup>3</sup>.

A desapropriação para fins de Reforma Agrária, acontece no descumprimento, do proprietário, do dever fundamental de dar a propriedade uma destinação produtiva. A Constituição precisou que a função social da propriedade agrária seja cumprida, quando ela atende, simultaneamente, “segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei”, a quatro requisitos:

- I - Aproveitamento racional e adequado;
- II - Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores<sup>4</sup>.

Pelo disposto no art. 184, § 2º da Constituição, “o decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação”. Estas questões constitucionais e legais podem ser observadas abaixo, no fragmento do Processo Judicial sobre a Fazenda Caturrita, localizada no município de Arambaré/RS, do qual fora objeto de ação desapropriatória por função social no ano de 1996. Lê-se:

O imóvel foi objeto do decreto presidencial de 31/05/1996 publicado no Diário Oficial da União de 01/06/1996, declarando de interesse social, para fins de reforma agrária. O INCRA procedeu vistoria e concluiu que o imóvel era improdutivo no período relativo ao ano agrícola 94/95. O INCRA indeniza a terra nua com 11.332 títulos da dívida agrária – TODA's. Oferece pelas benfeitorias o valor de 20.154,69 a serem depositados em moeda corrente. O proprietário foi cientificado de que a autarquia levaria a efeito de vistoria preliminar para fins específicos de classificação do imóvel nos termos do artigo 2 & 2 da Lei 8629/93. O proprietário expressamente concordou com a classificação do imóvel como improdutivo<sup>5</sup>.

Embora a Constituição de 1988 contenha um sistema normativo adequado para a redução do grau de injustiça nas relações entre lavradores e proprietários de terras capitalistas, nas últimas décadas do século 20 e neste século 21 verificou-se inúmeros incidentes de violência no campo que se convergiram em processos judiciais que perduram até hoje, processos esses de altos valores que tramitaram durante significativos anos no judiciário sul-rio-grandense, muitos até hoje, sem um Decreto final.

---

<sup>3</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Da natureza jurídica das contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. São Paulo: MP Editora, 2006.

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988.

<sup>5</sup> Síntese a partir do memorial do processo judicial nº 96.00.16929-2.

Pensando em todas às “partes” que o compõem um Processo Judicial, a questão relativa aos Laudos de Vistorias<sup>6</sup> da propriedade objeto de ação, que são elaborados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), deixam claro caso ocorra naquela propriedade algum indício de conflito social, no caso deste estudo, conflitos entre proprietários e membros do Movimento Sem-Terra diante uma invasão. Em vários momentos da história da propriedade da terra, tais conflitos no Brasil entre estas duas partes resultaram em mortes e dezenas de feridos, mas cabe ressaltar que nem todas as invasões feitas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) resulta em conflito, muitas são pacíficas e atendem a liminar de reintegração de posse quando solicitada pelo proprietário à Justiça. Como dito acima, a Constituição fora elaborada, e decretada visando garantir o direito de propriedade da terra e a produção sobre ela, porém, o não cumprimento correto das normas que lá estão escritas, nem sequer minimizam os embates que durante décadas são travados.

O processo de constituição e formação da sociedade agrária é marcado por um “mal de origem”, como caracteriza o autor Caio Prado Jr.<sup>7</sup> Este “mal” que se reproduziu na permanência de uma estrutura fundiária que era centrada em sua quase totalidade na grande propriedade. Isso fez com que se desenvolvesse uma grande exclusão social e socioeconômica de parte da população rural brasileira. Uma conclusão se impõe diante dessa triste realidade: nenhum país mantém inocentemente, durante séculos, o seu sistema agrário fundado no latifúndio e na escravidão.

### **Processos de desapropriação de terra no Judiciário sul-rio-grandense (1960-2009)**

Historicamente, o período estabelecido entre os anos de 1960 até 2009 abarca inúmeros transições e conflitos referente a posse da propriedade da terra. Visto que, é durante este período que os movimentos sociais surgem com maior expressão, na luta pelo direito à propriedade, englobando as mudanças políticas através de lideranças partidárias e a posição da Igreja Católica. Segundo João Carlos Tedesco:

(...) o período que vai da década de 1950 até a metade dos anos de 1960 caracteriza, na história política e no pensamento social brasileiro, uma temporalidade de grande efervescência em torno de ideias propostas, programas, movimentos, reivindicações e ações sociais. As contradições de uma sociedade modernizante, seletiva, discriminatória e

---

<sup>6</sup> Os Laudos de Vistoria integram os Processos Administrativos do INCRA, tais processos antecedem o Processo Judicial, visto que a este, cabe a função de ser um levantamento preliminar da situação da propriedade objeto de ação de desapropriação. Os laudos são elaborados por uma equipe capacitada do INCRA composta, geralmente, de agrônomos que fazem a vistoria e levantamento se a propriedade está ou não cumprindo sua função social.

