

# O PROCESSO HISTÓRICO DE ACESSO À TERRA EM MATO GROSSO

Gislaene Moreno\*

## Resumo

Este artigo aborda o processo de acesso à terra em Mato Grosso ocorrido a partir de 1892, quando as terras devolutas passaram para o domínio dos Estados, por força da Constituição Republicana de 1891. Através do estudo do aparato legal e político, o artigo mostra como as terras devolutas/públicas passaram para o domínio privado e como a burla "legal" favoreceu a apropriação capitalista de largas porções do território mato-grossense em tempos passados e atuais. Grande parte das informações e dados aqui referenciados foram retirados da tese de Doutorado: "Os (Des)Caminhos da Apropriação Capitalista da Terra em Mato Grosso", defendida na FFLCH/USP/SP, em 1994.

## Abstract

This article is about the process of land acquisition in Mato Grosso, occurred in 1892 when unoccupied lands have passed to the State domain by force of the Republican Constitution in 1891.

Through study of legal and political apparatus, this article shows how the public lands have passed to private domain and how "Legal" fraud benefited the capitalist appropriation of large parts of lands in the State of Mato Grosso, both in the past and at the present.

---

\* Profª do Departamento de Geografia da UFMT (apos.). Pesquisadora do NUPGEO - Dep.Geo/UFMT. Coord. do Curso de Turismo da UNIRONDON/MT.

A great amount of data and information mentioned in this article has been taken from the thesis of doctoral dissertation "Os (Des) Caminhos da Apropriação Capitalista da Terra em Mato Grosso", presented at FFLCH/USP/SP, in 1994.

Desde 1892, os diversos governos de Mato Grosso vêm estimulando e favorecendo o acesso a grandes porções do território seja por latifundiários, capitalistas individuais ou por grupos econômicos e empresas agropecuárias e de colonização. Todo um aparato jurídico-político foi sendo montado para mediar e legitimar os diferentes interesses das classes sociais envolvidas no processo de acesso à terra e dar sustentação à política fundiária de regularização e venda de terras públicas/devolutas no Estado, quando estas passaram para o seu domínio, por força da Constituição Republicana de 1891.

A legislação fundiária em Mato Grosso, como nos demais Estados da Federação, foi estruturada com base nos princípios da Lei Imperial de Terras de 1850 e de seu Regulamento de 1854. Segundo estes documentos, reconheceu-se o pleno direito de propriedade sobre as terras devolutas situadas no Estado e decretou a sua aquisição mediante título oneroso. Porém, adaptando-se a lei aos interesses dos "proprietários", deram-se condições para o reconhecimento das sesmarias havidas sem o preenchimento de formalidades legais e das posses "mansas e pacíficas", desde que as terras estivessem ocupadas e cultivadas. Também estabeleceram-se prazos dilatados para a medição e regularização das terras situadas na jurisdição do Estado, considerando que grande parte delas encontrava-se ocupada e em situação irregular.

Desse modo, a primeira lei de terras do Estado (Lei nº 20/1892) e o seu regulamento (Decreto nº 38/1893) deram garantias à regularização das ocupações "consolidadas", sesmarias e posses até 15/11/1889 alterando, assim, a data limite de 1854 estabelecida pela Lei de 1850. Asseguraram também o direito de preferência para compra das terras devolutas que estavam sob o domínio particular, cujos títulos não preenchiam os requisitos exigidos para legitimação ou revalidação. Como essas ocupações ocorriam em grandes áreas, favorecidas pela economia do Estado

que se baseava na agricultura, no pastoreio e na exploração extrativa vegetal (erva-mate, borracha, poaia), a Lei estava beneficiando, essencialmente, os grandes proprietários (posseiros). Portanto, mesmo tendo assegurado o direito de preferência para compra das terras devolutas ocupadas, a Lei excluía os pequenos posseiros desse benefício, vez que estes não podiam efetuar a sua compra, nem fazer face ao sistema de produção vigente na época.

Por outro lado, para a regularização das terras que se encontravam em situação ilegal até 1889, bastava a apresentação do registro feito nas Intendências Municipais, pelos juizes comissários. Os registros efetuados até 1854 garantiam o tamanho das áreas constantes dos títulos. Já as posses efetuadas entre 1854 e 1889, portanto, no interregno das proibições impostas pelas Leis Imperial e Estadual, tiveram seus tamanhos limitados pela Lei Estadual em 450 ha para a indústria extrativa, 900 ha para a lavoura e 3.600 ha para a pecuária. No primeiro caso, o tamanho das áreas declaradas para o registro nem sempre conferia com a realidade. No segundo, a pluralidade das posses, registradas em diferentes nomes, ultrapassava em muito os limites impostos pela Lei. Assim, as propriedades em situação irregular, até 1854, foram sendo regularizadas pelo Estado com áreas médias acima de 15.000 hectares. Por sua vez, as posses ocorridas após aquela data e anterior a 1889 foram legitimadas com áreas que variavam de 450 a 14.500 hectares.

O ato de legitimação de posses antigas, iniciado em 1892, ocorreu sistematicamente até 1930. Os prazos eram constantemente dilatados pelos Governos Estaduais e, quando as posses caíam em comisso, tornavam a ser revalidadas por lei complementar ou por decreto. Mesmo com a proibição do Governo Provisório (1930) de regularização de posses pela via administrativa, admitindo somente a via judicial, os governantes continuaram convalidando os títulos de domínios, referentes às ocupações por particulares, com ou sem o perdão de multas preestabelecidas.

Silva (1996:252/253), estudando os efeitos da Lei de 1850, constata nas diferentes unidades da Federação “uma regularidade e uma semelhança” no tratamento dado à questão da terra, que se manifestava pela ocorrência de três fenômenos distintos, porém relacionados: o primeiro diz respeito à adaptação das Leis

Estaduais aos interesses dos posseiros. Todos os Estados alteraram o prazo de legitimação das posses de 1854 para 1889 e, em muitos casos, até 1920. Por sua vez, os pedidos de legitimação, após 1889, também foram sistematicamente alterados até 1930; o segundo ponto destacado refere-se ao processo de privatização das terras devolutas que continuou sendo efetivado por meio de invasões e ocupações de forma incontrolada em todas as regiões; por último, a autora mostra a vinculação do processo de privatização das terras devolutas ao coronelismo, fenômeno sociopolítico de influência ímpar na vida rural brasileira durante a Primeira República.

