

O GOVERNO MILITAR E O INCENTIVO DE ACESSO À TERRA NA AMAZÔNIA LEGAL: CONTROLE E FAVORECIMENTO DO CAPITAL PRIVADO (1964-1980)

**THE MILITARY GOVERNMENT AND ENCOURAGEMENT OF ACCESS TO
LAND IN THE LEGAL AMAZON: CONTROL AND FOSTERING OF PRIVATE
CAPITAL (1964-1980)**

Paulo José Furtado

Mestre em História pela UFMT

pjfurtado@gmail.com

Resumo

O presente artigo aborda o papel do governo militar na criação, organização e planejamento da colonização dirigida para as terras da Amazônia Legal na década de 1960 e 1970. Os militares criaram programas e políticas públicas que favoreceram o capital privado na ocupação da área, em detrimento de uma reforma agrária ampla que beneficiasse os agricultores excluídos por conflitos advindos do campo em outras regiões do país.

Palavras-chave: Amazônia Legal. Colonização. Mato Grosso.

Abstract

This article discusses the role of the military Government in the creation, organization and planning of colonization towards the lands of the Legal Amazon in the 1960 and 1970. The military have created programs and public policies that favoured private capital in occupation of the area, rather than a broad agrarian reform that benefited farmers excluded by conflicts arising out of the field in other regions of the country.

Keywords: Legal Amazon. Colonization. Mato Grosso.

Introdução

A tomada de poder pelos militares em 1964 representou um período de inúmeras turbulências em vários setores econômicos e sociais brasileiros, longe de mergulhar aqui em todos os pormenores das conseqüências de tal golpe oriundo da derrubada do poder vigente, propomos pensar um tema em específico, que diz respeito a forma como os homens de farda trataram a questão agrária, principalmente submetendo este setor a um processo acelerado de controle, intervenção e favorecimento do capital privado.

As políticas, programas e estratégias do governo federal a partir de 1964 e por toda a década de 1970 resultaram numa transformação importante na estrutura agrária das regiões pertencentes a área da Amazônia Legal brasileira¹, principalmente no Estado de Mato Grosso, que viu, neste recorte temporal, uma quantidade significativa de pessoas, empresas agropecuárias e colonizadoras em deslocamento sobre suas terras, preferencialmente para a região norte e médio-norte do Estado.

Os militares criaram todo um projeto estatal específico para lidar com a incorporação agrícola e econômica do território que incluía elementos considerados fundamentais e indispensáveis dentro do panorama que se apresentava no momento, como o estratégico, o de ocupação econômica de áreas consideradas pouco ou nada produtivas dentro da ótica capitalista, a ocupação de terras consideradas pouco povoadas² e o de resolução interna de conflitos agrários em regiões de ocupação mais longínqua, como o Sul e o Nordeste.

A primeira grande alteração efetuada pelos militares para se assenhorear do controle do acesso a terra na região da Amazônia Legal brasileira ocorreu alguns meses depois da

¹ A Amazônia Legal foi criada pela Lei nº 1.806/53 no governo do então presidente Getúlio Vargas, já em 1966, no governo militar de Humberto Castelo Branco, a Lei nº 5.173, Lei de extinção da SPVE e criação da SUDAM, recria o conceito de Amazônia Legal para finalidade de melhor planejamento para o território que a englobava. A atual área da Amazônia Legal Brasileira abrange os Estados de Tocantins, Roraima, Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Rondônia, ainda parte dos Estados do Maranhão e Mato Grosso. Com uma área aproximada de 5.217.423 km quadrados corresponde a 61% do território brasileiro.

² Essas terras “pouco povoadas” na área da Amazônia Legal eram, em sua maioria, territórios de ocupação indígena que foram simplesmente desconsiderados pelos militares dentro do seu projeto e lógica governamental de incorporação econômica de terras. Isto acabou levando a inúmeros conflitos durante toda a década de 1970, conflitos estes envolvendo muitos atores sociais presentes na área, como posseiros, madeireiros, garimpeiros e fazendeiros, que constantemente avançavam sobre as terras de uso histórico e tradicional destas nações indígenas. Também o próprio governo apareceu muitas vezes como o desencadeador direto de tais conflitos, como exemplo temos a construção da BR 174 no Estado do Pará no início dos anos 1970, onde os militares abriram caminho por dentro do território dos índios Waimiri Atroari, levando a reações violentas por parte dos mesmos, que, em consequência, quase os conduziu a extinção étnica.

tomada de poder em 1964, com a revogação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a “Lei de Terras”, e também do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854; ambos foram substituídos pela criação da Lei nº. 4.504 de 30 de novembro de 1964, o chamado “Estatuto da Terra”.

O Estatuto indica, na esfera legal, para aquilo que seria a tônica federal no trato político do acesso a terra, isto é, a centralização das decisões sobre a questão agrária nas mãos do governo e dos seus vários órgãos e programas criados para tratar e deliberar sobre o tema. Ele representa, já de saída, um posicionamento dos militares relacionado a uma estratégia para lidar com a questão agrária, exercendo, de modo forte e centralizado, o controle do acesso as áreas consideradas pouco povoadas e/ou improdutivas na lógica desenvolvimentista esperada para o Brasil naquele momento.

Alterando a legislação para corresponder aos seus objetivos o governo militar pôde efetuar, pelo menos em sua perspectiva, um controle maior do seu projeto para a ocupação da Amazônia Legal, aparecendo de modo claro o favorecimento ao capital privado, externado pela atuação de grupos colonizadores e grandes empresas agropecuárias, alguns deles com o amplo benefício do uso de verbas federais oriundas de programas criados para desenvolver o setor.

Essa tendência do governo federal de favorecimento do capital privado deixou em segundo plano a reforma agrária e o assentamento e fixação definitiva de agricultores em áreas da Amazônia Legal, o que se viu, segundo Octavio Ianni, foi uma “contra-reforma agrária”³, destinada apenas a deslocar focos de tensão social no campo para outros territórios do Brasil.

