

# Políticas agrárias no Mato Grosso: algumas reflexões

Leonice Aparecida de Fátima Alves<sup>\*</sup>  
Vitale Joanoni Neto<sup>\*\*</sup>

## Resumo

O presente texto objetiva disponibilizar ao leitor alguns elementos preliminares para a compreensão do contexto e a implementação das políticas agrárias nacionais e estaduais, especialmente em decorrência da promulgação da lei nº 4.504/64, também conhecida como Estatuto da Terra. Destacamos nesta reflexão o processo de colonização ocorrido no Mato Grosso e no Centro-Oeste brasileiro, que, tendo como fundamento a legislação e planos de governo, acabou por viabilizar na região um processo de “modernização conservadora”, com profundos impactos nas populações indígenas, posseiros e demais ocupantes da terra, que não dispunham do título de propriedade. O presente artigo é fruto de investigações realizadas no Grupo de Pesquisa História, Terra e Trabalho do Departamento de História da UFMT/Cuiabá.

*Palavras-chave:* Políticas agrárias. Estatuto da Terra. Mato Grosso.

O propósito desse texto é dar ao leitor informações introdutórias acerca da estruturação fundiária do estado do Mato Grosso, pós-década de 1950, tomando como referência a implementação de políticas públicas federais que atribuíam à região Amazônica, da qual o Mato Grosso se identifica como o portal, um papel estratégico. Para tanto priorizaremos o estudo da legislação federal que possibilitou essa ação, qual seja, a lei nº 4.504/64, também conhecida como Estatuto da Terra.

Antes de dar início ao estudo do Estatuto da Terra, é conveniente que façamos uma breve descrição do contexto histórico, mediato e imediato, que demandou a sua criação.

<sup>\*</sup> Doutora em História pela Unisinos – São Leopoldo - RS; professora do PPGHist. do Departamento de História/ICHS/UFMT em Cuiabá - MT. E-mail: lafalves@ufmt.br

<sup>\*\*</sup> Doutor em História pela Unesp – Assis - SP; professor do PPGHist. do Departamento de História/ICHS/UFMT em Cuiabá - MT. E-mail: vjneto@ufmt.br

## Antecedentes

A lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, também conhecida como Lei de Terras, e o decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, conhecido como Regulamento da Lei de Terras, vigoraram no Brasil até 1964, sem alterações significativas, salvo a decorrente da opção federalista da Constituição de 1891, que deve ser referida uma vez que transferiu parcela significativa das terras devolutas da União para os Estados-membros.

A Lei de Terras aparece na história jurídica brasileira como a segunda legislação mais duradoura que tivemos, perdendo apenas para o Código Comercial, seu contemporâneo, também promulgado em 25 de junho de 1850 e que vige até hoje, com significativas mudanças, especialmente depois de promulgação do Código Civil brasileiro de 2002.

O contexto brasileiro do século XX foi extremamente rico em debates acerca da estrutura fundiária do país, em que pese à perspectiva predominante marcada pelos princípios privatistas de propriedade, não sendo admitida contestação do direito de propriedade sob nenhum pretexto, visto que sempre foi considerado como um “direito natural”. No final do século XIX e meados do XX podemos identificar uma série de movimentos de cunho popular que tiveram na religiosidade um elemento bastante importante, contestando a ocupação hegemônica no Brasil, qual seja, a grande propriedade. Cumpre destacar naquele contexto Canudos, Contestado, os Muckers, entre outros, de tal sorte que a

organização fundiária brasileira nunca foi tão harmônica quanto as elites proprietárias afirmam até hoje.

O período compreendido entre as décadas de 1930 e 1960 pode ser identificado como bastante tenso, pois estávamos diante de uma contestação sistematizada e mais orgânica do latifúndio, já não mais pautada pelo messianismo. Temos a emergência de uma série de movimentos sociais no campo, merecendo destaque as Ligas Camponesas, no nordeste; o Master (Movimentos dos Agricultores Sem Terra), oriundo do PTB no Rio Grande do Sul; as organizações de posseiros no sudeste do Paraná e a organização de pequenos proprietários e posseiros no território de Trombas e Formoso, no estado de Goiás, sob a liderança do Partido Comunista Brasileiro.<sup>1</sup>

Diante da intensidade dos conflitos e da incapacidade do Estado de controlar a sociedade civil, acabou por ganhar muita visibilidade, a bandeira da reforma agrária, que, especificamente no Rio Grande do Sul, contava com um apoio substancial do governo do estado, especialmente na pessoa do governador Leonel Brizola, que, junto com outros líderes do PTB, realizou o que ficou conhecido com a “primeira reforma agrária do Brasil” no atual município de Camaquã - RS.

Merece referência ainda a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, consubstanciado na lei nº 4.914/63, proposta pelo então presidente João Goulart, que regulava as relações de trabalho no campo, as quais até então não encontravam guarida na legislação trabalhista.