No caso de Mato Grosso, tais fenômenos foram recorrentes na história legal da terra. A complacência dos governadores estaduais, com relação aos abusos cometidos pelos particulares na apropriação de terras devolutas, revelou-se também na legalização dos excessos de área incorporados ao título de domínio original, acima do permitido por lei. A Legislação Estadual de Terras previa a incorporação de terreno devoluto contíguo aos terrenos ocupados, desde que não excedessem à área cultivada e deveriam possuir, no máximo, 150 ha. Este dispositivo foi generalizado e aplicado também às alienações de terras feitas pelo Estado após 1892. Assim, da expedição do título provisório até a expedição do título definitivo, as áreas aumentavam consideravelmente de tamanho, chegando algumas a atingir mais de 15.000 ha. A soma dos excessos das áreas regularizadas chegou a ser superior à soma das áreas constantes dos títulos primitivos de domínio. Entre 1899 e 1929 verificamos que, para 910 títulos definitivos que foram expedidos, registrou-se a soma de 650.877,50 ha de área legal e 4.294.216,00 ha de área em excesso. As propriedades foram tituladas com áreas médias superiores a 5.000 hectares.

Os excessos, com exageradas extensões de áreas, decorriam dos abusos cometidos pelos proprietários que, ao registrarem suas terras, declaravam áreas muito superiores às efetivamente ocupadas. Até 1897, os serviços de registro, medição e demarcação das áreas ficavam sob a responsabilidade de um Juiz Comissário e um agrimensor, nomeados pelo Governo do Estado, para cada distrito de medição. As terras devolutas eram medidas e demarcadas pelo agrimensor designado e as terras particulares, por um profissional contratado pelo próprio requerente. A fiscalização,

aprovação dos serviços e o encaminhamento dos relatórios, contendo o mapa das áreas medidas, cabiam ao Juiz Comissário. Portanto, a fase essencial do processo de regularização de terras ficava sob o domínio e o controle dessas pessoas, vulneráveis ao poder de pressão dos proprietários locais. Na verdade, a criação de distritos de medição, congregando diversos municípios ou Intendências Municipais, representou um prêmio da Lei de Terras (1850) aos proprietários rurais locais, que podiam controlar e manipular de perto o processo de regularização fundiária.

Silva (1996: 169), analisando o papel do Juiz Comissário no processo de regularização das propriedades particulares e a sua nomeação pelos presidentes de Província, fora dos quadros da magistratura, percebe o ato como “um indicio da tensão existente em relação à distribuição de poderes dentro do Estado Imperial. As oligarquias regionais não simpatizavam com a centralização administrativa e obtiveram nesse aspecto uma vitória. Conseguiram deixar nas mãos de uma figura local e inexpressiva, sujeito a pressões, portanto, a execução de uma tarefa da qual dependia todo o mecanismo de regularização da propriedade da terra”.

O regulamento estadual manteve esse esquema até 1897, quando foi extinto o cargo de Juiz Comissário, tendo como justificativa a redução de despesas e a separação do trabalho técnico de campo das questões judiciais. A medida, no entanto, visava coibir os abusos que vinham sendo cometidos e denunciados. O serviço de medição e demarcação de terras passou a ser de exclusiva competência de um agrimensor cadastrado no órgão de terras e designado pelo governador, à vista de petição encaminhada pelo requerente (Regulamento nº 130/1902).

Tal decisão mostrou-se inócua no combate à corrupção e moralização dos serviços de medição e demarcação das terras particulares. Dominando todo o conhecimento legal e técnico do processo de venda e tendo sob controle os serviços de medição e demarcação, o agrimensor ou responsável pelo trabalho técnico de campo, através de mecanismos de burla à lei, podia manobrar e controlar os processos de venda ou regularização de terras, segundo seus interesses e dos proprietários de terra em potencial. Como na época não havia meios de fiscalizar “in loco” tais serviços, estes eram homologados pelo governador do Estado. As

denúncias pesavam sobre o órgão de terras, contudo, afora algumas investidas de um ou outro governador pedindo providências junto à Assembléia Legislativa, nada de concreto foi feito para reverter a situação. Pelo contrário, os governadores acabavam legitimando as ações criminosas de alguns proprietários e agrimensores, aceitando e fazendo prosperar os processos ilegais de venda ou regularização de terras.

A justificativa que se dava era a necessidade de se fazer caixa e aumentar a receita do Estado. A regularização de excessos de áreas implicava no recebimento de uma renda maior, já que eram cobrados de acordo com os preços atualizados pelo Governo. Também predominava a idéia de que o Estado dispunha de grandes reservas de terras devolutas "sem valor" e que era necessário estimular a venda para o seu povoamento. Entretanto, a abundância de terras devolutas no Estado não significou necessariamente a democratização do acesso à terra. Nos discursos governamentais, o incentivo à imigração aparecia como uma necessidade ao povoamento e desenvolvimento do Estado, mas o que se pôde observar foi uma certa tendência de acomodação e regulação, por parte dos Governos Estaduais, em relação às correntes que afluíam espontaneamente para a região, possivelmente devido a sua promissora condição de fronteira, ainda totalmente inexplorada.

Nessa perspectiva, pode-se entender a política de concessões gratuitas de terras a colonos nacionais e estrangeiros, defendida pelos Governos Estaduais nos primórdios da República em Mato Grosso. Essa era uma estratégia para defender as terras desocupadas, mas já sob o domínio particular, principalmente no sul do Estado, atual Mato Grosso do Sul, onde registrava-se a presença freqüente de pequenos posseiros. Por outro lado, a lei proibia também ocupações em terras devolutas, colocando o posseiro na condição de invasor, sujeito a despejo e cominações (Lei nº 20/1892). Porém, politicamente, não era interessante para os Governos Estaduais penalizar os posseiros, uma vez que vinham contribuindo, de uma forma ou de outra, para a colonização da região, sem ônus para o Estado, até porque, a gratuidade "era mais aparente que real"<sup>1</sup>, uma vez que o imigrante tinha a obrigação de

---

<sup>1</sup> Murtinho; Manuel José. Livro de Registro de Mensagens 1892/1897,

morar e cultivar a terra dentro do prazo de 5 anos, findo o qual, deveria proceder, às suas custas, à regularização do lote. Não cumprindo as exigências prescritas, perdia a concessão e voltava à condição de invasor (Lei nº 102/1895).