<sup>7</sup> PRADO JUNIOR, Caio. *A Revolução brasileira*: questão agrária no Brasil. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

que não se propôs, historicamente, a resolver as grandes questões de fundo como é a da propriedade fundiária e do campesinato, fez sentir-se mais forte no período, aliada e motivada por uma certa estrutura de oportunidade política e de capital social de determinados grupos e figuras do campo político e organizativo institucional<sup>8</sup>.

De acordo com a historiografia sobre o tema, neste contexto, ocorreram inúmeros movimentos sociais de luta pela terra em todo o Brasil, influenciados pelas Ligas Camponesas, por partidos políticos e pela Igreja. No caso das Ligas Camponesas formada por foreiros, posseiros, cortadores de cana entre outros trabalhadores rurais “tiveram ressonância porque se transformaram no primeiro grito de alerta contra o mal-uso da propriedade, bem como trouxeram à baila fatos importantes, relativos ao aproveitamento da propriedade<sup>9</sup>”. Já os principais membros da Igreja Católica passaram a atuar na recomendação ao sindicalismo rural para que o agricultor tivesse um aliado mais forte em suas lutas.

A partir disso, “as ligas camponesas e os sindicatos rurais propiciaram ao homem do campo noções acentuadas de seus direitos, tirando-os do caos em que se encontravam, dando-lhes dimensões para lutar por uma vida digna no campo<sup>10</sup>”. Papel que foi muito importante no final de 1950 quando a estrutura fundiária apresentava inúmeros corrosões, como é o caso do Norte do Estado do Rio Grande do Sul onde “o estoque de terras devolutas usadas para colonização já se esgotara no começo dos anos de 1940, quando se formaram os últimos fronts no interior das reservas indígenas<sup>11</sup>.

Um dos grandes exemplos desse período, quando se fala em conflito ligado aos movimentos sociais envolvendo desapropriação de terra, é o processo referente à Fazenda Sarandi. O Processo Judicial que envolve este grande latifúndio declarado improdutivo, percorreu durante muito tempo dentro do judiciário, sem dúvidas é um dos processos mais extensos relativo a desapropriação. Por esta razão “a Fazenda Sarandi tornou-se expressiva por ter uma história de apropriação privada pouco edificante. Foi um latifúndio que, no início dos conflitos – meados de 1950 – abarcava em torno de 50 mil hectares<sup>12</sup>.

Em sequência, tal fazenda passou por inúmeras rupturas, seja de visões entre membros da família como a venda de algumas glebas de terra. Além disso em 1962 o então Leonel Brizola desapropria uma área de aproximadamente 22.000 hectares para Reforma Agrária.

---

<sup>8</sup> TEDESCO, João Carlos; CARINI, Joel João. *Conflitos Agrários no Norte Gaúcho (1960-1980)*. 1. ed. Porto Alegre: Est Edições, 2007. v. 1, p. 17.

<sup>9</sup> SILVA, Leandro Ribeiro da. *Propriedade Rural*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 108.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 109.

<sup>11</sup> TEDESCO; CARINI, 2007, p. 47.

<sup>12</sup> TEDESCO, João Carlos; CARINI, Joel João. *Conflitos Agrários no Norte Gaúcho (1980-2008)*. 1. ed. Porto Alegre: Est Edições, 2008. v. 1, p. 09.

Já nos anos de 1970 como representante dos pequenos produtores é criado: o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que ao longo destes anos tornou-se um dos principais meios dos agricultores menos desfavorecidos, na luta pela terra. Portanto, o INCRA,

[...] é uma autarquia federal criada pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, com a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Está implantado em todo o território nacional por meio de 30 Superintendências Regionais.

Nos últimos anos, o Incra incorporou entre suas prioridades a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial. O objetivo é implantar modelos compatíveis com as potencialidades e biomas de cada região do País e fomentar a integração espacial dos projetos. Outra tarefa importante no trabalho da autarquia é o equacionamento do passivo ambiental existente, a recuperação da infraestrutura e o desenvolvimento sustentável dos mais de oito mil assentamentos existentes no País<sup>13</sup>.

