

Gislaene Moreno

TERRA E PODER EM MATO GROSSO

Política e Mecanismos de Burla | 1892-1992



Cuiabá | 2007



Coordenadora Elizabeth Madureira Siqueira

Revisão Sueli Ferraz Afonso

Editora Maria Teresa Carrión Carracedo

Produção Gráfica Ricardo Miguel Carrión Carracedo

Design Gráfico Maike Vanni

Capa Helton Bastos

Fotos da capa Mário de Castro (cerca)
Mayte | Banco C&C (Decreto)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Moreno, Gislaene

Terra e poder em Mato Grosso : política e mecanismos
de Burla : 1892-1992 / Gislaene Moreno. -- Cuiabá, MT :
Entrelinhas : EdUFMT, 2007.

ISBN 978-85-87226-46-4 (Entrelinhas Editora)

ISBN 978-85-327-0212-8 (EdUFMT)

1. Geografia - Mato Grosso 2. Mato Grosso - Condições
econômicas 3. Mato Grosso - História 4. Mato Grosso -
Política e governo 5. Poder (Ciências sociais) 6. Terras - Mato
Grosso I. Título.

07-1256

CDD-918.172

Índices para catálogo sistemático:

1. Mato Grosso : Terra e poder : Geografia 918.172



Rua 03, s/nº, 3º andar, Prédio do IOMAT, C.P.A. Cuiabá/MT – CEP: 78050-970

Fone: (65) 3613 3500 | Fax: (65) 3613 3502

e-mail: fapemat@fapemat.mt.gov.br | home page: www.fapemat.mt.gov.br



Av. Fernando Corrêa da Costa, s/nº (Coxipó)

Cuiabá-MT – CEP: 78090-000

Fone: (065) 3616 8322 | Fax: (065) 3615 8325



Av. Beira Rio, 3001, Jardim Europa – Cuiabá-MT – CEP: 78065-780

Fone: (065) 3316 4089 | 3316 4097 | Fax: (065) 3634 1881

e-mail: posgraduacao@unirondon.br | www.unirondon.br



Av. Senador Metello, 3773, Jardim Cuiabá – Cuiabá-MT – CEP: 78030-005

Telefax: (65) 3624 5294 | 3624 8711

e-mail: editoresassociados@carrioncarracedo.com.br | www.carrioncarracedo.com.br

À memória de meus pais, Nico e Nina, que se foram no momento em que este trabalho ganhava vida;

A Ada, Nirdo, Sal e João Antônio, meus irmãos, pelo encorajamento e apoio à elaboração deste trabalho até o seu término;

Aos sobrinhos: Marco Aurélio e Tatiana; Cristiane e Júnior; Luiz Henrique e Joana Carolina, Raíza e Yuri; Pedro Augusto; e aos sobrinhos netos: Larissa, Luciana, Kléberson, Matheus e Maria Eduarda, com muito afeto pelo carinho e atenção sempre recebidos.



Foto (cerca): Máximo de Castro

“[...] na história, pode-se ver a lei a mediar e legitimar as relações de classe existentes. Suas formas e seus procedimentos podem cristalizar essas relações e mascarar injustiças inconfessadas. Mas essa mediação, através das formas da lei, é totalmente diferente do exercício da força sem mediações. As formas e a retórica da lei adquirem uma identidade distinta que, às vezes, inibem o poder e oferecem alguma proteção aos destituídos do poder. Somente quando assim são vistas é que a lei pode ser útil em seu outro aspecto, a ideologia”.

E. P. Thompson



Foto (cerca): Mário de Castro

Nota e Agradecimentos

Este livro nasceu de minha tese de doutorado “Os (des) caminhos da apropriação capitalista da terra em Mato Grosso”, defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP/SP, Departamento de Geografia, em 1994, sob a orientação do Prof. Dr. Ariovaldo Umbelino de Oliveira. Escrita, portanto, há doze anos e circunscrita basicamente aos meios acadêmicos, surge agora a oportunidade de sua publicação, propiciada pela Fundação de Amparo à Pesquisa – Fapemat, ampliando a possibilidade de acesso ao conhecimento produzido para fora dos muros da Universidade, alcançando um público maior, principalmente da sociedade regional e nacional, que faz parte da construção desse território.