Além disso, a princípio, a concessão gratuita ficou circunscrita às zonas de fronteiras, numa faixa de 60 Km fora das reservas feitas para a implantação de núcleos coloniais. As terras deveriam ser utilizadas exclusivamente para lavoura, em lotes de 50 ha, e para a criação de gado, em lote de 200 ha. Aos imigrantes, que se haviam estabelecido no Estado, de 15/11/1889 até 15/11/1894, foi assegurado o direito de compra desde que se comprovasse cultura e morada efetiva, nesse intervalo de tempo, e não ultrapassasse os limites de 3.600 ha para pastoreio, 900 ha para lavoura e 450 ha para a indústria extrativa, nos termos da Lei nº 20 de 1892. Portanto, o Governo, contrariando os dispositivos da Lei de Terras de 1850 e a própria Lei de Terras do Estado, possibilitou a legitimação de grandes posses efetivadas após 1889, último prazo dado para a regularização de posses ocorridas após 1854. Essa medida, embutida na Lei Complementar que regulava a política de mão-de-obra no Estado, serviu mais para inibir a expansão da pequena propriedade, vez que descartava o colono imigrante sem poder de compra.

Na realidade, a expansão da pequena propriedade, naquele momento histórico, mostrava ser utópica, uma vez que toda a política fundiária estadual estava voltada para a expansão da grande propriedade, adequada ao sistema produtivo vigente e vinculada aos interesses oligárquicos. Os governantes tentavam conciliar a expansão da pequena produção, a partir de uma colonização espontânea, sem que o Estado arcasse com ônus econômico e sem riscos políticos às suas lideranças. Mesmo investindo numa propaganda oficial, dentro e fora do país, e estendendo a concessão gratuita de terras devolutas para qualquer parte do Estado, com menos tempo (1 ano) para a outorga do título definitivo, os resultados foram inexpressivos. Os números

---

26/06/1894, p. 48/49. Expressão utilizada para justificar as concessões gratuitas, objeto do projeto de lei encaminhado à Assembléia Legislativa.

disponíveis mostraram que, de 1889 a 1930, foram efetivadas 152 concessões gratuitas, para um total de 4.814 hectares alienados no mesmo período. Isto significou menos de 1% do total da área regularizada no mesmo período.

Com a política de povoamento do território nacional, incentivada pelo Governo Federal através do "Serviço de Povoamento do Solo Nacional" (1907), os Governos Estaduais passaram a investir na fundação de núcleos coloniais. Entretanto, entregaram esta tarefa a colonizadores ou empresas particulares de colonização, através de concessões de terras reservadas à colonização oficial e privada, sendo parte dela destinada aos futuros núcleos de povoações. A medida, no entanto, redundou no fracasso da colonização. A maior parte dos concessionários não cumpriu os contratos e usava a terra para especular em benefício próprio. Muitos grileiros, travestidos de colonizadores, aproveitaram-se da oportunidade para incorporar enormes tratos de terra ao patrimônio particular, provocando conflitos e prejuízos irreparáveis ao Estado.

Na prática, a política de colonização serviu muito mais para controlar a entrada de imigrantes no Estado e cercear a expansão da pequena propriedade. O número de imigrantes que veio para Mato Grosso e o número de trabalhadores livres aqui existentes não representaram forças suficientes para provocar um processo contrário à concentração fundiária, favorecida pelo estímulo dado pelo Estado à apropriação da grande propriedade.

Conclui-se que a política fundiária no Estado, até 1930, reduziu-se a uma ação indiscriminada de regularização e legitimação de títulos de domínio, cujas terras já estavam em mãos de particulares. Passando por cima dos atos fraudulentos, praticados por proprietários, com a conivência dos responsáveis pelos serviços de registro, medição e demarcação das terras, os Governos Estaduais promoveram a regularização de grandes extensões de terra, forjando as bases para a concentração fundiária no Estado. A idéia subjacente é de que a longo prazo o Estado lucraria, uma vez que receberia impostos das terras e da produção, taxas e emolumentos exigidos para o reconhecimento do domínio, pagamentos atualizados dos excessos de área, etc. Tudo isso contribuiria para o aumento da receita estadual proveniente,

praticamente, da renda obtida com a alienação de terras devolutas. Além disso, os governantes evitariam desgastes políticos, não se indispondo com os proprietários de terra. Essa prática impediu o ordenamento fundiário no Estado, com base na discriminação das terras devolutas das particulares, conforme prescrevia o Regulamento Interno de Terras datado de 1893.

De 1930 até 1945, o Estado viveu sob intervenção federal, por força da política federal implantada por Getúlio Vargas. As referências que se têm sobre a ação fundiária neste período são relativas a algumas modificações no regulamento de terras de 1927, objetivando a moralização dos serviços de terra e a implementação da colonização, vinculada ao governo federal.

Nesse sentido, os excessos de áreas foram limitados em 50% do total da área requerida e constante do título provisório. Os processos paralisados, por culpa do requerente e por mais de 12 meses, foram declarados caducos. Com isto, pretendia-se pôr fim à tática dos particulares em protelar ao máximo a regularização de suas terras, à espera de qualquer benefício por parte do Estado, como era de praxe acontecer: perdão de multas, dilatação dos prazos vencidos, convalidação das posses caídas em comisso, legitimação de excessos, etc.

A colonização foi implementada no Estado como parte da estratégia do Governo Federal que visava a ocupação dos "espaços vazios" e o fortalecimento de seus domínios nas áreas de fronteira, com a implantação de colônias agrícolas nacionais. O projeto tinha como meta a expansão da pequena propriedade, como forma de diversificação da produção nacional, a partir do desenvolvimento da indústria nacional. Através da "Marcha para o Oeste", tentava-se conquistar o interior do país, para a sua integração à economia nacional. Para abrir espaço à expansão da pequena produção no sul do Estado, hoje Mato Grosso do Sul, Vargas atuou diretamente na quebra do monopólio da Mate Laranjeira, fundando o Território Federal de Ponta Porã. Tirando os concessionários da região, criou a Colônia Agrícola Nacional de Dourados (C.A.N.), em 1943, e liberou o restante das áreas para a colonização estadual.