Nesse sentido, após a criação do INCRA, o judiciário sul-rio-grandense teve um significativo aumento de processos de desapropriação de terra por função social, visto que, este passa a ser o principal agente de processos com tal finalidade.

Para a construção deste estudo, que fora Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) no ano de 2016, utilizamos uma amostragem de 32 Processos Judiciais oriundos das comarcas da Justiça Federal do RS, referentes às cidades de Porto Alegre, Santa Maria, Santana do Livramento, Pelotas e Passo Fundo. O acesso a estes processos se tornou possível, devido ao convênio firmado entre a Universidade de Passo Fundo/PPGH e a Justiça Federal de Passo Fundo.

Os processos passaram primeiramente por digitalização e, posteriormente, por um minucioso mapeamento, para, assim, localizarmos cartograficamente quais foram às propriedades desapropriadas e a que município faziam parte. Ao final deste desenvolvimento tem-se a indicação das propriedades que foram autuadas por não cumprimento da sua função social e subsequentemente foram desapropriadas, conforme Quadro 1.

---

<sup>13</sup> INCRA. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/historico-do-incra>. Acesso em 25 de maio de 2017.

**Quadro 1 – Localização das propriedades litigantes**

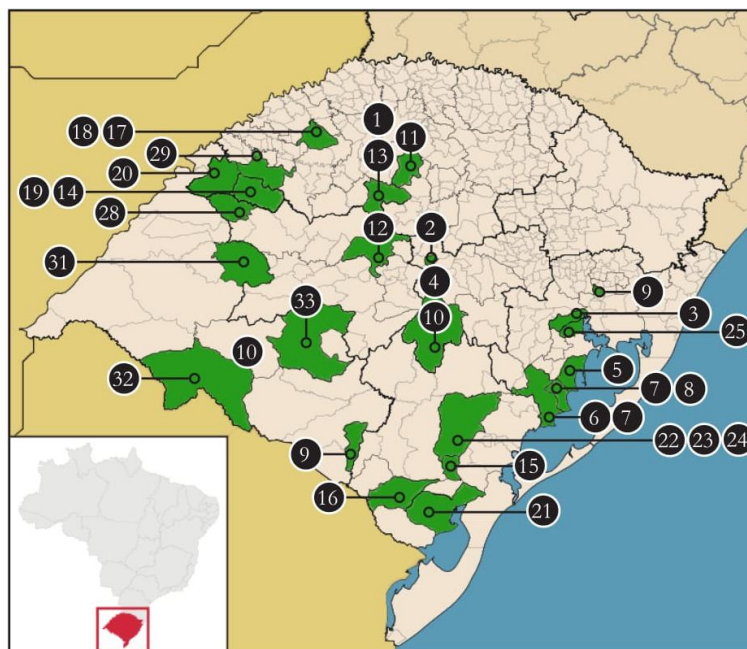
<b>ÁREA DESAPROPRIADA</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
<b>1. Fazenda dos Colorados</b>	Cruz Alta/RS
<b>2. Lazzari Irmãos &amp; CIA</b>	Sobradinho/RS
<b>3. Fazenda São Pedro</b>	Eldorado do Sul/RS
<b>4. Fazenda da Quinta</b>	Encruzilhada do Sul/RS
<b>5. Fazenda Lagoa do Junco</b>	Tapes/RS
<b>6. Fazenda Boa Vista</b>	Camaquã/RS
<b>7. Capão do Leão</b>	Arambaré/RS e Camaquã/RS
<b>8. Fazenda Caturrita</b>	Arambaré/RS
<b>9. Fazenda Ana Paula e Fazenda Jaguarão</b>	São Leopoldo/RS e Hulha Negra/RS
<b>10. Fazenda Santa Rita</b>	Encruzilhada do Sul/RS
<b>11. Fazenda Canta Galo</b>	Santa Barbara do Sul/RS
<b>12. Fazenda Santa Júlia</b>	Júlio de Castilhos/RS
<b>13. Fazenda Santo Isidoro</b>	Cruz Alta/RS
<b>14. Fazenda São João</b>	Bossoroca/RS
<b>15. Fazenda Potreiros</b>	Cerrito/RS
<b>16. Fazenda Santa Inês</b>	Herval/RS
<b>17. Área Banco do Brasil S/A</b>	Girúá/RS
<b>18. Área Banco do Brasil S/A</b>	Girúá/RS
<b>19. Fazenda e Granja Primavera</b>	Bossoroca/RS
<b>20. Fazenda São Braz Área Banco do Brasil S/A</b>	Santo Antônio das Missões/RS
<b>21. Fazenda Santana</b>	Arroio Grande/RS
<b>22. Fazenda Pitangueiras</b>	Canguçu/RS
<b>23. Fazenda Quikuio</b>	Canguçu/RS
<b>24. Fazenda Palmeira</b>	Canguçu/RS
<b>25. Fazenda São Pedro</b>	Guaíba/RS
<b>26. PROCESSO EM ANDAMENTO</b>	
<b>27. Fazenda Sarandi/Annoni</b>	Sarandi e Ronda Alta/RS
<b>28. Fazenda Santo Antônio</b>	Itacurubi/RS
<b>29. Fazenda Zanini</b>	São Luiz Gonzaga/RS
<b>30. Fazenda 33</b>	São Gabriel/RS
<b>31. Fazenda Jaguari Grande</b>	São Francisco de Assis/RS
<b>32. Fazenda Santa Marta e Santa Helena</b>	Santana do Livramento/RS