Esclareço que optei em fazer um resumo do trabalho original mantendo, porém, o período de realização da pesquisa, 1982-1992, e o foco principal – a questão da terra no Estado – sem realizar qualquer alteração ou atualização de dados ou informações, inclusive da bibliografia utilizada, por considerar que o assunto aqui tratado continua sendo tema de discussões atuais e ainda pode contribuir nas formulações de políticas públicas de acesso ou apropriação da terra no Estado.

Em tempos passados devo registrar de modo especial a minha gratidão aos funcionários do Intermap que, à época de realização do trabalho “de campo”, contribuíram decisivamente para a elaboração dos originais desta pesquisa, seja prestando informações e esclarecimentos, seja permitindo o acesso a valiosos documentos.

Aos funcionários do Arquivo Público de Mato Grosso, também agradeço a colaboração na identificação de importantes documentos ao andamento da pesquisa, e a todos os entrevistados à época que, em seu anonimato, prestaram relevantes informações à compreensão do processo de acesso à terra no Estado expresso meu sincero reconhecimento.

Agradeço ao Prof. Dr. Ariovaldo Umbelino de Oliveira, que me estimulou a aceitar o desafio de pesquisar o emaranhado e nebuloso caminho das leis, dos processos e decisões que permitiram o acesso à terra no Estado e concluir este estudo em situação pessoal bem adversa.

Sou especialmente grata as professoras pesquisadoras, com quem tive a oportunidade de conviver na vida acadêmica e pessoal, submeter os textos, ainda em elaboração, e receber esclarecedoras contribuições e sugestões em longas conversas sobre o tema: a Sandra Corrêa Moura, antes uma presença marcante no Departamento de Geografia da UFMT e hoje só saudades; a professora Denise de Oliveira Alves, pela valiosa revisão nos procedimentos metodológicos adotados e a professora Elizabeth Madureira Siqueira, pelo precioso apoio na revisão do processo histórico de Mato Grosso e pelo estímulo à publicação ao longo desses anos.

Em tempos presentes, devo registrar meus agradecimentos à Fapemat, pelo apoio institucional e financeiro, à Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, e ao seu Programa de Mestrado em Geografia e Desenvolvimento Regional – Departamento de Geografia / ICHS, e ao Centro Universitário Cândido Rondon – Unirondon, pelo apoio institucional.

Finalmente, quero agradecer ao meu companheiro Clóvis Augusto Martins, pelas provocantes colocações na revisão dos originais e a todos os meus colegas professores, ex-alunos de graduação e orientandos de pós-graduação, que ao longo desses anos “cobravam-me” a publicação dessa obra, uma produção que pela sua amplitude e forma de abordagem do conhecimento continua a suscitar reflexões e debates calorosos.

Gislaene Moreno, a autora

Prefácio

Este livro trata das mudanças econômicas e políticas tendo como foco a questão da terra em Mato Grosso, do ponto de vista da ciência geográfica, reproduzindo quase integralmente a tese de doutorado de Gislaene Moreno, apresentada à Universidade de São Paulo.

O que orienta a perspectiva da autora é o seu comprometimento social e histórico, tratando a problemática da terra numa retrospectiva histórica e geográfica, em sua diversidade, envolvendo suas determinações e múltiplos problemas, no contexto de tensões e contradições que determinam a formação social capitalista.

A autora recua a origem da história da terra e do poder político em Mato Grosso ao período colonial, prolongando o raciocínio anterior para o século XIX até alcançar a face contemporânea do sistema, elaborando um quadro da terra convertida em fonte de acumulação nos respectivos contextos, em um clima dominado pela pobreza, banditismo e disputa pela terra, tendendo a aprofundar e perpetuar as desigualdades.