Convém ressaltar que o Estatuto da Terra se reveste das conjunturas sociais e processos econômicos em andamento na época; toda uma política estratégica para a questão agrária foi pensada para corresponder a estas conjunturas em andamento em nível nacional e internacional. Em outras palavras, trata-se de uma legislação carregada de precedentes históricos que acaba por privilegiar as estruturas fundiárias existentes, dando preferência para a aquisição de terra pela compra em detrimento de caminhos para uma reforma agrária efetiva e ampla que beneficiasse agricultores expropriados em outras regiões do Brasil.

Regina Beatriz Guimarães Neto indica para uma melhor compreensão da questão.

³ IANNI, Octavio. *Colonização e Contra-reforma Agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1979.

O grande objetivo é o controle político do território, em especial das manifestações dos conflitos agrários [...] o projeto político para a Amazônia tinha como propósito incentivar a ocupação dirigida para diversas áreas desse território, nomeadas como “terras vazias”, em aliança com a iniciativa privada; provocar investimentos de grandes grupos econômicos na exploração dos recursos minerais e vegetais; investimentos agroindustriais e agropecuários; e realizar os projetos de construção das grandes rodovias, como a Transamazônica (BR 230) e a Cuiabá-Santarém (BR 163), entre outras.⁴

Oficialmente, sobretudo na década de 1970, o governo federal assentou agricultores expropriados da terra nas regiões Sul e Nordeste em projetos distribuídos nos Estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia, todavia deu muito mais importância e estímulo para os empreendimentos que envolvessem capital particular, tais como os projetos de exploração madeireira, de extração de recursos minerais, projetos agropecuários e colonizações particulares de terras⁵.

Neste sentido, como exemplo, temos vários projetos empreendidos no norte do estado de Mato Grosso que, na sua grande maioria, foram idealizados e colocados em prática por empresas e cooperativas que se beneficiaram de grandes somas de verbas liberadas por programas governamentais que estimulavam a incorporação econômica e humana dessas regiões, consideradas um vazio demográfico perante a lógica capitalista produtiva e também para o projeto estratégico de segurança nacional do governo militar para a Amazônia Legal.

Os projetos particulares de colonização – desenvolvidos por empresas e/ou cooperativas – pelas suas próprias características de utilização de parceleiros⁶ capitalizados, bem como pela inserção no contexto da agropecuária comercial, foram os objetivados pelo governo militar, pois, como foco estatal, se inseriram numa política econômica esperada para o campo.

No caso de Mato Grosso, municípios como Nova Mutum, Lucas do Rio Verde, Sorriso e Sinop, no eixo da rodovia BR 163, no médio norte e norte do Estado, são exemplos concretos dessa situação no recorte histórico aqui estudado. Estas cidades tiveram seu surgimento ligado aos interesses de empresas privadas com o uso dos estímulos e financiamentos governamentais. Mais uma vez o amplo favorecimento ao capital privado

⁴ NETO, Regina Beatriz Guimarães. História, Trabalho e Política de Colonização no Brasil Contemporâneo: discursos e práticas. Amazônia Legal. In MONTENEGRO, Antonio Torres; NETO, Regina Beatriz Guimarães; ACIOLI, Vera Lucia Costa (orgs). *História, Cultura, Trabalho: questões da contemporaneidade*. Recife: Editora universitária da UFPE, 2011, p. 88-89.

⁵ BARROZO, João Carlos (org). *Mato Grosso: a (re)ocupação da terra na fronteira amazônica (século XX)*. São Leopoldo: Oikos; Unisinos; Cuiabá/MT: EdUFMT, 2010, p. 11-27.

⁶ Proprietários de uma parcela de terra.

aponta para aquilo que era esperado pela União, a ocupação produtiva em terras consideradas um vazio demográfico.

Grande parte das empresas colonizadoras que lançaram projetos no médio norte e norte de Mato Grosso se beneficiaram de verbas federais oriundas da SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, como exemplo temos a Agropecuária Mutum S/A, que a partir de 1966 passou a atuar desenvolvendo atividades econômicas nas áreas de agricultura e pecuária num território de 169 mil hectares no médio-norte do Estado. Mais tarde, em 1978, esta mesma empresa colocou a venda parte da área sob a forma de colonização, tendo como público alvo agricultores capitalizados oriundos do Sul do Brasil, principalmente Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A Colonizadora Mutum, braço da Agropecuária Mutum, foi criada com a responsabilidade de implementar a colonização da área a partir de 1978, dando origem mais tarde ao município de Nova Mutum.

Esta configuração das políticas públicas dos militares no trato da terra, com amplo favorecimento do capital particular, não atuou no sentido de mudar consideravelmente a estrutura fundiária brasileira no que tange a sua perspectiva de justiça social no campo, ao contrário, nas regiões de ocupação mais longínqua, como o Sul e o Sudeste, preferiu-se deslocar as grandes massas que criavam núcleos de tensão social para o interior do Brasil, evitando-se, assim, a mudança da base fundiária presente nestas regiões, beneficiando o processo já em andamento e em consolidação da concentração de terras, mecanização dos processos produtivos agrários e atrelamento à agricultura comercial com forte presença das grandes propriedades.

Sobremaneira podemos dizer que a concentração de terras nas mãos de poucos, os conflitos entre índios e posseiros, e a exclusão fundiária de grande parte dos pequenos agricultores do centro-sul, não foram atacadas pelo governo federal, o que os militares deliberadamente e de modo intencional fizeram foi dar continuidade ao processo de expropriação já em curso nesses lugares, isto é, deram as costas para uma tentativa mais séria de reforma agrária nos locais de origem desses conflitos, preferindo, nitidamente, deslocar as massas que geravam tensão para outros lugares do país, considerados pelo governo como despovoados e improdutivos dentro da lógica política e de estratégia de Estado.