Fonte: Elaboração da autora, com base no corpus documental da pesquisa.

Pode-se observar o Quadro 1, que em alguns municípios ocorreram mais de um processo judicial de desapropriação de terra por função social, como é caso de Canguçu/RS localizado

próximo da Serra dos Tapes, a qual forma junto com a Serra do Herval a região fisiográfica gaúcha Serras do Sudeste e Giruá/RS localizado na mesorregião noroeste do Estado próximo a Santo Ângelo/RS (cabe salientar que Giruá não constitui região prioritária para fins de Reforma Agrária). O resultado da cartografia destas desapropriações espalha-se pelas diversas regiões sul-riograndense:

## Mapa 01 – Localização geográfica das propriedades desapropriadas



Fonte: elaborado por Alex A. Vanin a partir dos processos judiciais estudados.

ÁREA DESAPROPRIADA	MUNICÍPIO	ÁREA DESAPROPRIADA	MUNICÍPIO
1 Fazenda dos Colorados	Cruz Alta	18 Área Banco do Brasil S/A	Giruá
2 Lazzari Irmãos & CIA	Sobradinho	19 Fazenda e Granja Primavera	Bossoroca
3 Fazenda São Pedro	Eldorado do Sul	20 Área Banco do Brasil S/A	Santo Antônio das Missões
4 Fazenda da Quinta	Encruzilhada do Sul	21 Fazenda Santana	Arroio Grande
5 Fazenda Lagoa do Junco	Tapes	22 Fazenda Pitangueiras	Canguçu
6 Fazenda Boa Vista	Camaquã	23 Fazenda Quikuio	Canguçu
7 Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A - Banrisul	Arambaré e Camaquã	24 Fazenda Palmeira	Canguçu
8 Fazenda Caturrita	Arambaré	25 Fazenda São Pedro	Guaíba
9 Fazenda Ana Paula e Fazenda Jaguarão	São Leopoldo e Hulha Negra	26	
10 Fazenda Santa Rita	Encruzilhada do Sul	27 Fazenda Srandi/Annoni	Sarandi e Ronda Alta
11 Fazenda Canta Galo	Santa Bárbara do Sul	29 Fazenda Santo Antonio	Itacurubi
12 Fazenda Santa Júlia	Júlio de Castilhos	28 Fazenda Zanini	São Luiz Gonzaga
13 Fazenda Santo Isidoro	Cruz Alta	30 Fazenda 33	São Gabriel
14 Fazenda São João	Bossoroca	31 Fazenda Jaguari Grande	São Francisco de Assis
15 Fazenda Potreiros	Cerrito	32 Fazenda Santa Marta e Santa Helena	Santana do Livramento
16 Fazenda Santa Inês	Herval		
17 Área Banco do Brasil S/A	Giruá		



A partir do mapa acima e desta amostragem de Processos Judiciais, identificamos que o Centro-Sul e o Noroeste do RS, contempla os maiores números de propriedades que foram desapropriadas por função social entre 1960-2009. Uma destas desapropriações é a da Fazenda Annoni, conforme comentado acima, dentre tantas outras que foram marcos em tais regiões. A região noroeste historicamente (sem adentrarmos profundamente em aspectos de colonização e economia), contempla inúmeros outros litígios referentes a propriedade da terra e com sujeitos e seguimentos diferentes. Podemos trazer para a discussão, como por exemplo, o Movimentos de Atingidos por Barragens (MAB), do qual o a primeira hidrelétrica do Norte do Estado foi construída na barragem do Rio Passo Fundo em 1973; as demarcações de terra, luta entre agricultores e indígenas, tendo como um dos principais locais deste litígio a reserva de Serrinha localizada Médio Alto Uruguai (envolvendo municípios de Constantina, Engenho Velho, Ronda Alta e Três Palmeiras).