Faz-se necessário situar melhor este trabalho no espaço e no tempo, devendo-se indicar que, apesar de circunscrito ao estado de Mato Grosso, o livro reporta-se a uma problemática da terra mais abrangente, sendo específica mas não exclusiva de Mato Grosso, assumindo formas que correspondem às desenvolvidas em diferentes recortes de tempo e nos distintos sub-espacos nacionais.

A substância política e a perspectiva histórica do objeto de estudo, muito contribuíram para entender melhor, sob certas circunstâncias, como eram o estado de Mato Grosso e o território nacional, em determinada fase do processo de produção, e de como ocorreu sua adequação enquanto condição de reprodução das relações sociais.

O livro traz elementos que fundamentam uma reflexão da maior importância sobre a história de Mato Grosso, que tem suas raízes nas estruturas de dominação que foram sendo forjadas no processo de ocupação do território, as quais se con-

solidam no período republicano. Assim, a história legal da terra em Mato Grosso vai se revelando, sendo indicados os episódios e mecanismos relevantes para a compreensão da passagem das terras do domínio público ao privado, que possibilitaram a constituição da atual propriedade territorial, no contexto dos interesses das elites estaduais e nacionais.

Nas últimas décadas profundas mudanças na estrutura econômica, política, social e espacial ocorreram na região enfocada. Entretanto, a persistência do passado, quando se trata de terra e poder, está sempre presente, um “passado que se esconde, e às vezes se esconde mal, por trás das aparências do moderno, fazendo da sociedade brasileira uma sociedade em que essa peculiaridade pesa mais do que à primeira vista se vê”, como assinala José de Souza Martins em o *Poder do Atraso* (1994:11).

Nesse sentido, a caótica situação fundiária detectada em Mato Grosso nos anos 70, em virtude do acúmulo de problemas fundiários ao longo de muitas fases históricas, é objeto de análise da autora, a qual reafirma que o aparato jurídico-político montado para regularizar a questão fundiária no estado beneficiou prioritariamente os setores hegemônicos da economia e da política, sendo o acesso à terra por parte de trabalhadores rurais conseguido somente através dos movimentos sociais, emergindo o Estado, nesse contexto, como mediador dos conflitos e da regulação das relações de produção.

Vale destacar a importância do estudo das especificidades dos procedimentos de arrecadação e destinação das terras públicas e devolutas na região norte do estado nas décadas de 70 e 80, envolvendo levantamentos detalhados de processos e uma riqueza de dados e informações dificilmente encontrados.

Outro aspecto fortemente presente no trabalho é o tratamento do processo de alienação de terras públicas e de como ocorre a burla da lei, descumprindo-se os dispositivos legais, deixando claro como as licitações públicas acabam privilegiando determinados grupos com acesso às informações e ao poder. No livro são analisados alguns instrumentos de burla e corrupção, bem como as formas de tornar a burla legal, privilegiando a figura do procurador, desvendando como a corrupção se instala e os pactos nos negócios de terra envolvendo terras públicas com a conivência do aparelho estatal.

Outra questão altamente relevante é a que trata da expropriação e apropriação de terras indígenas no âmbito de expansão da fronteira econômica a partir dos anos 70, fase de maior exacerbação do processo de expropriação, quando se acirra a luta, envolvendo de um lado índios, posseiros, trabalhadores rurais e, de outro, grandes empresas, latifundiários e grileiros.

Por último foram analisadas a estrutura fundiária e a organização social do processo produtivo no Estado, na década de 80, desempenhando o processo de monopolização da terra papel de destaque, favorecido por um aparato jurídico-político, criando-se inúmeras leis e decretos com o propósito de “disciplinar” o acesso à terra, favorecendo as elites dominantes e inibindo a expansão da pequena propriedade.