Assim, na década de 40 foram implantadas diversas colônias agrícolas, impulsionando a fronteira agrícola para a porção meridional do Estado, região que, após a divisão territorial

de Mato Grosso (1977), passou a compor Mato Grosso do Sul<sup>2</sup>. Mereceram destaque as Colônias agrícolas estaduais de Bodoquena (Miranda), Botelha (Amambai), Caramba (Rio Brillhante), Cambaretá (Ivinhema), Cipó e Paxixi (Aquidauana), Caarapá, XV de Novembro e Gen. Dutra (Ponta Porã), Itá (Bela Vista), Taquari (Coxim) e Ilha Comprida (Três Lagoas).

Na porção setentrional do então Estado e que hoje compreende o atual Mato Grosso não foi implantada nenhuma colônia federal, embora o Governo Estadual tivesse reservado 200.000 ha no vale do rio São Lourenço para este fim. Essa região só vai tomar impulso na década de 50, com a implantação de um programa de colonização oficial e particular pelos Governos Estaduais, objetivando fixar a mão-de-obra ociosa, remanescente da população mineira de Cuiabá, Alto Araguaia e Poxoréo, como também receber migrantes das áreas de cafezais erradicados de São Paulo e de outras áreas do Sudeste do país.

O Norte do antigo Estado não chegou a ser atingido pela política oficial de colonização, embora o Governo Federal tivesse criado organismos especiais, como a Expedição Roncador Xingu (1940), que deu origem à Fundação Brasil Central, (1943) objetivando a exploração e a colonização de regiões "desconhecidas".

Atuando nas regiões do Vale do Araguaia e do Xingu, povoadas de nações indígenas, a Expedição Roncador-Xingu deu início ao processo de colonização dessa área, estabelecendo alguns pontos para contato com os povos dessas nações. O posto-base, fundado às margens direita do rio das Mortes, deu origem ao povoado de Xavantina (1944). A Fundação Brasil Central, dando continuidade ao processo de povoamento dessa região, organizou pequenos sítios em torno daquele povoado que, praticamente, ficou limitado aos funcionários daquela entidade governamental, não logrando expansão. Somente em 1963 o lugarejo foi transformado em distrito com o nome de Ministro João Alberto e mais tarde

---

<sup>2</sup> Mato Grosso foi dividido territorialmente pela Lei Complementar nº 31 de 11/10/97 dando origem a Mato Grosso do Sul. A efetivação deste ato se deu em 01/01/79. O atual Mato Grosso abrange a área territorial de 906.806,9 Km<sup>2</sup>.

elevado à categoria de município com o nome de Nova Xavantina (1980). A Fundação Brasil Central foi extinta em 1966, dando lugar à SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - um dos organismos criados para dar sustentação à política federal de desenvolvimento regional dos governos militares.

Com o fim do Estado Novo e a abertura democrática proporcionada pela Constituição de 1946, os Governos Estaduais priorizaram, a partir desta data, a política de venda de terras públicas/devolutas, desenvolvendo ao mesmo tempo a política de colonização e, de forma secundária, a regularização fundiária. Ainda em 1946, foi criado o Departamento de Terras e Colonização (D.T.C.), em substituição à Diretoria de Terras e Obras Públicas, e em 1947, com a promulgação da Constituição Estadual, foi criada a Comissão de Planejamento da Produção (C.P.P.) destinada, entre outras funções, a orientar a colonização no Estado.

O primeiro governo constitucional de Mato Grosso promoveu uma revisão na legislação fundiária estadual e criou um conjunto de leis liberais, visando acelerar o processo de privatização de terras devolutas e a legalização de antigos domínios particulares. No campo da colonização, deu continuidade à política federal de ocupação do Oeste brasileiro gestada no Estado Novo. Atuando na atual região Sul, abrangida pelo vale do rio São Lourenço, onde haviam sido reservadas terras à União para a implantação de colônias agrícolas federais, implantou a colônia agrícola de Fátima de São Lourenço e incentivou a atuação de uma empresa particular de colonização com a venda de 70.000 ha de terras públicas, a CIPA - Colonizadora Industrial Pastoril e Agrícola Ltda. Jaciara, Santa Elvira e São Pedro da Cipa são municípios originários dos núcleos coloniais formados por esta empresa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para um estudo mais aprofundado sobre a ocupação dessa área ver: Moura, Sandra. Aspectos da Pequena Produção em Mato Grosso: O caso de Jaciara e Juscimeira. "O chão . . . que o futuro nega". Instituto de Geociências - UFRJ, 1983.

Interessado mais em promover a colonização particular, o referido governo retomou a alternativa de concessão de terras gratuitas, limitando-as, porém, em 25 ha e com 10 anos de ocupação efetiva e trabalho familiar. Por fim, deixou como legado aos seus sucessores o primeiro "Código de Terras do Estado" (1949), sistematizando as liberais diretrizes que vinham orientando as questões de terra, a regulamentação e implantação da Delegacia Especial de Terras e Colonização em Campo Grande e a regulamentação da C.P.P.

O novo Código de Terras, embora já trouxesse um conteúdo extremamente liberal, foi logo modificado, em 1951, com uma infinidade de emendas, sobretudo na convalidação e dilatação de prazos vencidos para a legalização das terras adquiridas do Estado, bem como na autorização da colonização por particulares, ampliando o espaço de manobra nas transações de terra. Vislumbrava-se já nesse momento a valorização das terras com as construções de Brasília e da rodovia Belém-Brasília pelo governo Kubitschek.

Assim, criadas as condições legais, o reordenamento fundiário no Estado, no período de 1950 a 1964, teve como marca a venda indiscriminada de terras devolutas e sua utilização nas disputas eleitorais, servindo como premiação ou pagamento de favores políticos. A política de colonização foi transformada num rendoso negócio de terras para a maior parte dos concessionários, que não cumpriram os contratos firmados com o Estado e usaram a terra para especular em benefício próprio. O tratamento dado às questões de terras foi tão fraudulento, que ocasionou a suspensão das atividades públicas do D.T.C. por diversas vezes, culminando com o seu fechamento em 1966.