Tendo em vista as questões abordadas nesta pesquisa, observamos cartograficamente a, às 32 desapropriações de terra por interesse social, do qual teve a instalação de assentamentos rurais nestas propriedades no Rio Grande do Sul, concluindo que os conflitos agrários datados a partir de 1960 se mantem ainda presentes na conjuntura atual que o Estado se encontra. Também inúmeros dos processos trabalhados permanecem em tramitação décadas depois, comprovando que as questões relacionadas a terra são de extrema importância para que possamos compreender algumas lacunas historiográficas presentes em tal abordagem.

Os estudos da propriedade da terra, não são simplesmente estudar seu desenvolvimento econômico ao longo dos anos, mas sim trabalhar com seu viés social, humano, uma cadeia de sujeitos envolvidos nestes litígios. As relações de força constituídas ao longo da história nos mostram isso, e nos fazem querer entender como cada sujeito age em defesa de do seu “ideal”; principalmente entender o Estado como principal “agenciador” destes litígios e seu posicionamento. Afinal, como ele está se posicionando frente a tantos litígios? Existe um posicionamento?

### **Considerações Finais**

A par do que tratamos nesta comunicação, podemos concluir que o processo de desapropriação de terras pelas prerrogativas legais da Função Social, no último quartel do século XX, evidencia, por um lado, em números a concentração de terras por poucas famílias e/ou instituições em detrimento de um contingente populacional sem ter onde plantar, que mesmo sem resolver o problema fundiário sul-rio-grandense, assentou um número significativo de famílias

agricultoras; por outro lado, nos lança indícios e perguntas históricas que devem ser investigadas, como, por exemplo, porque as terras desapropriadas tiveram as referidas incidências nas regiões indicadas e não noutras; a origem espacial, social e histórica das famílias assentadas; o processo histórico, econômico e social constitutivo das propriedades desapropriadas e o papel do Estado frente às questões fundiárias.

Estes questionamentos, e tantos outros que foram surgindo à medida que a pesquisa ia se desenvolvendo, serão investigados no Mestrado no Programa de Pós-graduação em História da Universidade de Passo Fundo (PPGH/UPF). Agora, com o trabalho com os 135 processos.

### **Bibliografias consultadas:**

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Da natureza jurídica das contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. São Paulo: MP Editora, 2006.

CENSO DO IBGE 2010. Disponível em < <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>> Acesso em 28 de set de 2016.

CONSTITUIÇÃO DE 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em de 25 maio de 2017.

IBGE. Disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=430450>>. Acesso em 9 de maio de 2017.

INCRA. Disponível em < <http://www.incra.gov.br/historico-do-incra>>. Acesso 25 de maio de 2017.

JELINEK, Rochelle. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil*, 2006. Disponível em

<<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em 30 de out de 2017.

LEI Nº 4.132 de 10 de setembro de 1962. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4132.htm)> Acesso em 31 de out de 2016.

MACHADO, Ironita P. A questão agrária na memória do judiciário. *Saeculum* (UFPB), v. 1, 2012.

MOTTA, Márcia (Org.). *Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 376.

PRADO JUNIOR, Caio. *A Revolução brasileira: questão agrária no Brasil*. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SILVA, Leandro Ribeiro da. *Propriedade Rural*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 75-76.

TEDESCO, João Carlos; CARINI, Joel João. *Conflitos Agrários no Norte Gaúcho (1960-1980)*. 1. ed. Porto Alegre: Est Edições, 2007. v. 1, p. 17.

---

\_\_\_\_\_ . *Conflitos Agrários no Norte Gaúcho (1980-2008)*. 1.  
ed. Porto Alegre: Est Edições, 2008. v. 1, p. 09.

ZARTH, Paulo Afonso. *Do arcaico ao moderno: o Rio Grande do Sul agrário do século XIX*. Ijuí:  
Editora da Unijuí, 2002, p. 100.