Em suma, buscando as raízes do processo de privatização das terras em Mato Grosso a autora sustenta que a articulação entre o poder político e o poder econômico, com base nos mecanismos institucionais e jurídicos, possibilitou a transformação das terras devolutas em propriedade privada, acentuando o processo de concentração fundiária, condição para o avanço da fronteira econômica a partir dos anos 70 e para a territorialização do capital.

As contribuições do presente livro têm o propósito de interpretar o desenvolvimento histórico de formas de criação de riqueza através do controle da terra associado ao processo de acumulação de poder. O que sugiro é que os leitores venham pensar, junto com a autora, sobre temas que nos inquietam, como os desta obra, ora à nossa disposição.

Júlia Adão Bernardes



Foto (cerca): Mario de Castro

Sumário

Introdução.....21

1 | Terra e poder em Mato Grosso:
contextualizando cenários
e personagens 31

1.1 A conquista do sertão e a formação territorial
de Mato Grosso: período colonial.....33

1.2 A inserção de Mato Grosso na economia internacional
e o papel das elites regionais (sulistas e nortistas).....36

1.3 Primeira República em Mato Grosso: o poder dos coronéis43

1.4 Terra e poder nas mãos das oligarquias55

2 | A história legal da terra em
Mato Grosso e a questão política..... 61

2.1 A primeira Lei de Terras no Estado
e outros regulamentos (1892-1930)65

2.1.1 1927: um novo regulamento de terras74

2.1.2 As concessões gratuitas77

2.1.3 Os arrendamentos fundiários e a “questão do mate”	86
2.1.4 Os serviços de medição e demarcação das terras públicas e particulares	94
2.2 O primeiro código de terras e as questões fundiárias (1930-1966).....	100
2.2.1 O primeiro código de terras do Estado e suas modificações	106
2.2.1.1 Terras particulares e terras públicas	107
2.2.1.2 Da concessão gratuita	109
2.2.1.3 Do arrendamento	109
2.2.1.4 Da medição e demarcação das terras pública: o rito processual.....	110
2.3 A aplicação do código de terras ou a política de venda de terras devolutas (1950-1966)	113
2.4 Os serviços estaduais de terra e colonização	130
2.4.1 O DTC e a CPP	130
2.4.2 O fechamento do Departamento de Terras e Colonização – DTC.....	135
2.4.3 As ações fundiárias da Codemat e do Intermat	138
2.4.3.1 A Codemat	139
2.4.3.2 O Intermat.....	148