Debaixo de denúncias de corrupção sobre o envolvimento de funcionários, muitas vezes lotados nos órgãos por imposições políticas, sem nenhum preparo técnico e domínio do aparato legal, e sobre a desorganização do órgão, sempre mal-instalado e funcionando ao sabor de interesses grupais, o D.T.C. teve suas portas "lacradas" por 12 anos. Mas o fechamento do órgão de terras no momento em que o Governo Federal abria as portas da Amazônia para a entrada do capital nacional e internacional, cujas bases de investimentos se assentavam na aquisição de grandes

porções de terras devolutas, favoreceu ainda mais a especulação e a negociata de documentos "frios" ("títulos voadores", protocolos sem valor legal, procurações falsas). A situação, que já estava fora de controle com o órgão funcionando, ficou pior, conforme constatou Ferreira (1984:64): "Estes títulos entraram no mercado de terra e passaram a ser denominados "Títulos Voadores", cabendo aos seus adquirentes ajustá-los a alguma "terra livre" desocupada, condição necessária à regularização da propriedade real do imóvel".

Para conferir legitimidade aos documentos, estes eram ajustados às áreas sem incidência de titulação e imediatamente registrados nos Cartórios de Registro de Imóveis (C.R.I.). O próprio Estado passou a utilizar os serviços dos C.R.I., para verificar a situação das terras sob o seu domínio. Isso concorreu para a formação dos "beliches fundiários" ou "terras de dois ou três andares", com a venda simultânea da mesma terra a diferentes pessoas<sup>4</sup>. Aliás, a expedição de títulos sobrepostos já vinha ocorrendo pelo próprio D.T.C., o que se tornou inevitável pela absoluta falta de controle cadastral das terras alienadas e pela legalização de áreas sem prévia discriminatória.

Entretanto, se a medida representou a perda de controle do Estado sobre o processo de acesso à terra, significou também o esvaziamento e o enfraquecimento da capacidade de pressão das oligarquias que comandavam o processo de apropriação de terras, de acordo com as conveniências político-partidárias na região. Isto era necessário para garantir a inserção de Mato Grosso nos grandes programas de desenvolvimento que estavam sendo anunciados pelo Governo Federal para toda a Amazônia.

---

<sup>4</sup> A expressão "beliches fundiários", utilizada entre os próprios funcionários do antigo DTC do Estado, aparece referenciada pela primeira vez em trabalho acadêmico na Dissertação de Mestrado de Oliveira, João Mariano de. *A Esperança vem na frente: Contribuição ao Estudo da Pequena Produção em Mato Grosso - O Caso SINOP*. São Paulo, USP, p.56, enquanto "terra de dois ou três andares" aparece citada no trabalho de Foweraker, José. *A Luta Pela Terra. A economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1988, p.153.

Oliveira (1997: 136) observa que o recente processo de ocupação da Amazônia teve como característica específica o corte monopolista do capitalismo, não havendo, portanto, a disputa livre no mercado dos interesses privados, mas sim uma ação de monopólios privados ou públicos: "..., não há mais disputa no e pelo mercado. Há tão somente a imposição dos monopólios. A mercadoria que comanda o processo de ocupação é a propriedade privada da terra".

Portanto, a decisão de fechar o órgão de terras, que não conferia confiabilidade a qualquer investidor, combinava com a política de desenvolvimento para a Amazônia, iniciada em 1964 pelos governos militares, ocasião em que ocorreu a redistribuição da terra a uma classe privilegiada, (empresários nacionais e estrangeiros). Isto era condição necessária aos empreendimentos idealizados, como pôde ser confirmado mais tarde com a federalização de 64% das terras devolutas sob a jurisdição do Estado. (Decreto nº 1.164/71).

Colocando sob tutela da União (e do C.S.N. - Conselho de Segurança Nacional) a maior parte das terras devolutas situadas nos Estados componentes da Amazônia Legal, o Governo Federal passou a interferir decisivamente na política fundiária desses Estados. A ação fundiária desenvolvida pelos Governos de Mato Grosso ficou restrita a menos de 40% da área total do seu território. Assim, a partir de 1971 até a revogação daquele decreto (1987), as ações fundiárias foram desenvolvidas pela União, através do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; pelo Estado, através da CODEMAT - Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso<sup>5</sup>; e, após 1978, através também do INTERMAT - Instituto de Terras de Mato Grosso.

A federalização das terras devolutas situadas no Estado, em conjunto com outras medidas que se complementavam entre si, como a criação do PIN - Programa de Integração Nacional, do INCRA (1970) e do PROTERRA - Programa de Redistribuição de

---

<sup>5</sup> A CODEMAT atuou efetivamente até 1992, quando teve início o seu processo de extinção. Ver decretos nº: 1.167 de 22/01/92; 2000 de 03/10/92; 770 de 14/02/96 e 1415 de 21/02/97.

Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (1971), faziam parte da estratégia geopolítica dos governos militares para a ocupação/exploração da Amazônia. Sob a ideologia de segurança e integração nacional, os governos militares centralizaram e militarizaram a questão fundiária nesses Estados, objetivando garantir a territorialização do capital nacional e internacional. A terra, que já era alvo de especulação e disputa, passou a ser abertamente franqueada aos grandes grupos econômicos, através da definição de uma política de regularização fundiária que privilegiava a implantação dos chamados projetos de "colonização empresarial" (projetos agropecuários, agroindustriais e minerais) e de colonização oficial e particular.

Desse modo, Mato Grosso passou a concentrar uma infinidade de programas para a implantação de pólos de desenvolvimento (POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO, POLONOROESTE) e projetos, destinados, basicamente, ao desenvolvimento da agropecuária e à exploração de recursos minerais, através da aplicação do capital nacional e internacional. A implantação da colonização foi estrategicamente concebida para a viabilização desses projetos e para aliviar as tensões sociais no campo, provocadas pela forte concentração da terra em outras regiões do país.