Durante o período descrito, o único avanço legislativo que tivemos foi a Constituição de 1934, que no seu artigo 113, par. 17, assegurava o direito de propriedade, condicionando-o ao cumprimento de sua função social,<sup>2</sup> uma inovação significativa para o período. É importante referir que esse dispositivo foi suprimido da Constituição de 1937, quando da implantação do Estado Novo.

A década de 1960 é identificada na literatura econômica como o período histórico do desenvolvimentismo, especialmente aquele de tradição cepalina, no qual o Estado é o indutor desse processo, configurando-se uma matriz desenvolvimentista urbanizante e industrializante, identificada como “modernização conservadora”, que acabou por agravar as tensões sociais no campo, as quais atingiram níveis muito preocupantes, especialmente para a elite rural brasileira. (MARTINS, 1994).

No ano de 1962, o então presidente João Goulart apresentou no Congresso o projeto de um Código Agrário, resultante do trabalho de uma comissão liderada pelo deputado Milton Campos. Apesar de esse projeto não ser, efetivamente, avançado no que diz respeito à reforma agrária, tema polêmico da época, acabou por causar muita controvérsia, não tendo sido aprovado pelo parlamento. (SANTOS, 1995, p. 124 et seq.).

No ano de 1964, mais precisamente em 24 de outubro, o presidente Castelo Branco, encaminhou ao Congresso Nacional – naquele contexto órgão meramente homologador das disposições do executivo federal – o Projeto do Estatuto da Terra,

cujas principais funções eram ser uma resposta aos problemas fundiários brasileiros. Para tanto, a elaboração dessa legislação tomou como paradigma a ideia de modernização agrária, bastante atrelada ao projeto de desenvolvimento e industrialização do Brasil na época. Em 30 de novembro do mesmo ano, o Estatuto da Terra foi aprovado, com a promulgação da lei nº 4.504/64.

Documento extremamente importante para a compreensão do período e pouco explorado pelos agrossocio-historiadores, é a mensagem nº 556, de 24 de outubro de 1964, na qual o presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional do projeto que resultaria no estatuto. No documento encontramos elementos importantes para qualificar nossa análise daquele momento, no que tange às questões agrofundiárias. Logo no item 3, o presidente Castelo Branco declina, de forma enfática, o propósito daquele diploma legal, qual seja: “[...] promover a justa distribuição da propriedade com *igual oportunidade para todos*.”<sup>3</sup> (grifo nosso).

No item 4 o documento reitera e ratifica, reproduzindo textualmente, o art. 6º da Carta de Punta del Este,<sup>4</sup> pela qual os países americanos se comprometeram a promover a reforma agrária, apontando, curiosamente, a preocupação com o latifúndio, a necessidade de concessões de crédito, assistência técnica, promoção da comercialização de produtos agropecuários para o setor primário, entre outras medidas. Assim, fica evidente que essa legislação não mais poderia ser identificada apenas como uma legislação fundiária, como haviam sido as legislações que regulavam o acesso

à terra no Brasil até então. O Estatuto da Terra tem uma proposta eminentemente agrária, pautada pelo propósito desenvolvimentista.

Nos itens 5, 6, 7 e 8 identificamos uma explícita crítica ao governo anterior, qual seja, ao governo de João Goulart, como podemos ver pela leitura dos trechos abaixo transcritos.

[...] quer pelo inadequado atendimento das exigências normais no meio agrário, como assistência técnica e financiamentos, quer pela *proposital inquietação, que para fins políticos subalternos, o Governo anterior propagou pelas áreas rurais do País*, contribuindo para desorganizar o sistema de produção agrícola existente, sem o substituir por outro mais adequado. [...] ao invés de dar ao problema uma solução de direção e construção, *a ação governamental só se exerceu na exasperação das tensões*, no agravamento das contradições do sistema rural brasileiro, levando a inquietação a toda parte [...].<sup>5</sup> (grifo nosso).

No mesmo sentido:

As tentativas de encaminhamentos do governo (anterior) *revelaram-se todas irrealistas e inviáveis*, já que o se cuidava era menos de encontrar a fórmula ou fórmulas de equilíbrio, do que de *excitar expectativas, acenar com perspectivas de favorecimento de classes em detrimento de outras*, sem sinceridade e sem o propósito de resolver o problema com equidade e dentro de nossas possibilidades reais. *Não é honesto criar perspectivas risonhas, mas vãs e temerárias. Menos ainda quando se tratar de classes desfavorecidas que não devam ser enganadas com ilusórias esperanças.*<sup>6</sup> (grifo nosso).

Ainda podemos encontrar naquele documento uma crítica bastante difundida

às reformas de base<sup>7</sup> do governo João Goulart, que era acusado de propor a reforma agrária, porém ser proprietário de vastas áreas de terra na fronteira entre Brasil e Argentina: “Não poderia o Governo permitir que o problema de reforma agrária continuasse sendo simplesmente verbalizado por *políticos inescrupulosos, que num acinte às próprias idéias que pregavam, adquiriam imensos latifúndios.*”<sup>8</sup> (grifo nosso).