Neste contexto, a incorporação econômica da área da Amazônia Legal aparece como política definida de Estado, pois, ao ver de João Carlos Barrozo, o território serviria de

“válvula de escape”⁷ para os conflitos agrários no centro-sul e no Nordeste do país. Retirando e deslocando estas massas de agricultores sem terras resolvia-se, ao ver dos militares, um problema duplo; primeiro, dissipação dos focos de tensão gerados pela expropriação da terra nestes lugares e, segundo, procedia-se a ocupação em áreas da Amazônia Legal consideradas pouco ou nada produtivas na lógica capitalista de mercado e na visão de segurança nacional sobre o território.

Octavio Ianni⁸ diz que nos primeiros anos de governo militar, de 1964 a 1970, houve pouca movimentação governamental no que tange à colonização dirigida para a Amazônia Legal, todavia, a partir de 1970, dois fatos fazem com que a colonização da área comece a ganhar visibilidade. O primeiro deles foi a constatação do presidente general Emílio Garrastazu Médici, que ocupou o governo entre 1969 e 1974, de que o povo brasileiro ansiava por soluções rápidas para as suas mazelas no campo. Ademais, o governo pretendia colocar abaixo os focos de tensão existentes na Amazônia criados por guerrilheiros de esquerda que contestavam a ditadura imposta e também os conflitos sociais oriundos das reivindicações camponesas de acesso e direito a terra.

Nesta perspectiva, para Ianni “[...] é provável que a essa época a idéia estava mais relacionada com a doutrina da ‘defesa nacional’ que via na Amazônia uma região de ‘vazio demográfico’ [...]”⁹. Grandes extensões de terras pouco habitadas e improdutivas que poderiam despertar a cobiça de países vizinhos, bem como estimular grupos militarizados de ideologia comunista que objetivavam uma utilização mais social e justa para o uso da terra.

Ao ver de Ianni, na mesma linha de pensamento de João Carlos Barrozo, a colonização dirigida para a Amazônia Legal era preferida pelo governo federal porque resolvia um problema de dupla face, evitava-se a reforma agrária em áreas já consolidadas pela apropriação capitalista e diminuía-se os focos de tensão de origem política e ideológica pelo interior do país.

Para obter maior critério no entendimento das políticas públicas federais que externam o controle sobre a questão agrária durante o período militar, convém retomar e traçar um panorama da tendência ideológica presente na legislação criada para nortear a questão agrária no Brasil, o já citado Estatuto da Terra de 1964.

⁷ Idem, p. 11-27.

⁸ IANNI, Octavio. Op. cit. 1979.

⁹ Idem, p. 35.

O Estatuto assim define colonização no seu artigo 4º, inciso IX. “[...] colonização, toda atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de cooperativas [...]”¹⁰.

A ideia presente nesta citação remete para a compreensão de colonização como sendo um mecanismo de inserção econômica de terras, deixando claro que a intenção do governo militar era incorporar áreas para fazer jus ao contexto da produção econômica capitalista, superando, como projeto ideológico da União, o fato de existirem terras consideradas desocupadas e improdutivas na região da Amazônia Legal.

João Carlos Barrozo aprofunda o conceito referente a colonização.

A colonização, em seu sentido mais amplo, é o processo de ocupação de uma área, realizado por indivíduos de fora, colonos. [...] confunde-se com povoamento. Mas num sentido restrito, a colonização é o povoamento precedido de planejamento governamental ou privado e, na história contemporânea, esse processo está estreitamente relacionado à apropriação privada do uso do solo e ao uso de trabalhador livre, enquanto classe social.¹¹

Dessa forma, a Lei nº 4.504/64 lançou as bases jurídicas para que os militares pudessem processar a ocupação na Amazônia Legal brasileira nos moldes que esperavam, englobando, integralmente ou parcialmente, os Estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste brasileiros. Quer dizer, a definição de colonização indica para o desejo do governo militar no controle do acesso a terras, ficando claro que a questão é estratégia de Estado, e, como tal, se justificava a centralização total desta política nas mãos da União.

O Estatuto da Terra discorre ainda sobre acordos e convênios entre a União, Estados e Municípios, e entre órgãos públicos e iniciativa privada. Mais adiante, no Capítulo II, “Da Colonização”, na Seção II, “Da Colonização Particular”, o Estatuto regulamenta quem são e como funcionarão esses organismos particulares. Numa visão específica, os projetos nestes formatos deveriam ser examinados *a priori* pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária¹², o IBRA, e com aprovação do Ministério da Agricultura.

¹⁰ ESTATUTO DA TERRA In DEMETRIO, Nelson. *Doutrina Prática do Direito Agrário*. 3ª edição, São Paulo: Aga Júris Editora e Distribuidora Ltda, 1998, p. 380-438.

¹¹ BARROZO, João Carlos et al. *A Colonização Oficial em Mato Grosso: a nata e a borra da sociedade*. Cuiabá: EdUFMT, 2002, p. 41.

¹² Substituído em 1970 pelo INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. O INCRA é uma autarquia federal criada pelo Decreto n. 1.110, de 09 de julho de 1970, e assume para si a função de outros dois órgãos, o próprio IBRA, e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário, o INDA.

O documento legal prevê que sem o registro da colonizadora e sem a aprovação do projeto, nenhuma terra pode ser posta para venda ou distribuída. Ademais, como obrigações mínimas para a empresa colonizadora particular estão: abertura de estradas de acesso e penetração, divisão dos lotes e piqueteamento¹³, assistência médica e técnica aos compradores, estímulo à produção de culturas próprias da região ou indicadas por orientação técnica dos órgãos do Ministério da Agricultura.

Gislaene Moreno assevera que,

Os projetos eram aprovados mediante o cumprimento de certos critérios estabelecidos em lei e instruções básicas complementares [...] a empresa precisava ser registrada no Incra [sic], formalizar processo, comprovando a dominialidade do imóvel, e apresentar o plano ou projeto, demonstrando a viabilidade econômico-social da colonização.¹⁴

Ressaltamos que mesmo com a exigência legal de que as colonizadoras cumprissem com seu papel, não raras eram as empresas que abandonavam os adquirentes de lotes à própria sorte e sem assistência de nenhum tipo, desestimulando progressivamente a sua permanência sobre a terra. Aliás, isso não foi prática apenas dos empreendimentos particulares, o próprio governo federal abandonou seus assentados nas chamadas agrovilas ao longo da Rodovia Transamazônica, BR 230, no Estado do Pará, no início dos anos 1970. Das 70 agrovilas projetadas apenas duas foram implantadas pelos militares, e mesmo estas sofreram com o descaso, falta de infraestrutura e acompanhamento técnico para a produção; uma quantidade significativa de assentados deixou seus lotes ou permaneceu em condições degradantes e subumanas sob completo abandono governamental.

A colonização particular exigiu desde a sua implantação, uma quantidade expressiva de capitais, muitas vezes o projeto mostrava viabilidade apenas para aqueles que conseguissem contrair empréstimos dos órgãos financiadores do governo ou mesmo redirecionar dinheiro de outros empreendimentos situados na região centro-sul do país. No caso das colonizadoras particulares que atuaram no norte e médio norte de Mato Grosso identifica-se o uso e benefício maciço de verbas federais nos seus projetos, basicamente aprovados pela SUDAM.

De acordo com João Carlos Barrozo,

¹³ Marcação com piquetes, geralmente de madeira, para delimitar o espaço ou área do lote que perfaz uma propriedade.

¹⁴ MORENO, Gislaene. *Terra e Poder em Mato Grosso: políticas e mecanismos de burla 1892-1992*. Cuiabá: Entrelinhas; EdUFMT, 2007, p. 173.

Para os empresários, foram oferecidas grandes áreas de terra a preços muito reduzidos, créditos a juros mais baixos que os de mercado e incentivos fiscais tentadores. Para viabilizar a execução destes projetos, foram criados vários órgãos específicos para a Amazônia, entre as quais a SUDAM e o INCRA. Os recursos financeiros para os projetos seriam repassados pelo BASA e pelo Banco do Brasil.¹⁵

Essa necessidade de capital era premente tanto para as empresas colonizadoras quanto para os adquirentes de terras. Em Mato Grosso, por exemplo, as áreas de cerrado e cerradão¹⁶ que congregam a maioria do ecossistema da região denominada médio-norte, careciam de grandes somas de capital para a abertura e aproveitamento econômico por parte dos adquirentes; desde a derrubada, feita com motosserra, esteira ou o chamado correntão¹⁷, a limpeza do lote, o uso de calcário para corrigir a acidez, adubação, dependiam de grandes somas em dinheiro, e quase sempre o comprador não dispunha de tais quantias, já gastas com a compra do lote e com as despesas de viagem, ficando à mercê de financiamentos junto aos bancos oficiais, principalmente o Banco do Brasil S/A e o Banco da Amazônia S/A, mediante elaboração prévia de projeto de exploração econômica da área.

Destarte, o que se evidencia no contexto da criação do Estatuto da Terra em 1964, bem como os demais órgãos e programas que surgiram na sequência (e que abordaremos em parte mais adiante), é a intencionalidade do governo militar, ou seja, legitimar e tornar efetiva a ocupação de terras consideradas “pouco habitadas” e improdutivas em regiões específicas do Brasil, com ênfase na Amazônia Legal, bem como criar políticas públicas que enfatizassem e tornassem possível tal ocupação como política estratégica de Estado voltada para a ideia da segurança nacional.

Em suma, na visão de Tavares dos Santos,

“[...] um completo sistema de colonização foi proposto da seguinte maneira: as áreas de colonização; os órgãos responsáveis; oficiais ou particulares, no último caso empresas ou cooperativas; o financiamento das operações de venda dos lotes pelo crédito rural; a organização de espaço em núcleos de colonização, formados por lotes rurais e urbanos; e enfim os mecanismos de seleção e de preferência dos colonos parceiros.”¹⁸

¹⁵ BARROZO, João Carlos. Op. cit., 2010, p. 18-19.

¹⁶ Em Mato Grosso os agricultores denominam “cerradão” as áreas que ficam em zona de transição do bioma cerrado com o bioma amazônico.

¹⁷ Corrente com grandes elos puxada por dois tratores para derrubar as árvores de uma área de mata e proceder à limpeza, destinando-a para a exploração econômica da agricultura ou pecuária.

¹⁸ SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Matuchos: exclusão e luta: do sul para a Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1993. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth, p. 48.

Para Ariovaldo Umbelino de Oliveira o Estatuto da Terra não representou reforma agrária, pois esta só se tornou objetivo assumido do governo federal a partir da democratização em 1985. Durante a vigência dos 21 anos de ditadura militar o que salta aos olhos é a forma como o governo utilizou a colonização na Amazônia como correlata a uma reforma agrária.¹⁹ Entretanto, esse argumento estatal cai por terra quando nos deparamos com o fato de que muitos projetos oficiais de assentamento na Amazônia Legal fracassaram sob muitos aspectos: falta de incentivos aos pequenos produtores, falta de assistência técnica, falta de atendimento médico, isolamento rodoviário, entre outros. Assim, fica explícito o desinteresse dos militares em assentar de fato os colonos, mas o interesse em retirar o problema agrário de outras regiões do país e deslocá-los para a Amazônia.

Entre os casos expressivos – dentre muitos – de tentativas fracassadas de assentamento oficial podemos citar o do projeto Altamira/PA, de 1971, e o projeto Lucas do Rio Verde/MT²⁰, em 1982, de experiências importantes de fixação do homem a terra passaram a sinônimo de descrédito e fracasso, tendo a maioria dos beneficiados com lotes os abandonando ou revendendo para outros compradores mais capitalizados. Entregues a própria sorte ou a mercê de funcionários públicos inescrupulosos os assentados deixaram para trás o sonho de possuir um pedaço de terra na Amazônia Legal para que pudessem se reproduzir enquanto agricultores.

Tendo em vista estas experiências negativas de assentamento oficial, bem como todo aparato burocrático criado, conclui-se, pelo panorama de fins dos anos 1960 e toda a década de 1970, que os militares acabaram privilegiando – e isto é compreensível dentro da conjuntura da tomada de poder em 1964 – uma política baseada no favorecimento da colonização particular e do capital privado e não na reforma agrária efetiva. Foi dinamizado todo um processo de ocupação de áreas na Amazônia Legal em ações conjuntas entre o governo federal e estadual, ora eles próprios efetuando a colonização, ora deixando a cargo da

¹⁹ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *A Geografia das Lutas no Campo*. 6ª edição, São Paulo: Contexto, 1994, p. 83-84.

²⁰ O Projeto oficial de colonização Lucas do Rio Verde, nas margens da BR 163, não surtiu o efeito esperado, com a grande maioria das famílias assentadas abandonando seus lotes por total falta de apoio produtivo e fixação a terra. Esses lotes quase sempre eram vendidos a colonos mais capitalizados do Sul do país, formando-se, no que era para ser um projeto modelo de assentamento, uma nova estrutura fundiária, onde passam a imperar os médios e grandes agricultores vinculados à agricultura comercial. Hoje Lucas do rio Verde é expoente na produção de grãos no Brasil, sendo uma das cidades no Mato Grosso de maior fluxo migratório e crescimento demográfico, contudo, com uma concentração de terras e renda bastante evidentes.

iniciativa privada, mas nunca sem os militares efetuarem um forte controle e centralização do processo.

O fato de o governo ser o principal financiador desta ocupação de áreas na Amazônia Legal também externa o controle sobre a questão, afinal, muitas empresas e mesmo agricultores individuais, só conseguiram colocar a frente seus projetos por conta do dinheiro liberado pelos programas dos militares.

Para dinamizar e complementar o estabelecido pelo aparato jurídico, uma série de órgãos e programas foram criados para dar suporte aos projetos de colonização oficiais e particulares. Em 1966, o governo lançou lei nº 5.173, recriando a área da Amazônia Legal e junto também a SUDAM. Esta última tinha a incumbência de atuar em toda área de abrangência da Amazônia Legal.

Na visão de Fiorelo Picoli, a SUDAM “[...] surgiu da tentativa de revigorar o Plano de Valorização da Amazônia [...] mas com mecanismos direcionados para promover a expansão da empresa privada com recursos do próprio Estado, no governo da ditadura.”²¹

De acordo com Cardoso & Muller²², a criação da SUDAM destinava-se a elaborar e executar o Plano de Valorização da Amazônia de forma direta ou indireta com outros órgãos públicos ou privados; avaliar e rever o plano anualmente; supervisionar e coordenar outros projetos que porventura estariam acontecendo na Amazônia; fiscalizar as verbas destinadas; deliberar sobre a distribuição dos recursos; divulgar e promover estudos e pesquisas que tornem mais visíveis as potencialidades da região.

Conforme Vitale Joanoni Neto, no período que congrega os anos de 1966 a 1972 foram aprovados 44 projetos via SUDAM em Mato Grosso, sendo que alguns deles eram fictícios ou foram abandonados logo após receberem as verbas estatais.²³ Aliás, comuns eram os projetos existentes apenas no papel, após receberem as vultosas somas de verbas os projetos eram esquecidos ou abandonados, fazendo, muitas vezes, com que as áreas entrassem em situação de disputa entre os atores sociais presentes no local, como madeireiros, posseiros, fazendeiros ou indígenas.

Além da SUDAM, em 1º de dezembro de 1967, através da Lei nº 5.365, foi criada a SUDECO, Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, autarquia federal com o

²¹ PICOLI, Fiorelo. *O Capital e a Devastação da Amazônia*. 1ª edição, São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 37.

²² CARDOSO, Fernando Henrique & MULLER, Geraldo. *Amazônia: expansão do capitalismo*. Brasília: editora Brasiliense, 1977, p. 106-107.

²³ NETO, Vitale Joanoni. *Fronteiras da Crença: ocupação do norte de Mato Grosso após 1970*. Cuiabá: Carlini & Caniato Editorial; EdUFMT, 2007, p. 22.

objetivo de desenvolver economicamente a região Centro-Oeste, formada, na época, pelos Estados do Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.

Em julho de 1970, pelo decreto-lei nº. 1.110, o governo federal criou o INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em substituição ao IBRA, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária. Segundo Edison A. de Souza “[...] pela necessidade de simplificação administrativa e por causa de uma reformulação das políticas de colonização no Brasil.”²⁴

No mês anterior à criação do INCRA, o governo do general Emilio Garrastazu Médici marca um novo período de colonização, criando pelo Decreto lei nº. 1.106, o PIN, Programa de Integração Nacional. Como mecanismo catalisador da colonização o PIN tinha como objetivo principal incorporar as regiões consideradas economicamente atrasadas do Brasil à modernidade das regiões mais a leste, fazendo com que, pelo menos teoricamente, dentro de uma política estratégica governamental, essas diferenças caminhassem para a diminuição.

Convém chamar a atenção para o contexto econômico no início dos anos 1970, à época o Brasil vivia o chamado “milagre econômico”, com um crescimento industrial e urbano expressivo, de modo que o PIN tinha a incumbência de reorientar a migração para áreas que representavam oportunidades devido a fatores climáticos e geográficos mais vantajosos para o desenvolvimento da agricultura ou de projetos agropecuários. Comparativamente em relação ao leste do Brasil, a região oeste carecia de desenvolvimento econômico, então a ideia era facilitar a ocupação produtiva da área, fazendo com que estas diferenças, vislumbradas pelos militares apenas na perspectiva econômica, fossem reduzidas através da introdução da produção no uso da terra.

Aos olhos do governo militar a região amazônica era elemento estratégico de segurança nacional, deslocando pessoas para o interior do país evitava-se o inchaço das regiões do centro-sul que estavam em processo de industrialização e urbanização crescentes. Evitava-se, neste sentido, que a grande massa de agricultores expropriados pela mecanização agrícola, pela concentração de terras nas mãos de poucos e pelos conflitos agrários, viesse a engrossar os bolsões de miséria das médias e grandes cidades do centro-sul, problema que já na década de 1970 começava a tomar vulto.

Portanto, as áreas de fronteira agrícola a serem incorporadas serviram como uma espécie de “válvula de escape” para outras regiões, sobretudo o centro-sul. Dissolvendo os

²⁴ SOUZA, Edison Antonio de. *Sinop: História, Imagens e Relatos: um estudo sobre sua colonização*. Cuiabá: EdUFMT, 2004, p. 70.

focos de tensão fundiária por intermédio do deslocamento das famílias de trabalhadores rurais para a Amazônia brasileira os militares cumpriam seu projeto mais abrangente para a questão agrária.

O Programa de Integração Nacional previa a construção, dentre outras, da Rodovia Transamazônica, BR 230, e da BR-163, também chamada Cuiabá-Santarém, abrindo caminho para que em suas margens fossem implantados e desenvolvidos projetos oficiais e particulares de colonização, pois a infraestrutura era na época o principal obstáculo na ocupação de áreas na Amazônia. As estradas serviriam, neste caso, como caminhos abertos pelas matas fechadas, facilitando o acesso de empresas colonizadoras e de adquirentes de terras. Ou como alardeado pelo governo, a abertura de estradas possibilitaria com que a Amazônia encontrasse o caminho para sua vocação econômica.

Edison A. Souza²⁵ fala dos incentivos fiscais que o governo federal dava aos interessados em empreender um projeto de colonização particular, segundo ele bons eram os abatimentos no imposto de renda devido, sendo, portanto, um dos elementos catalisadores importantes nos projetos de colonização nestes moldes. Ademais, conforme o autor, cabia ao governo estabelecer toda a infraestrutura necessária, além de pesquisa e planejamento para dar suporte aos empreendimentos, ficando para as colonizadoras apenas a atividade mais lucrativa, isto é, a da exploração econômica das terras.

Para regulamentar em Mato Grosso esses deslocamentos humanos promovidos pela força do capital sobre novas áreas houve a preocupação em criar órgão específico, de modo que, através do Decreto nº. 1.138, de 30 de abril de 1970, surgiu a CODEMAT, Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso. Em 1972 o governo estadual criou a Comissão Especial de Terras, com o objetivo de sistematizar e organizar a documentação referente a questão agrária no Estado. No ano de 1977 foi criado o Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT, através da Lei estadual nº 3922/77, para gerir as questões fundiárias no Estado.

Conforme João C. Barrozo, os órgãos estatais em Mato Grosso responsáveis pela questão agrária, o Departamento de Terras e Colonização - DTC, a CODEMAT, o Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT, executaram projetos de colonização e assentamento, sobretudo no vale do Guaporé, Jaurú e Baixada Cuiabana, contudo pela falta de infraestrutura,

²⁵ Idem.

política de crédito e assistência técnica houve o abandono progressivo dos lotes pelos assentados.²⁶

Paralelamente aos órgãos no Estado de Mato Grosso, DTC, CODEMAT e INTERMAT, havia o INCRA na esfera federal, que, muitas vezes, arrecadava glebas em muitas regiões do Estado e procedia ao assentamento ou destinação para colonização particular; esta situação gerou uma grande confusão em relação aos títulos de posse ou propriedade, já que estes órgãos não mantinham um banco de dados único. Muitos assentados e compradores passaram anos sobre seus lotes sem ao menos ter a garantia de propriedade dos mesmos.

A proposta de expansão sobre terras não incorporadas pelo processo produtivo moderno, já em marcha em outros lugares de ocupação capitalista mais longínqua, tinha um cunho não restrito ao Estado de Mato Grosso, mas surgiu como projeto de âmbito nacional, colocando na mira da colonização outras áreas ainda não tocadas pelo capitalismo agrícola, como Rondônia, Pará e Amazonas. Em Mato Grosso, o foco principal dessa ocupação centrou-se no norte do Estado, onde extensas áreas de cerrado e mata amazônica forneciam ao mesmo tempo os limites e as possibilidades para a apropriação produtiva. Ficava como incumbência principal do governo federal a abertura de estradas e vias de comunicação para que os projetos tivessem pelo menos possibilidades de sucesso.

A partir dessas políticas públicas dos militares para a questão agrária cabe citar dois programas que se inseriam no PIN, trata-se do POLOAMAZÔNIA e do POLOCENTRO. O primeiro, Programa de Desenvolvimento da Amazônia, de 25 de setembro de 1974, objetivava desenvolver regiões da Amazônia com base em suas potencialidades minerais e agropecuárias, ocupando espaços vazios e investindo em projetos de infraestrutura. Já o segundo, Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste, o POLOCENTRO, foi criado pelo governo militar em 1975 e tinha como finalidade colocar a vasta área de cerrado do Brasil central no mapa produtivo da nação, e para que isso se efetivasse, propunha a criação do aparato necessário em forma de infraestrutura: estradas, eletricidade, centrais de armazenamento, etc, colaborando, portanto, na expansão da fronteira agrícola na Amazônia Legal.

Longe aqui de estabelecer uma homogeneidade para todos os momentos do período do regime militar no Brasil no que tange ao trato da questão agrária, convém apenas ressaltar que

²⁶ BARROZO, João Carlos (org). *Mato Grosso: do sonho à utopia da terra*. Cuiabá: EdUFMT/Carlini & Caniato Editorial, 2008, p. 23.

a matriz norteadora de todos os presidentes era a necessidade de ocupar a enorme área que perfazia a Amazônia Legal com pessoas e empresas e estimulá-los para algum tipo de produção²⁷. Compreensível este projeto estatal, já que neste período histórico o Brasil começa a se inserir com força no modelo dos complexos agroindustriais, que envolviam elementos distintos, mas ligados em redes de dependência na cadeia da produção agrícola comercial, um exemplo disso é o caso da soja que foi estimulada para o plantio na região do Cerrado em Mato Grosso.

Destacam-se, neste contexto de favorecimento federal ao capital privado, as grandes propriedades, a mecanização de todas as etapas da produção, a utilização de insumos em grandes quantidades: fungicidas, herbicidas, sementes, mão de obra em larga escala, centrais multinacionais de recebimento e armazenamento, logísticas de transportes, prestadores de serviços, entre outros. Essa nova configuração da agricultura comercial que se desenvolveu mudou consideravelmente a resposta às questões: o que produzir? Para quem produzir? Como produzir? Alterou também a estrutura fundiária brasileira, favorecendo o aparecimento das grandes propriedades e as redes de dependência dos agricultores com as corporações internacionais que atuam no agronegócio.

Nesse contexto, que se apresenta com fatores internos e externos ao país, o deslocamento de empresas e pessoas para essas novas áreas de ocupação tem reflexos sociais e econômicos importantes para o Mato Grosso. Essas consequências estão situadas em diversos campos da estrutura do Estado: a fundiária, a demográfica, a produtiva, a econômica, a política e a cultural, alterando sobremaneira o panorama dessas relações e inserindo o Estado numa economia baseada unicamente na agropecuária.

Para exemplificar apenas uma dessas consequências tomemos por base o período de maior fluxo ou consistência dessas movimentações humanas em Mato Grosso. Para Cunha & Almeida, o nosso Estado pode ser dividido em duas porções distintas demograficamente, o sul, com sua área já bastante consolidada, e o norte, com grande dinamismo e ainda com números muito voláteis em relação à população.²⁸

²⁷ O governo federal privilegiou, no caso das colonizações particulares, os agricultores do sul do país nesse processo de ocupação, considerando-os mais habilitados, principalmente porque muitos já estavam habituados ao aproveitamento comercial das terras nos seus locais de origem. Entretanto, mesmo havendo o interesse das empresas e do governo por esse “colono ideal” isso não era determinante para o sucesso das áreas colonizadas, sendo bastante comum os agricultores do Sul se desestimularem quando se deparavam com a situação de desconhecimento do clima e do solo da região, algo que as propagandas das empresas colonizadoras não apresentavam, muito pelo contrário, eram elaboradas de modo a levar os adquirentes a acreditarem em solos férteis e clima propício para culturas específicas, como o café e a soja, por exemplo.

²⁸ CUNHA, José Marcos Pinto da. & ALMEIDA, Gisele Maria Ribeiro de. & RAQUEL, Fernanda. *Migrações e Transformações Produtivas na Fronteira: o caso de Mato Grosso*. Disponível em:

Em tempos atuais, mesmo com um fluxo contínuo de crescimento de algumas cidades pólo no sul do Estado, como Cuiabá e Rondonópolis, na porção norte, sobretudo em municípios que margeiam a BR-163, as taxas de crescimento populacional estão em patamares elevados. A agricultura em terras de cerrado, principalmente a soja, o milho e o algodão, é o carro chefe na geração de empregos e renda, absorvendo, em quantidade expressiva, o fluxo migratório oriundo do Sul e outras regiões do país, mas com maior destaque para o fluxo vindo do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Todavia, devemos chamar a atenção também para a situação de exclusão que muitas destas pessoas que migraram para estas áreas têm passado, às vezes são trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação ou simplesmente enganados com promessas de emprego e moradia, acabam nas periferias das cidades engrossando as estatísticas sociais de vulnerabilidade. Em resumo, muitos são ludibriados pela ideia falsa do Eldorado – lugar de progresso e desenvolvimento com oportunidades para todos – veiculada pelo discurso oficial de muitas prefeituras de cidades do agronegócio para atrair investidores.

Para deixar claro o exposto mais acima, em relação aos fluxos migratórios para Mato Grosso, convém analisarmos alguns dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE acerca das microrregiões de Mato Grosso, em especial no período militar, isto é, o da colonização dirigida, controlada e estimulada pelo governo federal. Afinal, quando nos debruçamos numa leitura mais atenta dos dados em questão, salta aos olhos o grande contingente de pessoas que se lançaram aos deslocamentos para a região norte do Estado. Em algumas regiões esse crescimento chega a percentuais muito elevados, como é o caso da microrregião de Alta Floresta, que na década de 1970 a 1980 cresceu a taxa limite de 33,4% a.a.; já na década de 1980 a 1991 houve uma diminuição nesse percentual, mas mesmo assim continuaram elevados, 12,8% a.a..

Esse é o exemplo do caso mais extremo de fluxo migratório para o Mato Grosso, mas a microrregião do Alto Teles Pires, que é onde figura o município de Nova Mutum por exemplo, não fica atrás nessa tendência, entre 1970 e 1980 houve uma taxa de crescimento de 10,5% a.a., com uma diminuição entre 1980 e 1991, para 9,3% a. a..

Esses dados chamam mais a atenção quando comparados aos das microrregiões da porção sul do Estado. Por exemplo, as microrregiões onde figuram Rondonópolis e Cuiabá,

embora tendo um crescimento também elevado, tiveram, respectivamente, entre 1970 e 1980, 2,0% a.a. e 8,0% a.a.; já para 1980 a 1991, 2,7% a.a. e 6,1% a.a.²⁹.

Essa tendência de crescimento diminuído e, em alguns casos, até mesmo negativo em certas regiões do sul do Estado, mostra, pelo menos em parte, a intenção federal em promover a ocupação das terras situadas no norte de Mato Grosso, em áreas de Cerrado e floresta amazônica, terras essas que se consideravam potencialmente melhores para a produção, porém vazios demográficos dentro da lógica econômica da agricultura e da pecuária.

Essa tendência de fluxos migratórios intensos para a região norte do Estado ainda permanece em dias atuais, principalmente para os municípios às margens da BR-163, voltados a produção de soja, milho, algodão e ligados aos já citados complexos agroindustriais. Peguemos novamente o caso de Alta Floresta e Nova Mutum, as duas cidades surgiram de colonizações particulares, a primeira numa iniciativa da empresa privada INDECO - Integração Desenvolvimento e Colonização, a partir de 1975; a segunda, em 1978, pela Colonizadora Mutum Ltda., braço da Mutum Agropecuária S/A, com sede em São Paulo; as duas foram favorecidas com verbas oriundas da SUDAM.

Em Alta Floresta a empresa colonizadora investiu em propagandas e incentivos financeiros para angariar agricultores principalmente do norte do Estado do Paraná, com a expectativa de plantarem café em terras mato-grossenses.³⁰ Já em Nova Mutum a colonizadora atraiu compradores, sobretudo do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, com a propaganda de acesso a terras baratas e plantio de soja no cerrado.

É claro que somente o empenho legal ou burocrático dos militares em promover essa ocupação nas décadas de 1970 e 1980 não explica todas as especificidades dos deslocamentos. Os fluxos migratórios correspondem, muitas vezes, a outras dinâmicas que fogem a possibilidade de controle ou previsibilidade estatal, e mesmo a qualquer planejamento estruturado. Cidades de mineração, por exemplo, tem índices extremamente voláteis em relação ao fluxo de pessoas, ora alcançando altas taxas ora com diminuição acentuada. A cidade de Alta Floresta viveu um momento forte de garimpo em fins dos anos 1970 e início dos 1980, com um fluxo migratório bastante intenso por conta desta atividade; já Nova Mutum, município situado no médio-norte do Estado, teve seu fluxo migratório

²⁹INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 de julho de 2013.

³⁰CUNHA, José Marcos Pinto da. et al. *Diagnósticos Regionais do Estado de Mato Grosso*. Campinas: Núcleo de Estudos de População/UNICAMP, 2004, p. 11.

devido a introdução de atividades ligadas a agropecuária, como o plantio da soja e do milho, bem como a criação de gado de corte.

A área da Amazônia Legal brasileira reveste-se de inúmeras facetas migratórias, que não respeitam lógicas ou determinismos, mas apenas podem ser apontadas onde se deram com maior ou menor peso a participação de alguns elementos catalisadores. Mesmo estruturando um projeto estatal de políticas específicas para a questão agrária os militares geraram impactos bem mais profundos socialmente, principalmente quando verificamos a permanência de uma estrutura agrária excludente e de conflitos e de reivindicações no campo, como é o caso, sobretudo, do Estado de Mato Grosso.

Considerações finais

Todo um aparato burocrático foi criado para centralizar no governo as decisões acerca das ocupações de áreas estratégicas na Amazônia Legal brasileira na década de 1960 e 1970. O governo foi o principal direcionador de que tipo de colonização e de que migrante seria o mais ideal para regiões específicas da área, desconsiderando, dentro das suas políticas, os eventuais habitantes tradicionais, como os indígenas por exemplo.

Os militares privilegiaram, em se tratando especificamente do Estado de Mato Grosso, a colonização particular, além de almejar o migrante do Sul do Brasil, com supostas características mais adequadas àquilo que se esperava em relação a ocupação produtiva. Foi o pequeno proprietário do Sul aquele que teve a preferência do governo e das empresas colonizadoras, principalmente na fase inicial de implantação dos projetos na década de 1970.

A União lidou com o acesso a terra da mesma forma com que lidou com outras questões políticas e sociais, com rigidez e força no controle, exercendo severa condução com base em toda uma estratégia de Estado inserida num contexto de que o território deveria ser protegido e agregado a dinâmica das demais áreas do país, ficando os deslocamentos e incorporação econômica sob os desígnios dos vários órgãos e programas governamentais.

O favorecimento claro da iniciativa privada, em conjunto com as políticas públicas dos militares, com seus subsídios, benefícios e verbas, acenou positivamente, pelo menos na visão do governo, para a solução das mazelas e problemas sociais advindos da questão agrária no país. Contudo, este projeto mais amplo esteve longe de resolver os problemas no campo. Quando optou por favorecer o capital particular como política de Estado deixou de lado o

caminho para a solução das questões e conflitos agrários e favoreceu o inverso, ou seja, a acentuação destes problemas.

Apenas mudando os conflitos e situações de violência de lugar na geografia brasileira os militares produziram uma política de terras unilateral, de benefício claro as colonizadoras e aos grandes empresários agropecuários capitalizados; em nenhum momento a estrutura montada pelo governo federal teve como objetivo propiciar a justiça social na distribuição da terra no país.

Por fim, é neste panorama que historicamente devemos analisar a expansão das atividades empresarias na Amazônia Legal até nossos dias, o de propagação e favorecimento estatal da modernização agrícola no Brasil promovida por agentes de capital privado.