Os incentivos fiscais, concedidos pela SUDAM por meio do FIDAM/BASA, estimularam a abertura de grandes projetos agropecuários, com áreas médias superiores a 30.000 ha. Normalmente as terras eram "ocupadas" e depois regularizadas, mediante a apresentação de documentos frios, com vícios na sua origem. Nas décadas de 70/80, foram implantados em Mato Grosso 268 projetos de "colonização empresarial", sendo 84,9% voltados ao desenvolvimento da agropecuária. Muitos deles não foram executados, e outros dedicaram-se à exploração extensiva da pecuária de corte. Entretanto, todos serviram de pretexto para a privatização de grandes áreas, muitas vezes avançando sobre territórios indígenas ou áreas ocupadas por antigos posseiros, provocando o aumento de tensões e violências no campo e o fortalecimento da concentração fundiária no Estado.

No mesmo período acima referido, foram implantados no Estado, 87 projetos particulares de colonização e 14 projetos

oficiais, excluindo os projetos de assentamento que se caracterizam pela regularização de áreas já ocupadas, e incluindo o projeto Juína da CODEMAT. A presença maciça desses projetos no Estado pode ser explicada em parte pela sua condição de área de fronteira e sua incorporação ao processo produtivo nacional. Deve-se entender, porém, que a origem do processo está ligada à estrutura fundiária do país que, altamente concentrada, age no sentido da expropriação. O Estado, para evitar reformas estruturais no campo, cria as condições necessárias para a reprodução do trabalhador livre em regiões de fronteira, através da colonização oficial ou particular.

A territorialização dos projetos particulares, por sua vez, obedeceu a lógica da especulação fundiária. Pela grande quantidade de terras devolutas existentes no norte do Estado e, sobretudo, pela facilidade de aquisição e regularização dessas terras, os grandes grupos econômicos fizeram da colonização um negócio altamente rentável, considerando que muitas dessas terras foram adquiridas de "terceiros", sabidamente com vícios na titulação, que deram origem ao domínio particular. Esse era o esquema da grilagem legalizada, que esteve também na base da aquisição de terras para os projetos agropecuários, agroindustriais e minerais. Da mesma forma que estes, vários projetos de colonização foram implantados em terras indígenas, com pleno conhecimento dos órgãos oficiais.

Portanto, as ações fundiárias do INCRA no Estado caracterizaram-se pelo predomínio da política federal de regularização fundiária (através de contrato de compra e venda), pelo menos até a implantação do PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária (1985), e de implantação de projetos oficiais e particulares de colonização. As ações fundiárias estaduais seguiram o mesmo esquema da política federal. De 1966 até o funcionamento do INTERMAT em 1978, as ações fundiárias foram desenvolvidas pela CODEMAT, a colonizadora oficial do Estado. A empresa procurou desenvolver um amplo programa de colonização pública e particular, que incluía a regularização de áreas ocupadas espontaneamente, como a implantação de novos núcleos coloniais em terras devolutas. O objetivo era reorientar o processo de ocupação das novas terras, que se dava de forma

intensa e desordenada e eliminar os focos de conflitos que se multiplicavam em todo o Estado.

De todos os projetos de colonização idealizados pela empresa, apenas Juína logrou sucesso, ainda assim envolvendo uma onda de escândalos e conflitos pela sua implantação em terras indígenas (Salumã, Cinta Larga e Erikibaktsa) e pela ocorrência de diamante na área. Isto teria contribuído para o envolvimento de funcionários da empresa na distribuição de lotes rurais, contemplando a si próprios ou a grupos de interesse. Os outros projetos, Filinto Müller e Panelas, divulgados na década de 80 como sendo destinados ao assentamento de milhares de trabalhadores sem terra, denunciam hoje os verdadeiros propósitos de especulação fundiária na região.

Todos esses projetos integravam o programa de desenvolvimento da região Norte do Estado, a partir da transferência das terras devolutas situadas no município de Aripuanã à CODEMAT, pelo Governo do Estado, em 1972. Parte dessas terras (2 milhões de hectares) foi alienada a quatro empresas particulares (RENDANYL, INDECO, COLNIZA e JURUENA) para que implantassem no município de Aripuanã, num prazo de cinco anos, projetos de colonização<sup>6</sup>.

Dessas empresas, apenas a INDECO cumpriu o contrato naquele prazo fundando Alta Floresta e, mais tarde, Apiacás e Paranaíta, hoje municípios emancipados. As outras empresas não cumpriram as cláusulas contratuais, a exemplo da RENDANYL que vendeu a sua parte para a COTRIGUAÇU. Esta empresa entrou com pedido de prorrogação dos prazos vencidos em 1978 e, em 1981, o Governo do Estado concedeu-lhe mais 12 anos de prazo (19/10/93). Como resultado, implantou apenas o projeto que deu origem ao município de Cotriguaçu. Em 1991, contando com o apoio do INCRA-MT, a COTRIGUAÇU tentou a desapropriação de 403.000 ha de terras, inserindo-os no programa de reforma agrária do governo Collor. Caso a operação se efetivasse, a empresa teria sido indenizada pelo Governo Federal, antes de

---

<sup>6</sup> Oliveira, A. U. de. fez referência a essa transação em 1991, analisando a questão da terra na Amazônia. Ver: A Agricultura Camponesa no Brasil. Coleção Caminhos da Geografia Ed. CONTEXTO, SP, 1991, p. 28-29.

expirar o prazo dado pelo Governo Estadual para o cumprimento do contrato.

Por sua vez, as empresas JURUENA e COLNIZA promoveram o loteamento das terras no mercado imobiliário, não cumprindo o que havia sido acordado inicialmente com o Estado. A COLNIZA, em maio de 1995, expulsou de sua área mais de 350 famílias de posseiros que, através de um movimento organizado pelos “Sem-Terras”, ocupou parte da gleba que vinha sendo loteada a particulares. A Empresa recorreu à justiça e conseguiu uma liminar de reintegração de posse, o que resultou na ordem de despejo dos posseiros em junho de 1997. O Governo do Estado, para resolver o conflito, fechou um acordo com a empresa, mediante o qual esta aceitou devolver parte da área ocupada para o reassentamento das famílias desalojadas. Entretanto, a demora na desapropriação da área (cerca de 100.000 ha) pelo INCRA vem corroborando novos confrontos. Recentemente o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Aripuanã publicou nota de protesto assinada pela CUT (Central Única dos Trabalhadores), FETAGRI (Federação dos Trabalhadores na Agricultura) e CPT (Comissão Pastoral da Terra) contra nova liminar de reintegração de posse à empresa, concedida pela Comarca de Aripuanã no dia 25/02/98, e contra a morosidade do INCRA em resolver a situação pendente desde 1995, quando parte da gleba foi ocupada. Segundo a nota, cerca de 1,5 mil famílias estão ocupando atualmente a área onde plantam café, arroz, milho e hortaliças (Diário de Cuiabá, 04/03/98). Entretanto, respaldada por nova dilatação dos prazos contratuais, concedida pela CODEMAT no governo de Jayme Campos, a empresa continua inadimplente com o Estado.