3 | O serviço federal de terras e colonização no Estado: o Incra

153

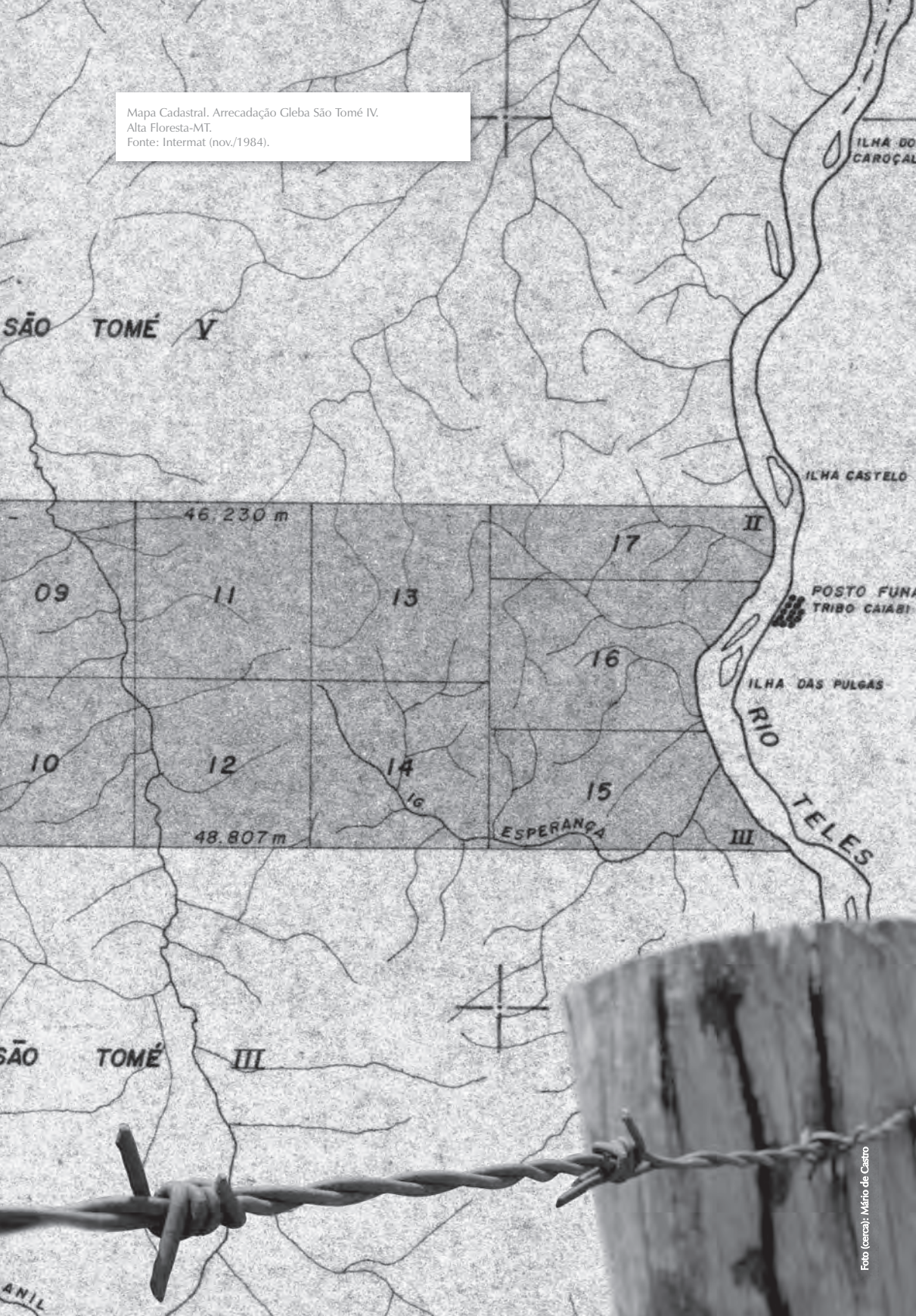
3.1 A política federal de regularização fundiária.....	159
3.2 Colonização e regularização fundiária.....	163
3.2.1 A colonização oficial.....	164
3.2.2 A colonização particular	173

4	Ações fundiárias: uma revisão crítica dos atos e normas disciplinares aplicados pelo Intermat (1978-1990)	187
4.1	O DTC: herança de fraudes e politicagem	189
4.2	O Intermat: regularização e mecanismos de burla.....	195
4.2.1	A regularização fundiária:	
	procedimentos de legalização ou legitimação	201
4.2.1.1	A legitimação da posse.....	204
4.2.1.2	A regularização sem concorrência pública.....	205
4.2.1.3	A regularização com concorrência pública	206
4.2.1.4	A ultimação de processos pendentes.....	213
4.2.1.5	A retificação de limites.....	219
4.2.1.6	A permuta de terras	225
5	Arrecadação e destinação das terras públicas e devolutas: a especulação no processo de acesso à terra em Mato Grosso	231
6	Alienação das terras devolutas e públicas: concorrência e poder	251
7	Procuradores e procurações: instrumentos de burla e corrupção	265
	Considerações finais	273
	Referências.....	289

Introdução



Mapa Cadastral. Arrecadação Gleba São Tomé IV.
Alta Floresta-MT.
Fonte: Intermat (nov/1984).