Nos itens 10 a 14 da “Seção Fundamentos Econômicos” e itens 18 a 26 da “Seção Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural”, encontramos, além de um diagnóstico, o detalhamento da importância da modernização do nosso setor primário, assim como proposições para superar tal atraso. Na seção 18 encontramos: “Não se contenta o projeto em ser uma lei de reforma agrária. Visa também à modernização da política agrícola do País, tendo por isso mesmo objetivo mais amplo e ambicioso; *é uma lei de Desenvolvimento Rural.*”<sup>9</sup> (grifo nosso).

Nos itens 10 a 14 da Seção denominada de “A Solução Democrática” encontramos descritas as duas possibilidades de reforma agrária, a socialista e a democrática, bem como a justificativa pela opção democrática. A título de curiosidade, transcrevemos o que o documento refere como consequência da opção por uma reforma agrária do tipo socialista, que “[...] transforma os trabalhadores em simples usuários da terra que é propriedade coletiva ou do Estado, *suprimindo o estímulo da vantagem do aumento da produtividade.*”<sup>10</sup> (grifo nosso).

Além das motivações de natureza agrícola e social que antecederam a promulgação do Estatuto da Terra, devemos referir a questão atinente à salvaguarda da soberania nacional na região Centro-Oeste do país, ameaçada – na ótica das elites nacionais – desde os conflitos de Trombas e Formoso<sup>11</sup> e da atuação da Guerrilha do Araguaia. Ademais, o discurso, capitaneado, predominantemente, pela cúpula do Exército Brasileiro tinha na região Amazônica um foco de preocupação frequente, propondo que a integração da região neutralizaria os riscos de ameaças externas.

Como é possível perceber não poucas vezes, o Exército brasileiro deu tons próprios a esses conflitos, cunhando-se a expressão “integrar para não entregar”, principalmente após 1977, ano final da Guerrilha do Araguaia, que marcou a intensificação das políticas de integração da Amazônia.

## O Estatuto da Terra

O Estatuto da Terra pode ser identificado como a primeira legislação fundiária brasileira que incorpora significativas dimensões agrárias, ou seja, a preocupação do legislador não era apenas regulamentar o acesso à terra; percebia-se uma forte intenção de, a partir da organização fundiária possibilitada pelo instituto de colonização que veremos adiante, implementar políticas agrárias,<sup>12</sup> ou seja, que contemplassem prioritariamente a questão produtiva. Sobre esse diploma legal aponta Paulo Tormin Borges:

O Estatuto da Terra é a lei agrária fundamental. Em seus 128 artigos ele fixa os rumos básicos do relacionamento entre a terra e o homem, procurando proteger este e aquele. Protege o homem, como sujeito da relação jurídica e destinatário das vantagens objetivadas pela lei. Protege a terra, porque ela é a matriz e a nutriz não só no presente como no futuro. Por isso ela precisa ser tratada com carinho, para que, na afoiteza, não se mate a galinha dos ovos de ouro.<sup>13</sup>

O Estatuto da Terra está estruturado em quatro títulos: a) Disposições Preliminares; b) Da Reforma Agrária; c) Da Política de Desenvolvimento Rural, d) Das Disposições Gerais e Transitórias.

O título I (“Disposições preliminares”) é composto de três capítulos (Princípios e Definições, Acordos e Convênios e das Terras Públicas e Particulares). Destacam-se o primeiro, por fazer referência aos dois grandes princípios do Direito Agrário – Função Social da Propriedade (art. 2º, caput e par. 1º, e art. 12 e 13) e Justiça Social (art. 1º, par. 1º) – e por apresentar definições dos principais institutos do direito agrário (reforma agrária, política agrícola, imóvel rural, propriedade familiar, módulo rural, minifúndio, latifúndio, empresa rural, parceiro, cooperativa integral de reforma agrária e colonização).

O título II (“Da reforma agrária”) trata dessa temática tão controversa, sendo importante informar que encontramos neste título uma série de alterações posteriores, especialmente em decorrência da promulgação da Constituição de 1988.

O título III (“Da política de desenvolvimento rural”) é formado por quatro grandes capítulos: I - Tributação da Terra;

II - Colonização; III - Assistência e Proteção à Economia Rural; IV - Do Uso ou da Posse Temporária da Terra, todos também alterados pela legislação posterior.

No título IV (“Das disposições gerais e transitórias”) destaca-se o art. 103, que aponta a finalidade dessa legislação: “A aplicação da presente Lei deverá objetivar, antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário do País, de acordo com os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.”

Passaremos agora a descrever sumariamente alguns aspectos considerados centrais para a compreensão dessa lei, uma vez que o propósito notório dessa legislação foi a realização da reforma agrária e a modernização da agricultura brasileira. No primeiro título destacamos a preocupação do legislador em conceituar os principais institutos do direito agrário, merecendo destaque a distinção entre terras privadas e públicas, a função social da propriedade, reforma agrária, módulo rural e o conceito de colonização, coluna vertebral de toda a legislação e, em razão disso, mais explorado por nós.

O conceito de colonização constante no Estatuto da Terra só pode ser entendido se tivermos presente o contexto que antecedeu a publicação dessa legislação, já sumariamente descrito.

A colonização prevista no texto legal compreendia tanto a colonização oficial promovida pelo Estado quanto a colonização privada, de iniciativa de particulares. Merece destaque o propósito do legislador de “ampliar a fronteira agrícola do Brasil”, especialmente quando identificadas

como colonizáveis terras às margens dos eixos viários, além de o documento reiterar a ideia, bastante difundida na época, da existência de “vazios demográficos”: “Não são desprezadas as possibilidades oferecidas pela colonização, sobretudo com vistas à necessidade de expansão de novas fronteiras agrícolas e à ocupação dos vazios demográficos que a vastidão de nosso território ainda está apresentando.”<sup>14</sup>

No centro-oeste do Brasil, mais precisamente no Estado do Mato Grosso, é possível identificar a colonização oficial do tipo empresarial, que consistia na concessão de vastas extensões de terras para, por meio de processos licitatórios, disponibilizar as áreas a empresas que estivessem dispostas a dar início a empreendimentos agropecuários. (MORENO, 2007, p. 164).

Tomando como referência essa modalidade de políticas de colonização, devemos referir o propósito exitoso do Estatuto da Terra em viabilizar e difundir a denominada “empresa rural”, visto que o latifúndio improdutivo poderia perder essa característica caso se transformasse em empresa rural – em outras palavras – caso se modernizasse. Por isso as reiteradas políticas de incentivo fiscal, concessão de créditos a juros muito baixos, distribuição de terras públicas, etc., como mecanismos que permitiriam a caracterização capitalista desses empreendimentos. Dessa forma, podemos afirmar que o minifúndio, extensão de terra inferior a um módulo rural <sup>15</sup> – área incapaz de garantir a subsistência do agricultor –, deveria acabar, ao passo que seu extremo oposto – o latifúndio improdutivo – teria salvação, desde que se modernizasse, tornando-se produtivo.

Tomamos de Rua a seguinte passagem:

A empresa rural produtiva não apenas será preservada, como também deveria ser beneficiada com coeficientes de regressividade tributária, ainda que estivesse situada em áreas de tensão social. Nesse caso, a solução estaria na redistribuição dos excedentes de mão-de-obra mediante planos de colonização dos “vazios demográficos”. (1992, p. 123).

Quando referimos o caso específico do Mato Grosso, devemos ter presente o peso das propostas modernizantes impostas pelo governo brasileiro pós-golpe de 1964, inobstante identificarmos num período anterior, qual seja, meados de 1950, uma forte pressão de organismos internacionais, merecendo destaque a teoria estruturalista da Cepal, da Food and Agriculture Organization (FAO),<sup>16</sup> a Aliança para o Progresso na década de 60. (RUA, 1992). Dessa forma é possível verificar como as transformações agrárias propostas no período tiveram como vetor tanto políticas públicas internas quanto projetos de cunho internacional, que percebem nessas medidas uma variável importante.

No segundo título – “Da reforma agrária” – o legislador pátrio evidencia todo seu propósito conservador na medida em que pretendeu atenuar os conflitos no campo, propondo a colonização das “áreas desocupadas”.<sup>17</sup> A reforma agrária no texto legal referido é um conjunto de medidas que visavam promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade.<sup>18</sup>

Pretendendo obstaculizar a reforma agrária em terras particulares, a legislação estabeleceu que a desapropriação por interesse social só poderia ser feita quando o Estado providenciasse a “prévia e justa indenização”. Ora, só o fato de a indenização ter de ser prévia reduzia, de forma significativa, a possibilidade de o governo proceder à desapropriação; no que tange as benfeitorias, deveriam ser pagas em moeda corrente, não em títulos da dívida pública. Ademais na leitura de seus artigos, especialmente nos itens “colonização” e “reforma agrária”, podemos identificar que esses procedimentos priorizariam as terras públicas do tipo devolutas.

Com o propósito de disponibilizar ao leitor elementos para perceber a atuação do governo estadual no que tange à questão fundiária mato-grossense, devemos referir que no ano de 1966 a portaria nº 5 suspendeu o funcionamento do Departamento de Terras e Colonização (DTC),<sup>19</sup> órgão estadual com a atribuição de proceder à regularização fundiária, além do gerenciamento da colonização.

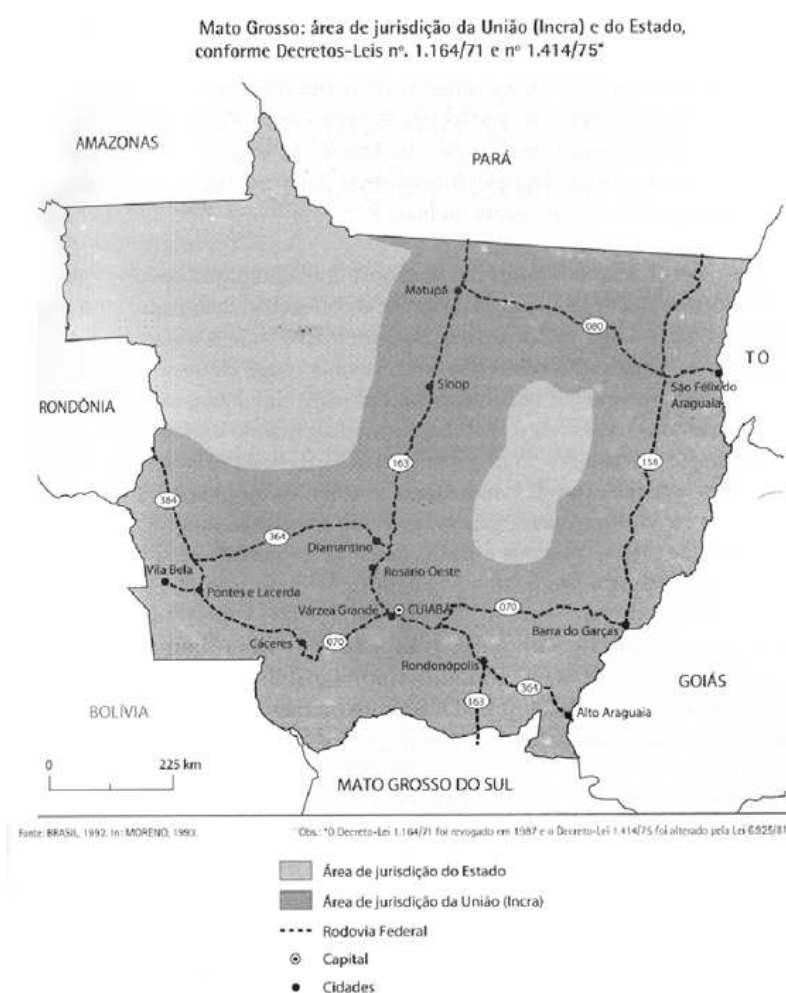
Moreno, acerca dessa ação, informa que, ainda que aparentemente contraditória, evidencia um recuo da esfera estadual em favor do governo federal no que diz respeito à temática agrária/fundiária. (2007, p. 136). Sobre esse fato devemos mencionar uma questão inusitada, qual seja, a transferência para a esfera federal de uma quantidade significativa de terras devolutas até então de propriedade do Estado, em decorrência da promulgação do decreto lei nº 1.164 /71.<sup>20</sup>

Moreno (1992, p. 156) refere que essa medida levou a que o território sob a jurisdição federal no Mato Grosso alcançasse aproximadamente 60% da área do Estado, que tinha ainda aproximadamente 10% da área sobrando como, por exemplo, reservas indígenas, de tal sorte a reduzir drasticamente a ingerência da esfera estadual sobre as áreas devolutas, enfraquecendo, sobremaneira, a ação das elites locais.

O mapa a seguir permite a visualização da restrição fundiária provocada pela medida antes descrita.

Questão muito controversa diz respeito à definição de função social da propriedade, tema extremamente polêmico e que também serviu como obstáculo, quase que intransponível, para a realização da reforma agrária, ainda aquela com um perfil privatista como estabelecido na lei brasileira.

O texto legal aponta alguns elementos que podem auxiliar o governo, agente ativo para a propositura da ação de desapropriação, a identificar propriedades que



Fonte: MORENO, Gislaíne, 2007, p. 157.

não cumprissem com a função social, merecendo destaque:

1. quando não favorecer o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores e familiares que nela trabalham;
2. quando não mantiver níveis de produtividade considerados satisfatórios pelos órgãos de fiscalização, no caso federal o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), hoje substituído pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
3. quando não zelar pela conservação dos recursos naturais;
4. quando não atentar para a garantia de direitos trabalhistas/previdenciários de seus trabalhadores.<sup>21</sup>

Ao leitor mais desavisado pode parecer relativamente fácil o enquadramento nessas situações, mas não é o que demonstra a realidade brasileira. Os casos de desapropriação por descumprimento da função social são raríssimos, e o tema é pouquíssimo tratado na bibliografia especializada. (RUA, 1992)

O impacto das medidas propostas pelo governo de então, além de provocar a efetiva modernização do setor primário do centro-oeste e, consequentemente, do Brasil, agravou significativamente os conflitos fundiários em áreas expressivas do Mato Grosso, merecendo destaque a região do médio-norte Araguaia, onde as tensões atingiram um grau tão acentuado que resultaram na publicação da *Carta Pastoral*,<sup>22</sup> identificada como o documento mais importante e polêmico escrito por dom Pedro Casaldáliga – arcebispo da Prelazia de São Félix do Araguaia e um

dos expoentes da teologia da libertação no Brasil. Esse documento é identificado por José de Souza Martins como um dos mais importantes documentos da história recente do Brasil<sup>23</sup> por denunciar a violência, o trabalho escravo, a luta pela terra, a ocupação desordenada da Amazônia, a luta dos povos indígenas e a destruição do meio ambiente na região do Araguaia.