O fato é que nenhuma dessas terras, alienadas para a implantação de projetos de colonização, voltou a integrar o patrimônio fundiário do Estado. A renda, adquirida pelo Estado com a venda dessas terras, situadas inclusive em territórios indígenas, foi destinada à construção do Centro Político Administrativo do Estado (C.P.A.), o estádio José Fragelli (Verdão) e outras obras de infra-estrutura na Capital.

Em 1978, as portas do órgão de terras foram reabertas ao público. As ações fundiárias passaram a ser desenvolvidas pelo INTERMAT (criado em 1975), com exceção da colonização que

continuou sob a responsabilidade da CODEMAT. De início, o órgão procedeu à revisão e à atualização da legislação fundiária estadual, criando um novo Código de Terras (Lei 3.922/77) e seu Regulamento (Decreto 1260/78), além de diversos mecanismos técnico-legais, para a retomada e o controle do processo de acesso às terras sob jurisdição do Estado.

Naquele momento (fim da década de 70), os conflitos sociais pela demanda e posse de terra alcançavam diversos pontos do Estado, sobretudo às margens das rodovias federais. Grande parte das terras adquiridas na época do ex-D.T.C. não haviam sido ocupadas e nem mesmo conhecidas pelos seus proprietários. Com a inserção de Mato Grosso no contexto da política federal de valorização da Amazônia, essas terras passaram a ser ocupadas por posseiros e, ao mesmo tempo, reclamadas pelos titulares de domínios.

Visando dar solução às questões dominiais pendentes, o INTERMAT criou uma série de normas internas, partindo, basicamente, de informações de pessoas interessadas na regularização de suas terras. As decisões tomadas para cada caso eram logo transformadas em doutrina. Partindo dessas normas, disciplinadas de forma casuística, via de regra definida também por interesses econômicos e políticos, o INTERMAT retomou o processo de regularização indiscriminada de terras no Estado. Isto ensejou, paralelamente, a especulação em torno de "Títulos Provisórios" e "Despachos de Concessões de Venda"<sup>7</sup>.

Dentro do próprio Instituto, formou-se o que se convencionou chamar de "máfia das más intenções", pelo envolvimento de funcionários e diretores nas transações de terra. Alguns, envolvidos pelo exercício da função, outros, pela participação deliberada em atos de corrupção. Além da regularização fundiária, o INTERMAT implementou a política de venda de terras. Essas ações requeriam de imediato a realização prévia de discriminatória para o conhecimento da situação

---

<sup>7</sup> "Títulos Provisórios" e "Despachos de Concessões de Venda" referem-se a documentos expedidos em determinadas fases do processo de venda de terra pública pelo Estado, de acordo com o Código de Terras de 1949.

fundiária no campo e o levantamento do volume de terras devolutas disponíveis. Nesse sentido, foram realizadas algumas discriminatórias administrativas, requeridas por ações fundiárias da CODEMAT na região de Aripuanã, mas o ato sumário tornou-se a via preferencial de arrecadação de terras devolutas pelos diversos Governos Estaduais, sobretudo no período do governo Júlio Campos e Wilmar Perez.

Entre 1978 e 1990, o INTERMAT arrecadou administrativa e sumariamente mais de 6 milhões e 400 mil hectares de terras devolutas no Estado. No mesmo período foram alienados mais de 5 milhões e 500 mil hectares de terras públicas, situadas principalmente na região Norte, hoje ocupada pelos municípios de Aripuanã, Juruena, Alta Floresta, Juína, Castanheira, Colíder, Juara, Diamantino, Paranatinga, Porto dos Gaúchos e tantos outros.

Desse total, cerca de 34,50% (1.894.855 ha) foram destinados à ultimação de domínios particulares, pela regularização de Títulos Provisórios (TP) e Concessões de Venda, expedidos pelo antigo DTC, onde a utilização de mecanismos legais como a "permuta" e a "retificação de limites"<sup>8</sup> permitiu a manipulação dos processos de regularização, conforme conveniências das partes interessadas na ultimação dos processos pendentes. 65,5% das terras (3.618.893 ha) foram destinados à regularização fundiária, por meio de contratos de compra e venda. Nessas regularizações incluíram-se a alienação por venda direta ao licitante e a legalização de ocupação com direito de preferência. As áreas de posses legitimadas não chegaram a 10% do total regularizado.

Para o desenvolvimento das ações fundiárias, o INTERMAT e a CODEMAT contaram com o respaldo do Governo Federal que, além de atuar diretamente nas questões fundiárias do Estado (através do INCRA, da SUDAM e da SUDECO), criou diversos programas oficiais (PIN, PROTERRA,

---

<sup>8</sup> Este ato, extinto em 1989, permitia agasalhar os TP e as Concessões em áreas diferentes das originalmente requeridas, como uma permuta administrativa, caso houvesse incidência em áreas de terceiros, indígenas ou reservadas (Normas de Serviços nº 03/80, 002/89 e Res. 003/89).

POLONOROESTE, POLOAMAZÔNIA) que serviram para legitimar o desenfreado processo de privatização das terras devolutas em Mato Grosso. O INCRA também arrecadou administrativa e sumariamente mais de 7 milhões de hectares de terras devolutas e titulou, definitivamente, mais de 3 milhões e 600 mil hectares às margens das rodovias federais, entre 1970 e 1990. O restante, cerca de 3 milhões e 400 mil hectares, foi titulado provisoriamente, sobretudo através de Contrato de Promessa de Compra e Venda (C.P.C.V.) firmado com empresas de "colonização empresarial".

A maior parte das terras alienadas pelos Governos Estadual e Federal foi parcelada em lotes de 1.000 hectares até 3.000 hectares (CF/67). Para burlar os limites constitucionais, foi utilizado, abusivamente, pelos Governos Estaduais o artifício da procuração e outros mecanismos técnico-legais, que permitiram a alienação de glebas inteiras a "laranjas", encobrando, assim, os nomes dos verdadeiros proprietários. Esse estratagema marcou a passagem das terras públicas sob o domínio do Estado para o domínio privado, caracterizando a apropriação capitalista da terra em Mato Grosso nos últimos 30 anos.

### **Considerações finais**

Se em tempos passados o clientelismo e a desorganização do órgão estadual de terras concorreram para as grandes negociatas, com o envolvimento de funcionários que se aproveitavam da confusão reinante para beneficiar a si próprios ou aos compradores em potencial, em tempos recentes, verificou-se o apoio ostensivo dos Governos Estadual e Federal na concessão de terras a empresários, grupos econômicos ou pessoas individuais ligadas ao grupo político no poder. O envolvimento de funcionários em atos de corrupção e a participação de dirigentes em grandes transações de terra, trazendo benefícios pessoais ou políticos, marcaram a trajetória dos órgãos de terra no Estado. Mas a corrupção se instala quando há pacto entre aqueles que detêm o controle e o poder de decidir sobre a destinação das terras públicas, que ficam submetidas ao ordenamento do Estado. A centralização

do poder político-econômico pelos mesmos grupos dominantes que historicamente se alternaram no comando do Estado, desde a implantação do regime republicano, permitiu a manipulação do processo de apropriação capitalista da terra, segundo seus interesses e o das classes rural e empresarial. Nesses moldes, a transformação das terras devolutas no Estado em propriedades privadas consolidou em todos esses anos uma estrutura fundiária altamente concentrada, onde os latifúndios com mais de 1.000 hectares somam 13.495 imóveis (14,75%), que controlam 57.483.857 hectares de terras, o que corresponde a 80,39% do total da área ocupada pelos imóveis no Estado. Ou seja, 63,39% do território estadual encontram-se nas mãos dos grandes proprietários de terra, revelando o "caráter rentista" da expansão da produção capitalista no campo mato - grossense/brasileiro.

### Referências bibliográficas

- Brasil: Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850.  
\_\_\_\_\_ Decreto nº 1.138 de janeiro de 1854.  
\_\_\_\_\_ Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964.  
\_\_\_\_\_ Decreto-Lei nº 1.164 de 01 de abril de 1971.  
\_\_\_\_\_ Decreto nº 76.615 de 22 de dezembro de 1972.  
\_\_\_\_\_ Decreto-Lei nº 1.414 de 18 de agosto de 1975.  
\_\_\_\_\_ Lei nº 6.383 de 07 de dezembro de 1976.  
\_\_\_\_\_ C.S.N. - Exposições de motivos 005/76 e 006/76.  
\_\_\_\_\_ Constituição. República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.  
\_\_\_\_\_ Portarias MIRAD, nº 838, 839 e 840 de 10/06/88, D.O.U. de 13/06/88.
- CAJANGO**, Sebastião. *Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso*. "Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Geografia". Dep. de Geografia/UFMT, Cuiabá, 1992.
- CARONE**, Edgard. *A Primeira República (1889-1930)*. *Texto e Contexto*. 4ª ed., São Paulo, Ed. Bertrand Brasil S.A., 1988.
- CORRÊA Filho**, Virgílio. *Questões de Terras*. "Seção de Obras D'O Estado de São Paulo". São Paulo, 1923.

- FERREIRA, Eudson.** *Posse e Propriedade. A Luta pela Terra em Mato Grosso.* "Dissertação de Mestrado". Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 1984.
- FOWERAKER, José.** *A Luta Pela Terra. A economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais.* Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1988.
- JAHNEL, T. C.** *As Leis de Terra no Brasil.* São Paulo, "Boletim Paulista de Geografia", AGB, nº 65, 2º sem. 1987. pp. 105/115.
- JORNAL "O Estado de São Paulo"** - *Mato Grosso vende mais terras do que possui.* São Paulo, Edição de 21/06/77.
- \_\_\_\_\_ "Folha de São Paulo". *Terras para Reforma Agrária São Irregulares.* São Paulo. Edição de 04/07/91.
- \_\_\_\_\_ "O Estado de Mato Grosso". *Esclarecimento.* Cuiabá, Edição de 05/07/91.
- \_\_\_\_\_ "A Gazeta". *Cotriguaçu - Uma Vergonha.* Cuiabá, Edição de 07/07/91.
- \_\_\_\_\_ "Diário de Cuiabá". *Colonizadora pode despejar 1,5 mil famílias que ocupam gleba COLNIZA.* Cuiabá. Edição de 04/03/98.
- LENHARO, Alcir.** *Colonização e Trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste. Os Anos 30.* Campinas, Editora da UNICAMP, 1985.
- \_\_\_\_\_ *A Terra Para Quem Nela não Trabalha (A especulação com a terra no Oeste brasileiro nos anos 50).* "Revista Brasileira de História". "Terra e Poder". São Paulo, Editora Marco Zero/ANPUH, V.6, nº 12, 1986.
- MARTINS, José de Souza.** *A Militarização da Questão Agrária no Brasil.* Petrópolis, Vozes, 1985.
- MATO GROSSO, Governo de.** Lei nº 20 de 9/11/1892.
- \_\_\_\_\_ Lei nº 24 de 16/11/1892.
- \_\_\_\_\_ Decreto nº 38 de 15/02/1893.
- \_\_\_\_\_ Lei nº 335 de 14/04/1902.
- \_\_\_\_\_ Decreto nº 130 de 14/06/1902.
- \_\_\_\_\_ Decreto nº 786 de 23/12/1927.
- \_\_\_\_\_ Decreto-Lei nº 787 de 28/09/1946.
- \_\_\_\_\_ Lei nº 68 de 11/12/1947.
- \_\_\_\_\_ Lei nº 36 de 12/07/1948.
- \_\_\_\_\_ Lei nº 146 de 02/10/48.