As formas históricas de acesso à terra em Mato Grosso e sua institucionalização em propriedade privada estão ligadas aos diferentes momentos do processo de ocupação e formação do território nacional, que se fez acompanhar de todo um aparato jurídico-político destinado a dar sustentação à lógica do desenvolvimento do capitalismo no País. Nesse sentido, a legislação fundiária existente nos níveis federal e estadual é indicadora das formas que o poder público tem utilizado para administrar os diversos interesses das classes ou frações dessas classes sociais envolvidas na luta pela apropriação, posse e uso da terra.

A história legal da terra em Mato Grosso, aqui enfocada no período de 1892 a 1992, reflete este processo mais amplo, mas, no seu movimento de conquista, ocupação e disputa do território, guarda especificidades próprias, locais, caracterizadas por uma política de favorecimento à monopolização da propriedade privada da terra. A feitura da legislação fundiária estadual e a forma de sua aplicação expressam o resultado de definições e pretensões das classes dominantes que comandaram este processo por anos a fio, seja como governantes seja como beneficiários do poder econômico e político.

Neste livro buscamos mostrar as diferentes formas históricas de apropriação do território mato-grossense, dedicando-nos mais especificamente às elucidações das condições objetivas em que se deu, no período destacado de cem anos, a passagem das terras devolutas e públicas para o domínio privado. Intentamos ainda apontar, no processo global de acesso à terra, os mecanismos institucionais e/ou jurídico-políticos utilizados para legitimar a adoção de uma política fundiária, articulada dentro de um complexo jogo de interesses e manipulação ideológica.

Assim, ao definirmos e delimitarmos o objeto desta pesquisa, assumimos que o conhecimento se faz num contínuo processo de construção-reconstrução, pois em sua especificidade, o problema sob investigação exigia uma abordagem metodológica que propiciasse um desvelar contínuo, numa dinâmica reveladora

dos múltiplos envolvimento no processo histórico do acesso à terra em Mato Grosso. Por isso, a dialética impregnou todos os momentos da construção do conhecimento, uma vez que, dentro dessa matriz epistemológica, as opções para a obtenção de dados e informações foram vetorizadas pela abordagem qualitativa, sem desprezar a quantitativa que se afigurou necessária em alguns momentos da pesquisa.

Na medida em que a terra é elemento essencial, indissociável e particular de toda atividade agrícola, a renda fundiária, que é decorrente do seu monopólio, torna-se um conceito-chave para a compreensão do desenvolvimento do capitalismo no campo. Com este referencial buscamos a compreensão do desenvolvimento capitalista no campo, em seu sentido amplo e em suas especificidades concretas nas diversas formas de apropriação da renda fundiária e do papel do Estado no uso capitalista do território, por entender que uma das suas funções é propiciar as condições materiais e a regulação para a realização desse processo.

Após rastreamento bibliográfico de suporte teórico sobre o assunto, fizemos um cuidadoso levantamento de toda a legislação agrária estadual referente ao período estudado. Procuramos delinear o arcabouço jurídico-político montado para dar sustentação à política fundiária adotada pelo Estado brasileiro, com o intuito de obter indicações precisas das formas que o poder público utilizou e tem utilizado para mediar os diversos e complexos interesses das classes sociais ou frações dessas classes, envolvidas na disputa pela terra. Com isso, privilegiamos o aparato jurídico como fonte essencial de análise do presente trabalho, buscando apoio nos fundamentos do direito agrário, através de leituras e de entrevistas com profissionais da área, a fim de esclarecer determinados conceitos e preceitos dessa doutrina. Também foram esclarecedores destas questões, diversos pareceres jurídicos constantes nos processos individuais protocolados no Instituto de Terras de Mato Grosso – Intermat.