Retiramos desse documento a seguinte passagem, por ser ilustrativa do quadro vigente na região:

Enquanto isto, a população, primeira desbravadora da região, se há no esquecimento mais completo, ocupando áreas das quais freqüentemente é expulsa, pois na hora menos pensada aparece o assim chamado “tubarão”, dono das terras, *que quer fazer valer o seu título de propriedade, como veremos detalhadamente mais adiante, Todas as terras deste imenso Nordeste Mato-grossense já estão vendidas*. Mesmo as que pertencem ao Parque Nacional do Xingu. Por isto a *esperança do povo por um pedaço de terra é quase nula*.<sup>24</sup> (grifo nosso).

Como podemos perceber, dos principais propósitos do Estatuto da Terra, a modernização da agricultura foi atingida na sua plenitude, precisamente no Mato Grosso, um dos maiores produtores nacionais de grãos destinados ao mercado internacional. É fundamental apontar, no entanto, que o custo social dessa meta, especialmente para os pequenos agricultores, indígenas, posseiros, entre outros, foi muito elevado, sendo os efeitos da política de modernização conservadora sentidos até os dias de hoje. Foram os grandes proprietários e os grandes empreendimentos agropecuários que efetivamente se beneficiaram da chamada “modernização con-

servadora”, que não foi capaz de alterar a configuração fundiária brasileira, marcadamente latifundiarista, ainda que a lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, tenha suprimido a denominação “latifúndio” do nosso ordenamento jurídico.<sup>25</sup>

## Considerações finais

Este texto pretendeu analisar o papel da legislação fundiária/agrária na constituição da grande propriedade no Brasil e, mais precisamente, no Mato Grosso, percebendo como a lei foi, e ainda é, um importante mecanismo de implementação dos interesses das elites agrária nacionais as quais souberam, por meio de medidas legais, obstaculizar o acesso à terra por parte de segmentos sociais menos favorecidos, ao mesmo tempo em que conseguiram viabilizar um alinhamento com demandas do capital internacional.

Devemos atentar que essa característica não pode ser identificada apenas com o caso nacional, sendo recorrente na América Latina, como foi possível perceber ao levarmos em conta a atuação de organismos internacionais na implementação das políticas públicas de cunho federal.

No Brasil a temática parece ganhar um significado mais preocupante basicamente por duas razões: enquanto outros países fizeram reformas agrárias efetivas, como é o caso do México, o Brasil não viveu essa experiência. Ademais, a extensão territorial do Brasil agrava muito esse quadro, pois temos um reduzidíssimo número de proprietários para uma área territorial gigantesca, o que leva a que um número

muito grande de agricultores se encontre absolutamente desapossado de terras. Nesse cenário as diferenças sociais ganham contrastes muito intensos.

Tratamos do Estatuto da Terra promulgado em 1964 como uma das primeiras medidas abrangentes e significativas dos governos militares que haviam chegado ao poder em razão do golpe de 1964, assim como alguns de seus desdobramentos para o estado do Mato Grosso.

O contexto que antecedeu o Estatuto da Terra é deveras interessante, uma vez que podemos identificar naquele período o crescimento de importantes organizações sociais em diferentes estados brasileiros, as quais começavam a questionar a estrutura agrária do país, o que, por sua vez, levou as elites nacionais a ficarem realmente temerosas quanto aos possíveis encaminhamentos que o governo Jango poderia dar à temática da terra.

Como bem assevera José de Souza Martins em sua obra *A militarização da questão agrária no Brasil*, os governos militares, com o propósito de neutralizar a tensão no campo, propuseram a reforma agrária pela via da colonização das áreas consideradas como vazios demográficos, em especial do norte e centro-oeste do Brasil.

Ao mesmo tempo em que a colonização diminuía as tensões no campo, o Estatuto da Terra possibilitava às elites fundiárias brasileiras oportunidades e, principalmente, recursos financeiros para procederem à modernização desse setor, o que só fez aumentar a preponderância desse segmento e – consequentemente – a exclusão social de posseiros ou pequenos proprietários.

No que tange à “integração nacional”, podemos referir que os projetos de reocupação do território amazônico implementados pelo Estado ditatorial civil-militar e pelos setores empresariais nacionais e transnacionais, sobretudo considerando as últimas décadas do século XX, revelam recomposições estratégicas cruciais no movimento de reterritorialização desse espaço social. A proposição e o desenvolvimento desses projetos aparecem como resultado de uma redivisão territorial que atende a interesses políticos e econômicos nacionais e internacionais no processo de reocupação e domínio do Brasil Central e da Amazônia, vital para o sistema capitalista na consolidação de uma ordem fundamentada na divisão e segregação sociais.

Com este estudo é possível inferir que a legislação fundiária/agrária brasileira, bem como as políticas públicas transversais a ela (crédito, assistência técnica, entre outras), foi elaborada tendo como premissa básica a garantia do monopólio de vastas extensões de terra para um reduzido número de proprietários, de tal sorte a manter o predomínio da grande propriedade na estrutura de terras do país, em detrimento de parcela significativa da população local, obstaculizada do acesso à terra.

Ademais, permitiu-nos identificar uma estreita ligação entre legislação e latifúndio, sendo necessário perceber que as transformações de que foi alvo a Região Amazônica, e em especial o Mato Grosso, particularmente após 1970, não podem ser estudadas sem se levar em conta as políticas públicas federais, bem como as pressões de organismos internacionais para a sua efetivação.

## Agricultural policies in Mato Grosso: some reflections

### Abstract

This article aims to provide the reader with some initial elements for understanding the context and implementation of national agricultural policies and state, especially because of the enactment of Law no 4.504/64, also known as the Land Act. We stress that the reflection process of colonization occurred in Mato Grosso and central-west Brazil, taking as a basis for legislation and government plans, ultimately enabling the region a process of “conservative modernization” have a significant impact on indigenous peoples, settlers and other occupants of the land, which did not have title to property. This article is the result of investigations in the Research Group History, Land and Labor in the history department of UFMT/Cuiaba.

*Key words:* Agricultural policy. The Land Statute. Mato Grosso

### Notas

<sup>1</sup> MARTINS, 1990, p. 67 et seq.

<sup>2</sup> Função social da propriedade é matéria regulada na Constituição federal em seu artigo 186, sendo importante referir que os critérios estabelecidos nesses dispositivos legais, quais sejam: Aproveitamento racional e adequado; Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; Observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores devem ser cumpridos simultaneamente.

- <sup>3</sup> CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe, agência da ONU responsável por fomentar e discutir o desenvolvimento da América Latina e Caribe, criada ao final da Segunda Guerra Mundial com sede em Santiago do Chile.
- <sup>4</sup> Carta de Punta del Este foi o documento final resultante do encontro realizado em cidade de igual nome no ano de 1961 com o propósito de discutir a temática da terra nos países americanos, cumpre referir ainda que esse encontro é marcado pela presença dos Estados Unidos, articulando os encaminhamentos adequados para a Aliança para o Progresso. Ainda acerca desse documento é importante referir que no ano de 1964 o Conselho Econômico e Social Interamericano da Organização dos Estados Americanos reitera a necessidade de mudanças estruturais percebendo uma relação direta entre desenvolvimento econômico e estabilidade social. (RUA, 1992, p. 71).
- <sup>5</sup> BRASIL, Mensagem nº 556 de 26/10/1964.
- <sup>6</sup> Idem.
- <sup>7</sup> “Reformas de base” era o nome dado às políticas de transformação na estrutura econômica e social propostas pelo governo João Goulart.
- <sup>8</sup> BRASIL, Mensagem nº 556 de 26/10/1964.
- <sup>9</sup> BRASIL, Mensagem nº 556 de 26/10/1964.
- <sup>10</sup> Idem.
- <sup>11</sup> Trombas e Formoso foi um importante movimento de origem agrária ocorrido na região Norte do estado de Goiás, de 1950 a 1957. O conflito envolveu agricultores sem-terra e grileiros, tanto no terreno da luta política institucional quanto da luta armada, contando com forte presença do Partido Comunista.
- <sup>12</sup> Cumpre distinguirmos a guisa de esclarecimento a diferença entre políticas agrárias e fundiárias. Quando nos referimos à política fundiária estamos tratando exclusivamente da temática atinente às formas de acesso a terra. Já a questão agrária é mais abrangente, implicando não só no acesso, mas na permanência e em ações de ordem creditícia, assistência técnica e educacional.
- <sup>13</sup> BORGES, 1987, p. 34.
- <sup>14</sup> BRASIL, lei nº 4.504/64, caput.
- <sup>15</sup> O Estatuto da Terra no seu artigo 4º, IV, define módulo rural como área mínima capaz de garantir a sobrevivência de uma família. A área do módulo varia de região para região do Brasil, geralmente o módulo rural tem no Brasil uma média de 25 a 30 há, mas podemos encontrar variações que vão de 2 a 140 ha como área do módulo rural.
- <sup>16</sup> No ano de 1953 foi realizado, em Campinas, um Seminário Latino-Americano sobre o Problema da Terra. Esse evento organizado pelo governo brasileiro contou com o patrocínio da FAO, sendo o seu relatório final apontava expressamente a necessidade de enfrentar o problema fundiário de tal sorte a viabilizar o crescimento da oferta de alimentos no mercado. (RUA, 1992, p. 58).
- <sup>17</sup> Aqui ressaltamos a utilização dessa expressão bastante criticada pela antropologia, geografia e pela sociologia rural, especialmente por tratar-se de um conceito faticamente inexistente uma vez que as áreas que são referidas como desocupadas, sempre tiveram, desde tempos imemoriais, populações tradicionais que nelas habitavam. A ideia de vazio demográfico, identificado na região Norte e Centro-Oeste do Brasil, serviu para justificar a fixação de populações especialmente sulinas e nordestinas naquelas regiões, como forma de diminuir a tensão dos conflitos fundiários existentes em suas regiões de origem e consta no texto de apresentação do Estatuto da Terra.
- <sup>18</sup> BRASIL, lei nº 4.504/64, art. 1º, par. 1.
- <sup>19</sup> O DTC foi criado no ano de 1946 substituindo a Diretoria de Terras Públicas – DTP. (MORENO, 2007, p. 130).
- <sup>20</sup> O referido dispositivo legal estabeleceu que a faixa de domínio da união fosse de 100 km de cada lado das rodovias federais construídas em projeto de construção. Cumpre referir ainda que a União dispunha ainda, por meio da jurisdição do INCRA criado em 1970 em substituição do IBRA, da propriedade da zona de fronteira (100 km contados da linha de fronteira).
- <sup>21</sup> BRASIL. Lei nº 4.504/64, art. 2º, par. 1º.
- <sup>22</sup> Carta Pastoral denominada Uma igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social, de autoria de D. Pedro denunciando é um importante documento trazido a público, no qual foram feitas denúncias muito contundentes acerca da situação de miséria, violência e degradação, provocada especialmente pela “força do latifúndio”. Na região da Prelazia de São Felix do Araguaia, na divisa do Mato Grosso com o estado de Tocantins, que a época pertencia a Goiás.
- <sup>23</sup> MARTINS, 1985, p. 29.
- <sup>24</sup> CASALDÁLIGA, 1971.
- <sup>25</sup> BRASIL, lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.

## Referências bibliográficas

- ALVES, Fábio. *Direito agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- ALVARENGA, Octavio Mello. *Manual de direito agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- BORGES, Paulo Tormin. *Institutos básicos de direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- \_\_\_\_\_. *O direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BRASIL. *Lei de Terras*. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. *Decreto de nº 1.318/1854*. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto da Terra*. Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. *Mensagem nº 556* de 26 de outubro de 1964. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto do Trabalhador Rural*. Lei nº 4.914 de 02 de março 1963. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. *Decreto Lei nº 1.164* de 01 de abril de 1971. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. *Lei 8.629* de 25 de fevereiro de 1993. Brasília: Senado Federal.
- CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: GOMES, Ângela Maria de Castro et al. *História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 121-224. Tomo III. (Sociedade e política – 930-1964).
- CASALDÁLIGA, Pedro. *Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social*. São Félix do Araguaia, 1971. Mimeografado.
- LOPEZ, Juarez Rubens Brandão. *Do latifúndio à empresa: unidade e diversidade do capitalismo no campo*. 2. ed. São Paulo: Vozes; Cebrap, 1981.
- MARTINS, José de Souza. *A imigração e a crise no sistema agrário*. São Paulo: Pioneira, 1973.
- \_\_\_\_\_. *Expropriação e violência: a questão política no campo*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1982.
- \_\_\_\_\_. *A militarização da questão agrária no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- \_\_\_\_\_. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 1986 [A].
- \_\_\_\_\_. *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais e seu lugar no processo político*. Petrópolis: Vozes, 1986 [B].
- MORENO, Gilslaine. *Terra e poder em Mato Grosso: política e mecanismos de burla (1892-1992)*. Cuiabá - MT: Entrelinhas; Ed. UFMT, 2007.
- MATO GROSSO. *Portaria nº 5/66*.
- MOTTA, Márcia Maria Menendes. Terra, nação e tradições inventadas: uma outra abordagem sobre a Lei de Terras de 1850. In: MENDONÇA, Sônia Regina de; MOTTA, Márcia (Org.). *Nação e poder: as dimensões da história*. Niterói: EdUFF, 1999.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. Conflitos sociais agrários: formação e lutas dos camponeses meridionais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre: UFRGS, n. 6, p. 135-153.
- RUA, Maria das Graças. *Políticos e burocratas no processo de policy making: a política de terras no Brasil, 1945-1984*. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, 1992.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Atlas, 1994.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio*: efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SMITH, Roberto. *Propriedade de terra e transição*: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.