As fontes para a obtenção das informações foram balizadas por dois fulcros: a documental e a pesquisa de campo. A primeira materializada em documentos legais e outros disponíveis nas Instituições relacionadas ao acesso à terra em Mato Grosso. A segunda efetivada através de observação sistemática em órgãos públicos, numa ausculta que viabilizasse interpretações e ainda entrevistas estruturadas que se afiguraram como instrumentos privilegiados na coleta de informações por sua condição de revelar estruturas, valores, normas e símbolos do grupo político-social a que pertenciam os entrevistados. A seleção dos entrevistados obedeceu a um critério de amostragem intencional levando em conta seu perfil de atuação na questão do acesso à terra em Mato Grosso.

Para análise da aplicação das leis de terra e seus regulamentos no período compreendido entre 1892 e 1966 (até o fechamento do Departamento de Terras – DTC), recorreremos basicamente às informações contidas nos Relatórios do órgão de terra e nas Mensagens Governamentais, que são enviadas à Assembléia Legislativa no final de cada ano de Governo, constantes do acervo no Arquivo Público de Mato

Grosso. A dificuldade encontrada foi na seleção das fontes documentais, não só pelo volume de informações, mas também no manuseio de antigos manuscritos (Livros de Registros de Mensagens e de Relatórios Governamentais), uma vez que apenas uma pequena parte do material encontrava-se microfilmada ou impressa. Os documentos mais recentes estão em forma de livretos impressos. O discurso de abertura e os tópicos referentes à questão fundiária, contidos nestes documentos, foram reveladores da política fundiária adotada pelos diversos governantes do Estado.

Devemos salientar que, sobre o período compreendido entre 1892 e 1930, buscamos subsídios nas reflexões feitas por Lígia Maria Osório Silva em torno da lei de terras de 1850 em sua Tese de Doutorado intitulada “A Lei da Terra” (um estudo sobre a história da terra no Brasil), defendida em 1991. A autora considera a influência dessa lei e de seu Regulamento nas legislações estaduais e no encaminhamento das questões de terras comumente ligadas ao fenômeno do coronelismo na Primeira República. Recorremos também, neste e em outros momentos do trabalho, a diversas obras de Virgílio Corrêa Filho (1923, 1951, 1969), historiador mato-grossense, que também esteve à frente da “Repartição de Terras” (1919-1920), sendo Secretário Geral de Estado nos governos de Pedro Celestino e de Antônio Mena Gonçalves, 1º. interventor federal no estado no pós 30.

Já sobre o período subsequente à criação do Instituto de Terras de Mato Grosso – Intermat (1976 a 1992), efetuamos exame documental de algumas centenas de processos individuais, sob a guarda deste órgão, referentes à regularização fundiária de várias regiões do Estado. Dessa forma pudemos nos familiarizar com uma linguagem específica do setor e observar nos processos analisados os mecanismos de burla à lei e outros tipos de fraudes utilizadas para constituição e posterior aprovação dos processos fundiários.

Além dessa análise documental, fizemos um levantamento quantitativo do volume de terras devolutas arrecadadas e destinadas pelo Estado, no período de 1978 a 1990. Sobre o período de 1892 a 1966, encontramos dados esparsos nos mencionados relatórios e mensagens. Do período de 1966 a 1978, não encontramos registro de informações sobre o volume de terras alienadas, devido ao fechamento do órgão de terras durante este tempo. Entretanto, contamos com informações sobre a atuação fundiária da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (Codemat), referente à regularização das antigas colônias agrícolas estaduais implantadas nas décadas de 1940 e 1950 e a venda de grandes porções de terras no município de Aripuanã nas décadas de 1970 e 1980. Esta pesquisa foi realizada entre 1988 e 1992.

A análise dos documentos e informações obtidas apontou para um conjunto de ações fundiárias desenvolvidas pelo Estado a partir de 1892, quando este passou a ter o domínio sobre as terras devolutas dentro de sua jurisdição territorial. Entendidas oficialmente como políticas fundiárias, essas ações correspondem às formas legais de distribuição de terra no território mato-grossense: