



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

**A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA:**  
DO ESTATUTO DA TERRA À ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE  
1967-1988

VITOR ROGÉRIO OLIVEIRA ROCHA

BRASÍLIA  
2023

VITOR ROGÉRIO OLIVEIRA ROCHA

**A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA:**  
**DO ESTATUTO DA TERRA À ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**  
1967-1988

Texto a ser apresentado ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em História.

Linha de Pesquisa: História Cultural, Memória e Identidades.

Orientadora: Professora Dr<sup>a</sup>. Teresa Cristina de Novaes Marques.

BRASÍLIA

2023

VITOR ROGÉRIO OLIVEIRA ROCHA

**A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA:**  
**DO ESTATUTO DA TERRA À ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**  
1967-1988

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Teresa Cristina de Novaes Marques  
(Presidente – UnB/HIS)

---

Prof. Dr. Bruno Leal Pastor de Carvalho  
(Membro interno – UnB/HIS)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Alice Ribeiro  
(Membro externo – UNICAMP/HIS)

---

Prof. Dr. Luiz César de Sá Júnior  
(Suplente – UnB/HIS)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Adilina Oliveira Rocha, e ao meu pai, Joaquim de Souza Rocha, pelo amor e apoio incondicionais desde sempre...

Agradeço aos meus irmãos, Poliana Oliveira Rocha e Marcos Vinícius Oliveira Rocha, pelo afeto e incentivo ao longo da minha caminhada...

Agradeço ao meu cunhado, Victor Lopes, pela confiança e pela (sofrida...rsrs) parceria são-paulina...

Agradeço o amor e carinho do meu sobrinho, Vitinho, o “Meu querido Paiol”, com sua acalentadora companhia e, principalmente, com seus bilhetinhos por debaixo da porta do meu quarto, convidando o titio a interromper um pouco a labuta para lanche, prostrar e “combater os inimigos que ameaçam o universo” (rsrsrs)...

Agradeço à minha tia, Fátima de Souza Rocha, incentivadora de longa data...

Agradeço à dona Rose, pela recepção acolhedora em sua casa, onde também passei meses, dias e horas redigindo a dissertação...

Agradeço a todos os meus professores e professoras, de modo especial ao querido professor Cláudio (*in memoriam*) e à querida professora Euterlúcia, tão importantes na minha formação...

Agradeço à professora Ione Oliveira, com quem tive as primeiras conversas a respeito do tema reforma agrária, no (nem tão) longínquo ano 2012...

Agradeço à professora Teresa Marques, tão presente na minha trajetória acadêmica, principalmente na aproximação com a pesquisa: do PIBIC em 2006, passando pela banca da monografia nos idos de 2008 e, agora, na orientação cuidadosa, questionadora, paciente e responsável no mestrado...

Agradeço ao professor Bruno Leal e à professora Maria Alice, pelos comentários precisos, generosos e construtivos no momento da qualificação do projeto da dissertação e pela disponibilidade para compor a banca de avaliação desta pesquisa...

Agradeço ao seu Jorge e ao Rodolfo, ambos da secretária do PPGHIS/UnB, pelo profissionalismo e pela boa vontade em atender às demandas dos alunos, principalmente no contexto da pandemia, quando a comunicação era só por e-mail...

Agradeço a todos os meus amigos e amigas, de modo especial ao meu querido amigo Francisco das Chagas, à minha querida amiga Edmaria e ao meu querido amigo André Amud e à sua querida “comunidade Francisco-Joaquiniana”: Flora, Francisco e

Joaquim. Amigos que a vida me deu e dos quais recebo apoio constante, mesmo a distância...

Agradeço ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), pela licença concedida para a realização do mestrado. Agradeço o apoio dos colegas do Departamento de Processos Museais e, em especial, o incentivo da querida equipe da Coordenação de Museologia Social e Educação: Dalva, Felipe, Joana, Juliana, Marielle, Raquel e Vivian...

Agradeço aos colegas do Grupo de Estudos História e Mídia, da PUC de Porto Alegre (RS), pelas enriquecedoras reuniões virtuais, tão importantes para diminuir o isolamento imposto pela pandemia e para estimular o fazer acadêmico...

Agradeço à equipe do Núcleo de Documentação e Pesquisa Histórica da Universidade Estadual de Londrina, pelo tratamento respeitoso e profissional dispensado aos pesquisadores do seu acervo. De modo especial, agradeço aos estagiários Giovanna, Wilson e Alessandro, que me atenderam em março de 2020, dias antes de ser decretado o início da pandemia. O empenho e profissionalismo dos três permitiram que eu tivesse acesso aos documentos da ABRA, o que foi fundamental para a minha pesquisa...muito obrigado!

Agradeço às equipes dos arquivos do CPDOC/FGV, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que não medem esforços, presencial ou virtualmente, para atender da melhor maneira possível o pesquisador e lhe disponibilizar acesso ao vasto e rico acervo de que dispõem...

Agradeço ao grande Marcelo Zelic, criador do site *armazém memória*, um dos principais repositórios digitais do país, onde encontrei a coleção completa do periódico da ABRA, *Reforma Agrária*. O companheiro Zelic nos deixou em 2023, mas sua militância e sua obra seguirão eternizadas... “Marcelo Zelic, presente!”

Por fim...agradeço à minha plebeia linda, Sabrina, pelo seu amor, pelo seu carinho, pela sua atenção, pelo seu companheirismo, pela sua paciência, pela sua palavra de conforto, pela sua escuta, pelo seu apoio e incentivo diários. Essa pesquisa foi feita de “altos e baixos”. Algumas (muitas) vezes, tive a sincera sensação de que não daria certo e de que não conseguiria concluí-la. Em todos esses momentos, tive a felicidade de poder estar ao seu lado e de ter em você um porto seguro. Sem você, eu não conseguiria. Muito obrigado, meu bem. Amo’cê...

## RESUMO

Esta dissertação investiga a atuação da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) de 1967 a 1988. A ABRA foi criada em 1967 por profissionais de classe média que reivindicavam a implementação da política de reforma agrária no país. Desde sua fundação até meados dos anos 1980, a entidade pautou a sua atuação pela defesa do Estatuto da Terra, lei aprovada pelo Congresso Nacional em 30 de novembro de 1964. Entretanto, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, a Associação alterou sua posição. O estudo investiga se a mudança no posicionamento político da ABRA se deveu à necessidade de se elaborar uma nova proposta de reforma agrária, capaz de aglutinar os principais atores políticos e sociais defensores de mudanças na estrutura fundiária do país.

**Palavras chave:** ABRA; reforma agrária; grupo de interesse; ditadura militar; transição democrática.

## **ABSTRACT**

This dissertation investigates the Brazilian Land Reform Association's political behavior (ABRA) from 1967 until 1988. The ABRA was created in 1967 for middle class professionals who demanded the implementation of land reform policy in the country. Since your foundation until mid-1980s, the entity based your actions on advocacy in the Land Statute, legislation approved by the National Congress on November 30, 1964. However, during the works of the 1987-1988 National Constituent Assembly, change your position. The study explores if the change in policy position of the ABRA was due the necessity to created one more new land reform proposal, able to add the main policy actors and social defenders of the changes in the country's land structure.

**Key words:** ABRA; land reform; interest group; military dictatorship; democratic transition.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCZ	Associação Brasileira dos Criadores de Zebu.
ABI	Associação Brasileira de Imprensa.
ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária.
AEA	Associação dos Empresários da Amazônia.
AJUP	Assessoria Jurídica Popular.
ANC	Assembleia Nacional Constituinte.
AP	Ação Popular.
APAC	Associação Paranaense dos Cafeicultores.
ARENA	Aliança Renovadora Nacional.
BASA	Banco da Amazônia.
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
CAC-CC	Cooperativa Agrícola de Cotia-Cooperativa Central.
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico.
CDP	Conselho de Desenvolvimento Político.
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social.
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base.
CEDAL	<i>Centro de Estudios Democráticos de América Latina.</i>
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.
CEDI	Centro Ecumênico de Informação e Documentação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGT	Central Geral dos Trabalhadores.
CIEX	Centro de Informações do Exército.
CIMI	Conselho Indigenista Missionário.
CISA	Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica.
CNA	Confederação Nacional da Agricultura.
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
CNRA	Campanha Nacional pela Reforma Agrária.
CONCLAT	Conferência Nacional da Classe Trabalhadora.

CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.
CPDOC-FGV	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas.
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito.
CPT	Comissão Pastoral da Terra.
CRB	Confederação Rural Brasileira.
CSN	Conselho de Segurança Nacional.
CUT	Central Única dos Trabalhadores.
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.
DOI-CODI	Destacamento de Operações e Informações-Centro de Operações e Defesa Interna.
DVS	Destaque para votação em separado.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural.
EME	Estado-Maior do Exército.
ESAL-MG	Escola Superior de Agricultura de Lavras - Minas Gerais.
ESALQ/USP	Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"/Universidade de São Paulo.
FAAB	Frente Ampla da Agropecuária Brasileira.
FAG	Frente Agrária Gaúcha.
FALERJ	Federação das Associações de Lavradores do Estado do Rio de Janeiro.
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.
FPA	Frente Parlamentar da Agricultura.
FAREM	Federação das Associações Rurais de Minas Gerais.
FARESP	Federação das Associações Rurais de São Paulo.
FARSUL	Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul.
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.
FETAESP	Federação dos Trabalhadores Rurais de São Paulo.

FETAG-RJ	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio de Janeiro.
FETAG-RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul.
FETAG-SE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Sergipe.
FETAPE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco.
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
GEBAM	Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas.
GERA	Grupo Executivo da Reforma Agrária.
GETAT	Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins.
GRET	Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra.
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial.
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática.
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.
ICIRA	<i>Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agrária.</i>
IDESP	Instituto Daryus de Ensino Superior Paulista.
IECLB	Igreja Evangélica de Profissão Luterana no Brasil.
IICA/OEA	Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas da Organização dos Estados Americanos.
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
INDA	Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário.
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos.
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais.
ITR	Imposto Territorial Rural.
JUC	Juventude Universitária Católica.
MDB	Movimento Democrático Brasileiro.
MEAF	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários.
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário.

MNDDH	Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos.
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.
NDPH/UEL	Núcleo de Documentação e Pesquisa Histórica da Universidade Estadual de Londrina.
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil.
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil.
ODA	<i>Official Development Assistance.</i>
ONG	Organização Não Governamental.
PADAP	Programa de Assentamento Dirigido ao Alto Paranaíba.
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo.
PCB	Partido Comunista Brasileiro.
PC do B	Partido Comunista do Brasil.
PDC	Partido Democrata Cristão.
PDS	Partido Democrático Social.
PDT	Partido Democrático Trabalhista.
PEC	proposta de emenda constitucional.
PFL	Partido da Frente Liberal.
PIN	Programa de Integração Nacional.
PL	projeto de lei.
PMB	Partido Municipalista Brasileiro.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento.
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária.
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia.
POLOCENTRO	Programa para o Desenvolvimento do Cerrado.
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste.
PP	Partido Popular.
PRODECER	Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado.
PSD	Partido Social Democrático.
PT	Partido dos Trabalhadores.
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro.
PUC	Pontifícia Universidade Católica.
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

SIAN	Sistema de Informações do Arquivo Nacional.
SNA	Sociedade Nacional da Agricultura.
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural.
SNI	Serviço Nacional de Informações.
SORPE	Serviço de Orientação Rural de Pernambuco.
SRB	Sociedade Rural Brasileira.
STF	Supremo Tribunal Federal.
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.
SUPRA	Superintendência da Política Agrária.
TDP	Títulos da Dívida Pública.
TFR	Tribunal Federal de Recursos.
UDN	União Democrática Nacional.
UDR	União Democrática Ruralista.
UFBA	Universidade Federal da Bahia.
UFPA	Universidade Federal do Pará.
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia.
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro.
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
UFV	Universidade Federal de Viçosa.
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil.
UNAM	Universidade Nacional Autônoma do México.
UnB	Universidade de Brasília.
UNESP	Universidade Estadual Paulista.
UNI	União das Nações Indígenas.
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas.
USP	Universidade de São Paulo.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (1967-1968). ....	31
2.1 A elaboração do Estatuto da Terra (1964).....	31
2.2 A formação da ABRA (1967).....	43
2.3 Os anos iniciais da ABRA (1967-1968).....	56
2.4 Conclusão do capítulo.....	63
3 A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA NA DITADURA MILITAR (1970-1984). ....	65
3.1 A ABRA e a política de colonização do governo Médici (1970-1974) .....	65
3.2 A ABRA, o projeto de abertura e a política de colonização do governo Geisel (1974-1979).....	77
3.3 A ABRA, o processo de abertura e a política fundiária do governo Figueiredo (1979-1984) .....	91
3.4 Conclusão do capítulo.....	109
4 A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA NO INÍCIO DO GOVERNO JOSÉ SARNEY (1985-1986). ....	111
4.1 A eleição da Aliança Democrática .....	111
4.2 A composição do novo governo: MEAF, INCRA e MIRAD .....	119
4.3 A ABRA no início do governo Sarney .....	123
4.4 A proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) do governo Sarney..	130
4.4.1 Reações à proposta do PNRA.....	133
4.4.2 A ABRA e a proposta do PNRA .....	137
4.5 O Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Sarney.....	140
4.5.1 A ABRA e o PNRA.....	145
4.6 Conclusão do capítulo.....	149
5 A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988).....	151
5.1 A instalação da Assembleia Nacional Constituinte .....	151
5.2 A proposta de reforma agrária para a Constituinte.....	154

5.3 A ABRA e a proposta de reforma agrária para a Constituinte .....	159
5.4 A ABRA na Constituinte.....	164
5.4.1 A ABRA na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária .....	164
5.4.2 A ABRA na Comissão de Sistematização .....	172
5.4.3 A ABRA e a votação da reforma agrária no plenário da Constituinte .....	175
5.5 Conclusão do capítulo.....	180
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	183
REFERÊNCIAS .....	187
Fontes arquivísticas .....	187
Fontes digitais.....	188
Bibliografia .....	201
APÊNDICES .....	212

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por objeto de estudo as vicissitudes da defesa de uma causa hostil às elites brasileiras: a reforma agrária. Examina esse problema a partir da trajetória de uma entidade criada em plena ditadura militar para reivindicar a reforma da estrutura fundiária do país. Trata-se da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), fundada em setembro de 1967. Entre os componentes originais da ABRA havia engenheiros agrônomos, advogados, sindicalistas rurais, um sociólogo e um padre. A ABRA foi constituída como uma entidade civil, sem fins lucrativos e se mantém ativa até a atualidade. No momento de sua fundação, seu estatuto estabelecia que sua principal finalidade era “trabalhar para concretização da reforma agrária no Brasil”, dentro dos marcos da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, que instituiu o Estatuto da Terra.<sup>1</sup>

O golpe militar de 1964 iniciou um momento marcado pelo refluxo das mobilizações que aconteciam no campo desde a década de 1940. A repressão praticada pelos agentes da ditadura provocou perseguições, prisões, torturas e assassinatos de muitas lideranças no meio agrário, além da intervenção e do fechamento de entidades representativas dos trabalhadores rurais. Entretanto, o quadro de desmobilização não fez desaparecer os conflitos fundiários. Estes persistiram, embora tenham se manifestado não com a mesma intensidade e visibilidade de antes. A pauta da reforma agrária também “continuou sendo objeto de debates e de lutas” após os militares assumirem o controle do poder político no país (Grynszpan, 2006, p. 74). A ABRA foi uma das entidades que atuou na defesa dessa pauta.

O objetivo geral do estudo é analisar a atuação da ABRA entre 1967 e 1988. Este período foi marcado por extremos políticos, desde restrições severas a liberdades políticas, ao gradual ressurgimento do ambiente democrático. A escolha desse marco temporal se justifica porque, no decorrer desse intervalo de pouco mais de duas décadas, a ABRA mudou seu posicionamento em relação à defesa da reforma agrária.

Como já mencionado, desde sua criação, a ABRA reivindicou a realização da reforma agrária exigindo a aplicação do Estatuto da Terra. Entretanto, a partir de 1987, a Associação adotou outro comportamento e, junto a outras entidades, atuou na elaboração da proposta de reforma fundiária do movimento denominado Campanha

---

<sup>1</sup> Inciso I, artigo 3º do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) (Silva, 1989, p. 57).<sup>2</sup> A proposta da CNRA foi formulada para ser apresentada e defendida na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 (Araújo, 2009, p. 411-431). A ABRA desempenhou um papel importante nesse processo, pois participou da formulação da proposta e a defendeu perante os parlamentares durante os trabalhos da ANC.

Diante disso, a pergunta central a ser respondida nessa dissertação é a seguinte: por que a ABRA abandonou a defesa do Estatuto da Terra e abraçou a proposta de reforma agrária da CNRA no contexto da Assembleia Nacional Constituinte?

Para responder à essa questão, parto da hipótese de que a ABRA abandonou a defesa do Estatuto da Terra por considerar que a disputa política em torno do tema da reforma agrária na Constituinte exigiria uma nova proposta, capaz de aglutinar os principais atores políticos e sociais defensores de mudanças na estrutura fundiária do país, o que, na concepção da entidade, seria possível por meio da proposição construída coletivamente no âmbito da CNRA.

Assim, a pesquisa possui três objetivos específicos. O primeiro é examinar como a ABRA agiu junto às autoridades dos poderes Executivo e Legislativo federal para reivindicar a reforma agrária durante os governos da ditadura militar, de 1967 a 1984. O segundo é investigar de que maneira a entidade se valeu do momento de redemocratização, no início do governo José Sarney, entre 1985 e 1986, para demandar à Presidência da República a reforma da estrutura agrária do país. O último objetivo específico é explicar como a ABRA atuou ao defender a pauta da reforma fundiária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Adotar a reforma agrária como tema de pesquisa pressupõe a necessidade de abordar, ainda que brevemente, um assunto que lhe é inerente: a terra. Esta foi objeto de reflexão de importantes autores e autoras do pensamento social brasileiro e figura em diferentes campos da produção acadêmica. As temáticas estudadas são muitas e abarcam questões variadas, como o processo de formação da propriedade territorial rural no país (Lima, 1988), a Lei de Terras de 1850 (Costa, 2010; Silva, 1996), as relações entre estrutura agrária e poder político (Leal, 1997), dentre outras.

---

<sup>2</sup> A CNRA foi formada em 1983 e, inicialmente, contava com a participação da ABRA, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) (Fico, 1999, p. 66-67).

Com respeito especificamente à reforma agrária, diferentes autores apresentaram interpretações distintas sobre esse tema ao longo do tempo. Essa diversidade de visões é identificável, inclusive, no interior da própria ABRA. No decorrer dos anos, a Associação reuniu, entre outros membros, intelectuais que refletiram sobre esse assunto a partir de diferentes perspectivas. As obras de Alberto Passos Guimarães (1964), José Gomes da Silva (1971) e José Graziano da Silva (1985) são ilustrativas a esse respeito.<sup>3</sup>

Alberto Passos Guimarães é um dos autores que refletiu sobre a reforma agrária. No livro *Quatro séculos de latifúndio*, Guimarães apoia-se no materialismo-histórico e parte da chave interpretativa que identifica o feudalismo como elemento presente no passado colonial do país. O autor refuta as interpretações que reconhecem uma configuração capitalista na estrutura agrária brasileira e que sugerem a modernização, por meio do investimento de mais capital, como solução para os problemas agrários nacionais. Na sua concepção, os vestígios feudais coloniais presentes no sistema latifundiário brasileiro só poderiam ser removidos por meio de uma reforma agrária. Essa reforma deveria estar a serviço da revolução socialista e teria o objetivo de pôr fim a um duplo sistema opressivo, que seriam “as relações semicoloniais de dependência ao imperialismo e os vínculos semif feudais de subordinação ao poder extra-econômico, político e ‘jurídico’ da classe latifundiária” (Guimarães, 1964, p. 35).

O engenheiro agrônomo José Gomes da Silva apresenta sua visão sobre reforma fundiária na obra *A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?* Diferentemente de Guimarães, Gomes da Silva entende a reforma fundiária como uma política essencialmente capitalista, que se traduz como um “processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade da terra”, o qual repercute nas áreas econômica, social e política (Silva, 1971, p. 37-38).

Na concepção de Silva, a reforma agrária contribuiria para o desenvolvimento econômico do país ao ampliar a produção de alimentos, o mercado consumidor de produtos industrializados e a participação da agricultura no mercado exportador. Do ponto de vista social, a reforma fundiária propiciaria a formação de uma classe média rural a partir da incorporação dos trabalhadores do campo na economia de mercado. Por fim, o autor considerava que a reforma agrária exercia um papel político ao atuar como uma prevenção ao comunismo, pois a classe média formada por trabalhadores rurais,

---

<sup>3</sup> Como será explorado no decorrer da pesquisa, esses três autores ingressaram na ABRA em diferentes momentos. José Gomes da Silva participou da criação da ABRA, em 1967, Alberto Passos Guimarães se associou no final dos anos 1970 e José Graziano da Silva ingressou na década de 1980.

“produzindo e consumindo como homens livres e decentes”, repudiaria o “comunismo despersonalizador” (Silva, 1971, p. 81).

No livro *Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*, o engenheiro agrônomo e economista José Graziano da Silva analisa a proposta de reforma fundiária do governo José Sarney (1985-1989). Ao fazê-lo, ele apresenta sua visão sobre a reforma agrária. Graziano da Silva concebe a reforma fundiária como uma política essencialmente de caráter social, que tem como finalidade proporcionar melhores condições para que o trabalhador rural possa viver dignamente no campo e exercer sua cidadania. O economista argumenta que, embora seja executada por técnicos, a reforma agrária é um problema político, que, no contexto da agricultura moderna, “exige não apenas a terra, mas outros meios de produção para fazer a terra produzir” (Silva, 1985, p. 39-40). Assim, o engenheiro agrônomo defende que a reforma fundiária deve incorporar formas mais modernas de produção e disponibilizar crédito e assistência técnica aos pequenos produtores.

Em relação à produção acadêmica sobre a ABRA, existem poucos trabalhos a respeito dessa entidade. Uma das primeiras pesquisas que mencionam a Associação foi produzida na área da Biblioteconomia. Trata-se da dissertação de Solange Rigolo (1990), intitulada *O usuário e o uso da informação sobre a questão agrária: o papel da biblioteca e da revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*.<sup>4</sup> O trabalho investiga o periódico e a biblioteca da ABRA, bem como as opiniões dos usuários sobre ambas, entre 1971 e 1987. Na dissertação, a autora traça um breve histórico da Associação a partir de entrevistas concedidas por dois dos seus fundadores.

As demais pesquisas que abordam a ABRA foram desenvolvidas nas áreas das Ciências Sociais, da História e do Desenvolvimento Rural. Algumas analisam a Associação de modo pontual ao estudar outros temas mais abrangentes. Este é o caso de alguns trabalhos da socióloga Leonilde Medeiros, que mencionam a ABRA pontualmente ao analisar a temática mais ampla da reforma agrária. No artigo *Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões*, por exemplo, Medeiros (1994) examina os debates sobre reforma fundiária no país da década de 1920 ao início dos anos 1990. Nesse estudo, a autora classifica a ABRA como uma organização não governamental (ONG). A Associação é entendida como uma das organizações não governamentais que

---

<sup>4</sup> Detalho o periódico publicado pela ABRA ao apresentar as fontes utilizadas nessa pesquisa.

se aliaram, principalmente a partir dos anos 1970, aos trabalhadores do campo para defender a causa da reforma agrária.

No livro *Reforma Agrária no Brasil. História e atualidade da luta pela terra*, Leonilde Medeiros (2003) também classifica a ABRA como uma ONG. Nesse caso, ela destaca o papel da Associação e de outras organizações não-governamentais na segunda metade da década de 1980, quando essas entidades “deram suporte e/ou promoveram programas de formação de trabalhadores rurais e iniciaram campanhas de apoio às suas demandas” (Medeiros, 2003, p. 32). Já no artigo *O regime empresarial-militar e a questão agrária no Brasil*, Medeiros (2019) dedica um parágrafo à ABRA, no qual ressalta que a entidade surgiu em um contexto de resistência ao abandono das teses reformistas do Estatuto da Terra por parte dos governos militares. Nesse sentido, a socióloga destaca o papel da Associação como “espaço de resistência e de denúncia” dos conflitos no campo durante os anos 1970 e 1980 (Medeiros, 2019, p. 188-189).

Outra pesquisa que analisa tangencialmente a ABRA é a tese do historiador Pedro de Oliveira (2017), intitulada *Semeando consenso com adubo e dedal: dominação e luta de classes na extensão rural no Brasil (1974-1990)*. Nesse trabalho, Oliveira dedica uma seção de um capítulo para analisar a concepção da ABRA a respeito da extensão rural.<sup>5</sup> Partindo de uma perspectiva teórica gramsciana, o historiador concebe a Associação como um aparelho privado contra hegemônico e destaca que a principal bandeira da entidade era a “defesa da reforma agrária tal como idealizada no Estatuto da Terra”. Sobre a visão da ABRA em relação ao extensionismo rural, o autor ressalta que a entidade era crítica a essa prática, por considerá-la semelhante a uma “política agrícola para grandes e médios produtores”, inacessível aos trabalhadores rurais e incapaz de promover “qualquer mudança na estrutura agrária vigente” no país (Oliveira, 2017, p. 227 e p. 239).

Até a finalização da presente pesquisa, encontrei apenas quatro trabalhos acadêmicos que adotaram a ABRA como objeto de estudo. Um deles é a dissertação *Resistência e legalismo: a ação da ABRA em defesa do Estatuto da Terra (1967-1987)*, do historiador Jonival Côrtes (1990). O objetivo do autor é analisar o tema da reforma agrária a partir da Lei n. 4.504 de 1964 e, para isso, ele adota a ABRA como objeto de

---

<sup>5</sup> Segundo Oliveira, a extensão rural é a “política de difusão de técnicas e tecnologias junto a produtores rurais, por diversos meios de comunicação. Ela é caracterizada por ser uma forma de ‘educação complementar’, por conter um viés pedagógico em suas estratégias de comunicação e pelo seu distanciamento do ensino regular oferecido nas escolas rurais” (Oliveira, 2017, p. 2).

investigação. O estudo realizado por Côrtes oferece uma importante contribuição para a produção acadêmica sobre a ABRA, pois examina as ações realizadas pela entidade, seus contatos com outros atores e as disputas internas entre seus membros. Porém, a análise do autor a respeito dos posicionamentos da Associação sobre o Estatuto da Terra suscita dúvidas em alguns pontos.

Ao examinar o período da ditadura militar inserido no recorte cronológico da sua pesquisa (1967-1984), o historiador interpreta a atuação da ABRA como uma forma de resistência. Côrtes argumenta que, mesmo em um contexto adverso, marcado pela repressão e pelo autoritarismo, a Associação defendeu a causa da reforma agrária ao reivindicar a aplicação da Lei n. 4.504/1964. Nessa perspectiva, para o autor, a ação da entidade pode ser compreendida como uma forma de resistência, pela via do legalismo.

Contudo, Côrtes não dedica atenção às razões pelas quais a ABRA defendeu o Estatuto da Terra entre 1967 e 1984. O historiador afirma que os fundadores da Associação “acreditavam que o Estatuto da Terra precisava ser preservado, pois entendiam que ele continha os *elementos capazes de modificar as relações do campo*, melhorando a situação dos trabalhadores rurais” (Côrtes, 1990, p. 12, grifos meus). Porém, ele não indaga a quais “elementos” da Lei n. 4.504/1964 os fundadores da ABRA se referiam e tampouco questiona como esses “elementos” contribuiriam, na concepção da entidade, para a realização da reforma agrária. Além disso, o autor não analisa as políticas fundiárias implementadas pelos governos autoritários no período em questão. Assim, não fica claro, na pesquisa do historiador, ao que exatamente a Associação resistia ao defender a aplicação do Estatuto da Terra durante a ditadura.<sup>6</sup>

Ao analisar a posição da ABRA em relação ao Estatuto da Terra nos anos iniciais da redemocratização (1985-1987), Côrtes afirma que a defesa que a Associação fez da Lei n. 4.504/1964 nesse período “define uma estratégia de sobrevivência da entidade e de diferenciação em relação a outras entidades que militam no meio rural” (Côrtes, 1990, p. 77). Entretanto, o historiador não explica por que e como a defesa de uma lei sobre reforma agrária aprovada na ditadura militar poderia garantir a sobrevivência da ABRA e diferenciá-la de outras entidades no contexto de retomada gradual da democracia. Além disso, o autor cita brevemente a participação da

---

<sup>6</sup> De acordo com Medeiros, políticas agrárias ou fundiárias são “medidas governamentais que incidem sobre as condições de acesso ao uso, posse e propriedade da terra”, que estão ligadas a “outras políticas, tais como as de incentivo à produção, preservação dos recursos naturais ou de garantias de direitos sociais e políticos aos que vivem no campo” (Medeiros, 2021, p. 566).

Associação nas disputas sobre a política de reforma fundiária na Constituinte de 1987-1988. Porém, ele não problematiza que posição a ABRA adotou ao reivindicar a reforma agrária durante a ANC.

Outro trabalho que adota a ABRA como objeto de estudo é a dissertação *A luta agrorreformista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) – 1964/1974*, da socióloga Juliana Ferreira (2013). A autora analisa a Associação a partir do conceito gramsciano de aparelho privado de hegemonia. No seu estudo, Ferreira também destaca o papel da ABRA como entidade que reivindicava a aplicação do Estatuto da Terra na ditadura militar, mais precisamente entre 1967 e 1974. No entanto, a pesquisadora não se propõe investigar “o posicionamento do grupo [ABRA] sobre a reforma agrária” nesse período (Ferreira, 2013, p. 83). Desse modo, algumas questões importantes não são analisadas no seu estudo.

Assim como Côrtes (1990), a autora não examina as especificidades das políticas fundiárias dos governos militares inseridos no recorte cronológico da sua pesquisa e não analisa como a Associação respondeu às particularidades dessas políticas para sustentar a sua linha de conduta. Nesse sentido, a socióloga fundamenta-se na argumentação de Côrtes para interpretar a defesa que a ABRA fez do Estatuto da Terra nesse período como uma resistência pela via do legalismo, mas sem aprofundar como isso se traduziu nos posicionamentos da Associação em relação às políticas agrárias implementadas pelos governos autoritários.

O terceiro trabalho acadêmico que adota a ABRA como objeto de estudo é a tese *Influências de especialistas na formulação de políticas públicas envolvendo questões conflitivas: o caso da ABRA*, da engenheira agrônoma Milena Capistrano (2022). Nessa pesquisa, a autora aborda a ABRA a partir da categoria comunidade epistêmica, do cientista político Peter Haas. O objetivo da pesquisadora é analisar a atuação da ABRA em favor da questão agrária no país e, para isso, a autora seleciona dois momentos específicos: o I e o II Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA), elaborados nos governos José Sarney, em 1985, e Luíz Inácio Lula da Silva, em 2003, respectivamente. Nesse sentido, a engenheira agrônoma busca compreender os meios e os modos pelos quais a Associação participou de ambos os processos.

O trabalho de Capistrano se destaca em relação aos demais por analisar a ABRA em um recorte temporal inexplorado. Para examinar o papel da Associação na elaboração do II PNRA, em 2003, a autora examina brevemente a ação da ABRA na

década de 1990. Entretanto, na parte da tese referente à década de 1980, a autora, assim como Côrtes (1990), não problematiza a mudança do posicionamento da ABRA em relação ao Estatuto da Terra. A pesquisadora aborda a adesão da ABRA à proposta de reforma agrária da CNRA no contexto da Assembleia Constituinte, mas sem questionar o que teria provocado essa mudança na postura da Associação.

O quarto trabalho acadêmico que seleciona a ABRA como objeto é o verbete “Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)”, que consta no *Novo Dicionário da Terra*. No verbete, Ferreira, Moraes e Leite (2023) fazem um breve histórico da Associação, de 1967 ao início do século XXI. Os autores destacam a importância da atuação da ABRA, durante a ditadura militar, para a “transformação da questão da reforma agrária em uma questão política”. Eles também citam a presença da Associação nos debates do PNRA, do governo José Sarney, e nas disputas sobre a reforma fundiária durante a Constituinte de 1987-1988 (Ferreira; Moraes; Leite, 2023, p. 63).

Dentre as ações da ABRA nos anos 1990, Ferreira, Moraes e Leite mencionam o posicionamento da Associação contrário às “políticas de introdução de mecanismos de mercado empreendidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso” na área da reforma fundiária. No primeiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a ênfase recai sobre a participação da entidade na formulação do II PNRA. Eles destacam, ainda, o envolvimento atual da Associação com novos temas, como povos e comunidades tradicionais, superexploração da natureza, produção de alimentos saudáveis e reparação da população rural vítima das violências cometidas pelos agentes da ditadura (Ferreira; Moraes; Leite, 2023, p. 64).

Assim, essa dissertação se justifica por duas razões. Em primeiro lugar, ela pode contribuir para ampliar o conhecimento sobre a ABRA enquanto agente social e político dedicado à defesa da reforma agrária. Em que pese o fato de existir há mais de meio século e de ter se mantido atuante em torno dessa demanda desde sua fundação, há poucos estudos sobre essa entidade. Destes, apenas quatro (Côrtes, 1990; Ferreira, 2013; Capistrano, 2022; Ferreira, Moraes, Leite, 2023) adotaram a Associação como objeto de estudo até o momento. Os demais trabalhos, quando citam a ABRA, fazem-no tangencialmente. Nesse sentido, a presente pesquisa, ao se propor a analisar uma face da história da Associação Brasileira de Reforma Agrária, pode contribuir com mais uma reflexão sobre essa entidade para o campo acadêmico.

Em segundo lugar, essa dissertação se justifica porque analisa a ABRA por um ângulo ainda não explorado pelos estudos realizados até agora. Estes cumpriram um importante papel nas investigações sobre a ABRA, especialmente ao demonstrar que essa entidade pautou sua ação pela defesa do Estatuto da Terra desde sua fundação. Entretanto, essas pesquisas não problematizaram as mudanças no comportamento da Associação ao defender a reforma fundiária no processo de redemocratização. Exemplo disso é o apoio da ABRA à proposta de reforma agrária da CNRA para a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, fato que não chegou a ser explicado pelas pesquisas consultadas até aqui sobre a Associação. Logo, creio haver espaço para analisar a ABRA a partir de uma nova perspectiva.

Para pesquisar a ABRA, a principal fonte utilizada nessa dissertação é o periódico editado pela entidade, intitulado *Reforma Agrária*. Ele foi lançado como boletim em janeiro de 1971 e circulou nesse formato até dezembro de 1984, tornando-se revista a partir do ano seguinte. A publicação divulgava textos dos membros da ABRA e de colaboradores externos, reproduzia notícias de destaque sobre a questão agrária veiculadas em outros jornais e revistas, além de publicizar documentos da Associação, como notas oficiais e relatórios de atividades. O periódico *Reforma Agrária* foi publicado até 2006, quando cessou sua edição. Pesquisei 15 edições publicadas no formato boletim e dez exemplares publicados no formato revista. Todos os números do periódico estão disponíveis no site *armazém memória*.<sup>7</sup>

Também recorri a outras fontes sobre a Associação, como atas de reuniões, carta, comunicado, documento aprovado em encontro, estatutos e informativo. Esses materiais foram acessados presencialmente no Núcleo de Documentação e Pesquisa Histórica da Universidade Estadual de Londrina (NDPH/UEL), onde está o acervo da ABRA. Ainda utilizei uma entrevista concedida pelo primeiro presidente da entidade, o sociólogo José Artur Rios, em 1968, à revista *Manchete*, que está disponível no site *Biblioteca Digital*, da Fundação Biblioteca Nacional. Fiz uso também de três relatórios do Sistema Nacional de Informações (SNI) sobre a Associação. Os documentos estão disponíveis no site *Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN)*.

Para abordar as intervenções de membros da ABRA em eventos sobre reforma agrária no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, na década de 1970, lancei mão,

---

<sup>7</sup> Os endereços eletrônicos de todas as fontes digitais e a localização de todas as fontes arquivísticas citadas nessa introdução encontram-se na seção “Referências”.

respectivamente, do *Diário do Congresso Nacional*, que está disponível no site do próprio Congresso, e do livro *O homem e o campo*, que transcreve a conferência homônima, realizada pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) na Câmara, em 1976, da qual a Associação participou. Para analisar o papel da ABRA na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, pesquisei os *Diários da Assembleia Nacional Constituinte*, disponíveis no site *Portal da Constituição Cidadã*, e o livro *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*, do fundador e ex-presidente da Associação, José Gomes da Silva (1989), que traz informações sobre a participação da entidade na ANC.

Como já mencionado, a ABRA fez parte da Campanha Nacional pela Reforma Agrária a partir de 1983. Para examinar a CNRA, acessei presencialmente alguns de seus documentos, como atas de reuniões, informes, planos de ação, relatórios de atividades e manifestos. Essa documentação faz parte da série “Reforma Agrária”, do fundo “Herbert de Souza”, que está no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV). Tive acesso a outros materiais produzidos pela Campanha, como atas de reuniões e boletins, em três repositórios digitais: *armazém memória*, *Biblioteca da questão agrária* e *Centro de Documentação Dom Tomás Balduino*. Os dois últimos repositórios são do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da CPT, respectivamente.<sup>8</sup>

Durante a pesquisa, consultei leis e propostas de leis sobre reforma agrária. Dessa documentação, algumas merecem destaque porque estiveram no centro das disputas a respeito desse tema entre 1967 e 1988. Três delas são as seguintes: a Lei n. 4.504 de 1964, que criou o Estatuto da Terra; a *Proposta para elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA*, produzida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), em maio de 1985; e o Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985, que aprovou o Plano Nacional de Reforma Agrária do governo José Sarney. O Estatuto da Terra e o PNRA aprovado pelo governo Sarney estão disponíveis no site da Presidência da República. Já a proposta do PNRA, elaborada pelo INCRA e pelo MIRAD, consta no repositório digital da CPT.

Ainda no rol da legislação sobre reforma fundiária, outros dois documentos devem ser ressaltados. Um deles é a *Sugestão n. 1.862-7. Proposta da Campanha*

---

<sup>8</sup> De 2021 até a finalização dessa pesquisa, o site da CPT informava que o link de acesso aos documentos do repositório *Dom Tomás Balduino* estava “temporariamente indisponível”. Fiz o download dos arquivos desse repositório utilizados na dissertação em maio de 2020.

*Nacional pela Reforma Agrária*. Esse é o documento com a proposta de reforma agrária da CNRA que foi entregue à Assembleia Nacional Constituinte em 1987. Nele há um texto de apresentação, 17 artigos sugeridos para a futura Constituição Federal e um texto de justificativa da proposta. Esse material está presente nos *Diários da Assembléia Nacional Constituinte*, disponível no *Portal da Constituição Cidadã*. O outro documento é a *Constituição Federal de 1988*, mais precisamente o capítulo intitulado “Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária”, que faz parte do título “Da Ordem Econômica”. A *Constituição* está disponível no site da Presidência da República.

Para subsidiar a pesquisa, recorri a manifestações de lideranças políticas e de movimentos sociais sobre a reforma agrária. Para isso, acessei os periódicos *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo*, *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *Correio Braziliense* e o *Jornal dos Trabalhadores Sem Terra*. Os jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* foram pesquisados nos seus respectivos repositórios digitais. Os demais periódicos foram acessados, respectivamente, no *Google News Archive Search*, na *Biblioteca Digital do Senado Federal*, no site *Biblioteca Digital* da Fundação Biblioteca Nacional e no site *armazém memória*.

Em relação ao referencial teórico, analiso a Associação Brasileira de Reforma Agrária a partir da categoria “grupo de interesse”. Escolhi essa categoria, oriunda da Ciência Política, porque ela atende aos propósitos dessa pesquisa de analisar como se deu a atuação da ABRA junto às autoridades do poder público, especialmente dos poderes Executivo e Legislativo federal, no intuito de tentar influenciar os rumos da política de reforma fundiária no país entre 1967 e 1988.

Segundo Mancuso, Santos e Resende (2022), os grupos de interesse podem ser definidos como entidades que compartilham determinados objetivos e atuam com a finalidade de que estes sejam entendidos e atendidos pelos tomadores de decisão do poder público. Esses grupos também podem ser denominados grupos de pressão, uma vez que agem para “afetar as decisões do poder público que lhes dizem respeito”. Diferentemente dos partidos políticos, os grupos de interesse não buscam o exercício direto do poder e por isso não disputam eleições. Esse tipo de grupo pode representar segmentos sociais que se encontram no Estado – como servidores da administração pública direta e indireta –, no mercado – como empresários e trabalhadores de empresas privadas – e na sociedade civil (Mancuso, Santos e Resende, 2022, p. 463).

De acordo com Hirschman (2000), no processo do desenvolvimento da linguagem e das ideias, o termo “interesse” foi associado à noção de conquista de vantagem econômica, que foi assimilada como seu significado essencial, “presente não somente na linguagem comum, como também na linguagem própria das ciências sociais, como é o caso de ‘interesse de classe’ e ‘grupos de interesse’” (Hirschman, 2000, p. 35). Porém, como argumentam Mancuso, Santos e Resende, os grupos de interesse do Estado, do mercado e da sociedade civil “podem ser mobilizados por uma miríade de questões capazes de figurar na agenda do poder público em determinado momento”. Assim, tais grupos podem agir em função de propósitos que vão além da obtenção de conquistas materiais para seus membros. Os grupos de interesse podem atuar para defender princípios ideológicos, para promover convicções religiosas, para apoiar minorias desprivilegiadas, para proteger interesses difusos, bem como para alcançar outras finalidades (Mancuso, Santos e Resende, 2022, p. 464).

Os grupos de interesse podem realizar diferentes atividades a fim de articular suas demandas junto aos tomadores de decisão do poder público. Isso pode envolver ações mais ou menos conflitivas, como abaixo-assinados, boicotes e protestos. Pode também abranger atividades que vão da realização de campanhas de publicidade à atuação junto a instâncias participativas, como audiências e consultas públicas, comitês e conselhos. No entanto, a principal ação desenvolvida pelos grupos de interesse é o *lobby* (Mancuso, Santos e Resende, 2022, p. 465).

Conforme assinalam Mancuso e Gozetto (2018), *lobby* é a atividade que acontece quando os “agentes sociais tomam a iniciativa de contatar membros do poder público, capazes de tomar decisões, a fim de apresentar-lhes seus interesses e pleitos”. Nesse sentido, é necessário haver atores sociais cujos interesses possam ser afetados por decisões públicas para que possa haver *lobby*. Vários tipos de decisões tomadas no âmbito do poder público podem mobilizar *lobbies*. Os Ministérios e as Secretarias, na esfera do Poder Executivo, e as Comissões Temáticas, no âmbito do Poder Legislativo, são os alvos prioritários dos *lobbies* dos grupos de pressão (Mancuso, Gozetto, 2018, p. 20 e p. 27-28).

Um grupo de interesse também busca manter “relações institucionais e governamentais”. Segundo Mancuso e Gozetto, essas são as relações que um grupo de pressão mantém “com um segmento específico do mundo externo, segmento esse formado pelas instituições do poder público”. De acordo com os autores, tais relações

podem envolver *lobby*, quando acontecem em meio à defesa de determinado interesse durante um processo decisório. Todavia, as relações institucionais e governamentais também podem não envolver *lobby*. Isso ocorre quando o grupo de interesse interage com representantes do poder público para atender finalidades não relacionadas a um processo decisório em andamento (Mancuso, Gozetto, 2018, p. 30-31).

Em uma pesquisa que aborda o tema da reforma agrária, a terra figura como um elemento central. Nessa perspectiva, baseio-me nas reflexões teóricas de Kautsky (1980) para entender as especificidades da terra enquanto um bem. De acordo com o autor, no sistema capitalista, a agricultura segue leis próprias e apresenta duas características fundamentais: “a propriedade individual da terra e o caráter de mercadoria que apresentam todos os produtos da lavoura”. Nesse cenário, a terra não pode ser considerada um capital, pois “não se trata de um valor criado pelo trabalho e posto em circulação”. Entretanto, a terra se torna mercadoria e possuidora de valor à medida que os produtos dela provenientes tornam-se mercadoria e recebem valor comercial (Kautsky, 1980, p. 11, p. 17, p. 38-39 e p. 123).

Conforme argumenta Kautsky, a terra proporciona dois tipos de renda. Uma delas denomina-se renda absoluta. Também chamada renda territorial absoluta, ela é fruto exclusivamente da propriedade individual do solo, está inserida no valor das mercadorias agrícolas e determina o preço desses produtos. Esse tipo de renda não pode ser auferido por todos os capitalistas que atuam na agricultura, mas apenas por aqueles que são proprietários de terra. Segundo o economista, “para alguém embolsar uma renda territorial [absoluta] basta-lhe o título de proprietário fundiário. Quando aluga o seu domínio não carece mexer o dedo para ter o benefício da renda territorial” (Kautsky, 1980, p. 51).

A outra renda associada à terra é a renda diferencial. Esta não resulta da propriedade fundiária privada, mas de aspectos como os níveis de fertilidade entre as terras e as diferentes situações geográficas, a exemplo da maior ou menor proximidade em relação a um mercado consumidor. Diferentemente da renda absoluta, a renda diferencial da terra não determina os preços dos produtos agrícolas. Para Kautsky, “mesmo admitindo-se que todas as outras condições de produção sejam absolutamente idênticas para os diversos agricultores, existirá sempre a diferença da qualidade do solo”. Assim, a renda territorial diferencial é um fenômeno permanente na agricultura,

constituído pelo ganho extraordinário que “o trabalho num solo melhor, ou de situação mais favorável, proporciona” (Kautsky, 1980, p. 45, p. 47-48 e p. 52).

As menções à propriedade da terra na presente pesquisa trazem a necessidade de uma análise teórica sobre o conceito de propriedade. Nesse ponto, adiro à abordagem de Grossi (2006), para quem a noção de propriedade fundamentada na apropriação individual não deve ser vista como única e absoluta, mas sim como uma solução histórica. Para Grossi, o historiador, ao refletir sobre o tema da propriedade, não deve naturalizar o que diz a oficialidade dominante e acreditar que tudo se resume ao universo do pertencimento tal como ela aparenta. É necessário historicizar o universo jurídico estudado, perceber que ele está imerso no meio social, compreendê-lo em suas especificidades históricas e “não considerar exclusiva uma paisagem jurídica pela razão simplista de nos estar próxima e de nos ser familiar” (Grossi, 2006, p. 10).

Desse modo, ao longo dessa dissertação, as reivindicações do direito de propriedade da terra, que são evocadas principalmente pelas entidades que representam o patronato rural, não serão compreendidas como expressão de uma concepção única e absoluta acerca da propriedade. Ao contrário, serão entendidas como expressão de uma concepção historicamente situada, em que a apropriação individual da terra, reconhecida e assegurada juridicamente pelo Estado, representa o modelo predominante.

Outro conceito utilizado nesse estudo é “reforma agrária redistributiva”. De acordo com Pereira (2006), esse é o tipo de reforma da estrutura fundiária em que o Estado “redistribui para o campesinato pobre uma quantidade significativa de terras privadas monopolizadas por grandes proprietários e grupos econômicos”. Conforme argumenta o historiador, o objetivo da reforma agrária redistributiva é “democratizar a estrutura agrária de um país e promover o desenvolvimento nacional”. Isso implica “transformar as relações de poder econômico e político, responsáveis pela reprodução da concentração fundiária”. Nesse caso, os direitos de propriedade relacionados à terra são compreendidos como expressão das “relações de poder entre classes e grupos sociais” (Pereira, 2006, p. 31-32).

A presença dos periódicos da ABRA – boletim e revista *Reforma Agrária* – como principal fonte dessa pesquisa impõe a necessidade de uma abordagem teórica sobre o uso desse tipo de fonte na pesquisa histórica. Nessa perspectiva, me fundamento nas reflexões de Cruz e Peixoto (2007). As autoras argumentam que a imprensa não deve ser vista como um depósito de acontecimentos, mas sim como uma força ativa

da vida moderna, que “não se situa acima do mundo ao falar dele” (Cruz; Peixoto, 2007, p. 258). Assim, a imprensa não deve ser entendida como espelho ou expressão de realidades passadas ou presentes, mas sim como uma prática constituinte da realidade social, que assimila interesses e projetos de diferentes forças sociais, isso quando não se constitui, ela própria, no espaço privilegiado de articulação de tais projetos. Para as historiadoras, a análise do periódico deve estar articulada ao campo de lutas sociais no interior do qual ele se constitui e atua.

Considero que tais observações sobre periódicos enquanto fontes de pesquisa histórica são pertinentes para essa pesquisa, uma vez que abordo a publicação *Reforma Agrária* não como um mero meio de comunicação, mas sim como a voz autorizada de uma entidade que visava intervir no espaço público expressando suas posições políticas sobre a causa que defendia. Logo, penso ser importante examinar esse periódico considerando o contexto de disputas no qual estava inserido, bem como o papel por ele desempenhado como instrumento de assimilação e de difusão dos interesses e dos projetos da Associação que o publicava.

Do ponto de vista metodológico, a dissertação foi desenvolvida como um estudo qualitativo, cujos dados foram obtidos a partir de pesquisa bibliográfica e documental. Para analisar os posicionamentos da ABRA na defesa da reforma fundiária entre 1967 e 1988, selecionei textos opinativos do periódico *Reforma Agrária* – como editoriais e artigos assinados por associados –, documentos oficiais da Associação – como notas oficiais e comunicados – e pronunciamentos de integrantes da entidade em eventos públicos, principalmente no âmbito do Congresso Nacional, que debateram o tema da reforma fundiária. Na documentação e na bibliografia pesquisadas, identifiquei as situações em que a ABRA atuou junto às autoridades dos poderes Executivo e Legislativo federal, a fim de verificar as ocasiões nas quais a entidade agiu como grupo de interesse para tentar influenciar os rumos da política de reforma agrária do país nos diferentes momentos políticos do período em questão.

Por fim, em relação à estrutura da dissertação, ela está organizada em quatro capítulos. No capítulo 2, intitulado “A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (1967-1968)”, faço um breve recuo cronológico para abordar a elaboração do Estatuto da Terra em 1964. Na sequência, examino o contexto no qual se deu a fundação da ABRA e os atores que participaram desse processo. Para finalizar, analiso a atuação da entidade entre 1967 e 1968.

O capítulo 3 intitula-se “A ABRA e a defesa da reforma agrária na ditadura militar (1970-1984)”. Nesse capítulo, abordo o posicionamento da Associação frente às políticas fundiárias dos governos dos ditadores Emílio Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1984) e mostro como a ABRA se contrapôs a essas políticas ao reivindicar a reforma agrária por meio do Estatuto da Terra. Examino, ainda, como a Associação demandou a reforma fundiária junto a autoridades dos poderes Executivo e Legislativo federal, bem como desenvolveu ações com outras entidades da sociedade civil em nome dessa pauta.

“A ABRA e a defesa da reforma agrária no início do governo José Sarney (1985-1986)” é o título do quarto capítulo da dissertação. Nele, apresento, inicialmente, o processo político que resultou na eleição indireta dos candidatos da Aliança Democrática à Presidência da República em 1985. Abordo, também, a composição do novo governo nas áreas responsáveis pela reforma fundiária e as mudanças pelas quais a Associação passou para atuar no momento de redemocratização do país. Em seguida, analiso a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária apresentada pelo governo Sarney, o PNRA aprovado pelo governo e a atuação da ABRA diante dessas medidas.

No último capítulo, denominado “A ABRA e a defesa da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988”, apresento brevemente como foi a instalação da ANC. Na sequência, abordo a proposta de reforma agrária elaborada pela CNRA para a Constituinte e analiso a participação da ABRA nesse processo. Depois, explico por que a Associação abandonou o Estatuto da Terra e atuou na elaboração e na defesa da proposta de reforma agrária da CNRA no contexto da Assembleia Constituinte. Por fim, apresento como foi a participação da ABRA na Constituinte.

## **2 A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (1967-1968).**

Neste capítulo, apresento a Associação Brasileira de Reforma Agrária, uma sociedade civil criada em 1967, no contexto da ditadura militar. Para isso, inicialmente, abordo a elaboração do Estatuto da Terra, em 1964, e destaco os dois principais grupos que atuaram nesse processo: o “grupo do Rio”, representado por membros do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais do estado do Rio de Janeiro (IPES/RJ), e o “grupo de São Paulo”, composto por técnicos com experiência em reforma fundiária no âmbito do governo do estado de São Paulo. Esse breve recuo cronológico é necessário porque os principais fundadores da ABRA são oriundos do “grupo de São Paulo” e participaram das discussões e das disputas em torno da elaboração dessa lei. Além disso, o Estatuto da Terra foi a principal referência legal na atuação da ABRA na defesa da reforma agrária até meados dos anos 1980. Em seguida, analiso a formação da Associação e destaco os atores envolvidos nesse processo. Por último, examino as ações da ABRA nos seus dois primeiros anos de existência.

Assim, meu objetivo no presente capítulo é explicar como a ABRA se posicionou e atuou para defender a reforma fundiária entre 1967 e 1968.

### **2.1 A elaboração do Estatuto da Terra (1964)**

De acordo com Napolitano (2019), um dos aspectos da política interna do governo do ditador Castelo Branco, que ocupou a Presidência da República de março de 1964 a março de 1967, foi buscar modernizar a economia do país. A modernização econômica era vista como um fator necessário para atrair investidores e grandes corporações nacionais e multinacionais. Nessa perspectiva, a estrutura agrária brasileira – considerada arcaica, especulativa e concentrada em poucos grandes proprietários – era concebida pelas autoridades governamentais como um entrave ao avanço da economia nacional. Superar a questão do latifúndio improdutivo era considerado um passo necessário para aumentar a produção de alimentos, gerenciar o ritmo do êxodo rural e inserir a terra no desenvolvimento capitalista moderno. Isso ganhava ainda mais importância ao se considerar que, após a década de 1940, a escassez de alimentos para a crescente população urbana era um dos motivos da inflação no país (Napolitano, 2019, p. 74-76).

Nesse cenário, o tema da reforma agrária entrou na agenda do novo governo a partir de uma perspectiva econômica e política. Conforme assinala Salis (2008), do ponto de vista econômico, autoridades como o ditador Castelo Branco e o ministro do Planejamento, Roberto Campos, concebiam a reforma fundiária como uma das medidas que aperfeiçoariam o funcionamento do capitalismo no país. Isso aconteceria por meio da superação do minifúndio e do latifúndio improdutivo, ambos entendidos como empecilhos para o crescimento da economia e para o desenvolvimento agrícola. Para o governo militar, o problema no meio agrário não era propriamente a extensão das propriedades, mas o baixo aproveitamento econômico que apresentavam. Assim, a reforma agrária era compreendida como uma medida a ser regulada legalmente a fim de exigir maior rentabilidade da terra e impedir que esta ficasse ociosa e fosse utilizada apenas como reserva de valor (Salis, 2008, p. 102-103 e p. 109).

Do ponto de vista político, a definição de uma lei que regulasse a política de reforma agrária representava, para o Governo Federal, uma forma de se apropriar oficialmente desta pauta e impedir que ela fosse explorada unicamente por partidos e movimentos de esquerda. Na visão do governo, a defesa da reforma fundiária por políticos, partidos e movimentos à esquerda do espectro político significava uma ameaça ao país, pois estaria associada a projetos políticos cuja intenção era promover uma mudança estrutural na sociedade. Nessa perspectiva anticomunista, as autoridades governamentais tinham, além das finalidades econômicas, um objetivo político ao defenderem uma política agrária direcionada ao aumento da produção e da produtividade no campo. No entendimento das autoridades, essas medidas inseririam os trabalhadores rurais no processo de desenvolvimento capitalista no campo e, com isso, eles formariam a classe média rural e estariam menos vulneráveis a ideias socialistas e comunistas (Salis, 2008, p. 89-90 e p. 99).

Já na primeira reunião ministerial, Castelo Branco e o ministro Roberto Campos destacaram a reforma agrária como um dos assuntos prioritários do plano de governo. Assim, definiram os elementos fundamentais que deveriam integrar a lei para regulamentar a questão. Dentre os pontos elencados estavam a tributação progressiva da propriedade, a desapropriação de terras por interesse social, a colonização, a adoção de módulos rurais, a regulamentação de parcerias e de arrendamentos e uma política

agrícola.<sup>9</sup> O dispositivo legal seria denominado Estatuto da Terra. Em abril de 1964, o governo então criou o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET), cujo objetivo principal era elaborar o documento base para a formulação do projeto da nova lei (Salis, 2008, p. 113-115).

De acordo com Bruno (1995), uma parte dos membros do GRET pertencia ao primeiro escalão do Governo Federal, a exemplo do ministro da Agricultura, Oscar Thompson, depois substituído no cargo por Hugo de Almeida Leme, do presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o economista José Garrido Torres, e do já mencionado ministro do Planejamento, Roberto Campos. O GRET estava vinculado ao Ministério do Planejamento e suas atividades também eram acompanhadas por Golbery do Couto e Silva, que poucos meses depois se tornaria chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI) (Bruno, 1995, p. 14).<sup>10</sup> Castelo Branco acompanhou os trabalhos do grupo, principalmente quando se tratava de analisar e de discutir propostas e de convencer parlamentares e representantes de instituições patronais rurais (Salis, 2008, p. 118).

O GRET contava com outros integrantes. Uma parte deles pertencia ao IPES/RJ e estava lotada no Ministério do Planejamento.<sup>11</sup> Eles ficaram conhecidos internamente como o “grupo do Rio”. A outra parte era oriunda do estado de São Paulo e ocupava cargos na Superintendência da Política Agrária (SUPRA) e no Ministério da Agricultura.<sup>12</sup> Estes participaram do Plano de Revisão Agrária do governo paulista de Carvalho Pinto (1959-1963) e, no GRET, ficaram conhecidos como o “grupo de São

---

<sup>9</sup> A tributação progressiva e a desapropriação por interesse social foram os dispositivos que mais mobilizaram as discussões na elaboração do Estatuto da Terra. A tributação progressiva é o dispositivo legal em que, quanto menor for o aproveitamento da terra, maior será a tributação sobre ela (Borges, 2007, p. 180). Em relação à desapropriação por interesse social, esta foi inserida na Constituição de 1946 e regulamentada pela Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, a qual estabeleceu que “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social”.

<sup>10</sup> O SNI foi criado pela Lei n. 4.341, de 13 de junho de 1964.

<sup>11</sup> Eram eles: o engenheiro civil Paulo de Assis Ribeiro, o advogado Luiz Gonzaga Nascimento e Silva, o economista Júlio César Belisário Viana e os secretários Frederico Maragliano e Eudes de Souza Leão (Salis, 2008, p. 117-118).

<sup>12</sup> A SUPRA foi uma autarquia criada pelo Presidente da República João Goulart (1961-1964) para executar a reforma agrária no país. A entidade foi mantida pelos militares nos primeiros meses do governo Castelo Branco. No GRET, era representada pelos engenheiros agrônomos José Gomes da Silva e Carlos Lorena, além do advogado Fernando Sodero. Pelo Ministério da Agricultura, constava o engenheiro agrônomo Copérnico de Arruda Cordeiro (Bruno, 1995, p. 14).

Paulo”.<sup>13</sup> Os principais representantes do primeiro e do segundo grupo eram, respectivamente, o engenheiro civil Paulo de Assis Ribeiro e o engenheiro agrônomo José Gomes da Silva.

O engenheiro Paulo de Assis Ribeiro foi escolhido para coordenar os trabalhos do GRET. Ele era o principal ideólogo da proposta de reforma agrária formulada pelo IPES em 1964.<sup>14</sup> Sua escolha como coordenador pode ser interpretada de duas maneiras. Por um lado, em função da convergência entre a proposta de reforma fundiária formulada pelo IPES e as ideias defendidas por Castelo Branco e pelo ministro Roberto Campos, especialmente no que concerne à defesa da tributação e da colonização (Salis, 2008, p. 126). Por outro lado, pode ser entendida como uma tentativa de o governo isolar o IPES de São Paulo, que sempre se posicionava contra qualquer reforma no meio rural. Na concepção do IPES/SP, a reforma fundiária, independentemente da matriz ideológica ou teórica em que se fundamentasse, era considerada inviável e indesejada por representar uma ameaça ao direito de propriedade (Bruno, 1995, p. 14-15).

Entre os membros do GRET, prevalecia a percepção de que o país vivia um momento propício para a realização da reforma agrária. A presença dos militares no poder era vista como garantidora de um clima de ordem e de paz, que afastava a “ameaça comunista” e que neutralizava o radicalismo dos setores contrários à reforma no campo. Esta era compreendida como um empreendimento abrangente, nacional e acima das questões de política partidária e da luta de classes. Eles entendiam que a vontade política era a condição para realizar a reforma fundiária e que o debate seria a ferramenta para persuadir os grandes proprietários de terra e outros setores antirreformistas (Bruno, 1995, p. 15 e p. 17). Em relação à estratégia de trabalho, os componentes do GRET dedicaram-se inicialmente a discussões internas com o objetivo de elaborar um anteprojeto para o Estatuto da Terra (Salis, 2008, p. 119-120).

Se, no GRET, predominava o consenso sobre a importância e a necessidade da reforma agrária, o mesmo não se pode afirmar quanto ao posicionamento a respeito dos instrumentos prioritários para executá-la. Nesse ponto residia uma das principais

---

<sup>13</sup> Como informado no início do capítulo, os membros do “grupo de São Paulo” – liderados pelo engenheiro agrônomo José Gomes da Silva – irão fundar a Associação Brasileira de Reforma Agrária em 1967.

<sup>14</sup> Em 1964, o IPES/RJ elaborou o estudo *Reforma agrária: problemas, base e soluções*, no qual publicizou sua visão a respeito da reforma no campo. Na concepção ipesiana, a reforma fundiária deveria ser realizada prioritariamente com base na tributação progressiva da terra e na colonização (Medeiros, 2019, p. 184).

divergências do colegiado. Para o chamado “grupo do Rio”, o principal instrumento para realizar a reforma fundiária deveria ser a tributação. Esta era considerada o meio mais eficiente para viabilizar o uso produtivo da terra ou para forçar o seu parcelamento, pois a imposição de tributos tornaria inviável a manutenção de propriedades para fins de especulação. A defesa da tributação como ferramenta prioritária também era compartilhada pelo ministro Roberto Campos. Nesse ponto de vista, o uso da desapropriação como medida principal era negado porque poderia ser interpretado pela sociedade como uma tentativa governamental de fazer uma reforma confiscatória. Temia-se especialmente a reação dos setores antirreformistas, que viam a reforma agrária como um atentado ao direito de propriedade. Para os membros do “grupo do Rio” e para o governo, a desapropriação por interesse social só deveria ser utilizada em casos excepcionais, como as situações caracterizadas por conflitos fundiários (Salis, 2008, p. 127 e p. 129).

Outro posicionamento dentro do GRET era apresentado pelo chamado “grupo de São Paulo”, que defendia a desapropriação por interesse social como mecanismo preferencial para realizar a reforma no campo. Para esse grupo, a tributação poderia ser aplicada como medida complementar, pois era considerada útil como uma forma de arrecadar recursos e de evitar a formação de latifúndios. Porém, essa medida não surtiria efeito se fosse empregada como único dispositivo gerador de terras para assentamentos rurais, tendo em vista a lentidão da coleta de tributos, que dependia do cumprimento de etapas burocráticas prévias, como era o caso da definição das alíquotas a serem cobradas e do cadastramento das propriedades. Na visão dos paulistas, a desapropriação de terras, ao contrário, era uma solução mais ágil, pois dependeria apenas da comprovação de alguns quesitos, a exemplo da improdutividade e da extensão da terra (Salis, 2008. p. 130).

A divergência em relação ao dispositivo prioritário para realizar a reforma agrária quase provocou a saída dos representantes do estado de São Paulo do GRET. Em entrevista concedida em 1984, o engenheiro agrônomo José Gomes da Silva assim se referiu àquele momento:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> SILVA, José Gomes da. Entrevista: José Gomes da Silva. **Revista Estudos, Sociedade, Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 6, p. 43-44, 1996. Entrevista originalmente concedida a Regina Bruno e Abdias Vilar de Carvalho em 1984. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/83/79>. Acesso em: 11 jan. 2023.

Existia um divisor de águas muito claro entre o grupo de São Paulo, que tinha experiência no campo, e o grupo do Rio, que era um grupo muito teórico. O Castelo Branco tinha um fascínio pela inteligência e a capacidade de argumentação do Paulo de Assis. (...) O Paulo [de Assis Ribeiro] vendeu o peixe da tributação para o Castelo, porque a única coisa que ele sabia de reforma agrária era tributação. (...) No transcorrer deste processo a polarização ficou muito clara, a ponto de a gente, em um determinado momento, pensar em sair. Mas, nós examinamos a situação e resolvemos ficar.

A permanência do “grupo de São Paulo” no GRET pode ser entendida em virtude de outras demandas que seus membros almejavam que fossem contempladas no Estatuto da Terra. Uma delas era a criação de dois órgãos governamentais, sendo um voltado para a reforma agrária e outro direcionado para o desenvolvimento agrícola. Na visão do grupo representado por Gomes da Silva, ambas as áreas correspondiam a processos diferenciados e, ao mesmo tempo, complementares. Eles entendiam que era necessário haver distintas instâncias no governo para gerenciar cada um dos temas independentemente. Assim, argumentavam que desapropriação e regularização de terras, por exemplo, deveriam ficar a cargo de um órgão especificamente responsável pela reforma fundiária, enquanto ações atinentes ao desenvolvimento rural deveriam ficar sob a alçada de um órgão voltado para a política agrícola (Salis, 2008, p. 133).

As atividades do GRET, que tiveram início em abril de 1964, se encerraram em outubro daquele ano. Após debates internos e discussões com partidos políticos, secretários de agricultura de todo o país e representantes dos grandes proprietários rurais, o grupo de trabalho elaborou uma proposta que se concretizou no projeto de lei (PL) n. 26, o qual dispunha sobre o Estatuto da Terra.<sup>16</sup>

Na proposta elaborada pelo GRET, o Estatuto da Terra era composto por quatro títulos: “Princípios e Definições”, “Da Reforma Agrária”, “Da Política de Desenvolvimento Rural” e “Das Disposições Gerais e Transitórias”. Na seção sobre a reforma fundiária, esta foi definida como o “conjunto de providências que, através do regime de posse e uso da terra, promova sua melhor distribuição, visando atender à justiça social e ao aumento da produtividade agrícola”.<sup>17</sup> O exercício do direito de

---

<sup>16</sup> Antes de se chegar ao texto final do projeto de lei, foram elaboradas 12 versões do referido documento, o que evidencia a dificuldade de se alcançar um consenso no interior do próprio GRET e na interlocução com os agentes externos, como políticos e representantes do patronato rural (Salis, 2008, p. 96-97).

<sup>17</sup> Art. 1º, §1º, do projeto de lei n. 26 de 1964.

propriedade da terra estava condicionado ao princípio da função social, que assim foi definido:<sup>18</sup>

A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas respectivas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) cria e mantém justas relações de trabalho entre os que possuem e os que cultivam.

O projeto também previa criar dois órgãos. Um seria o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) que, subordinado diretamente à Presidência da República, teria a atribuição de promover e de coordenar a execução da reforma fundiária. O outro órgão seria o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA). Concebido para ser uma entidade autárquica vinculada ao Ministério da Agricultura, a finalidade do INDA seria implementar projetos de colonização, o cooperativismo e a extensão rural.<sup>19</sup>

No título “Da Reforma Agrária”, a proposta tratou ainda dos dispositivos por meio dos quais se daria o acesso à propriedade da terra. Esse ponto era importante porque nele estariam os mecanismos para executar a reforma fundiária prevista no Estatuto da Terra. O projeto de lei elencava sete medidas para viabilizar o acesso à propriedade fundiária, nessa ordem: tributação progressiva, desapropriação por interesse social, colonização, arrecadação dos bens vagos, aquisição por doação ou permuta, aquisição por contrato de compra e venda - ou outro título jurídico - e discriminação de terras devolutas federais.<sup>20</sup>

Dessa forma, a proposta do governo elegeu o sistema de tributação progressiva como o mecanismo preferencial para proporcionar o acesso à terra, o que representou uma vitória da posição defendida pelos membros do IPES/RJ que integravam o GRET. Ao apresentar sua justificativa, o governo argumentava que esse tipo de tributação, aplicado por meio do Imposto Territorial Rural (ITR), se tratava de um “instrumento eficaz para conduzir ao conveniente aproveitamento das terras agrícolas”. Nessa concepção, a desapropriação por interesse social, defendida pelo “grupo de São Paulo” no GRET, exerceria um papel secundário e constaria como um:<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Art. 2º, §1º, do projeto de lei n. 26 de 1964.

<sup>19</sup> Mensagem n. 33 de 28 de outubro de 1964, p. 17-19.

<sup>20</sup> Art. 21 do projeto de lei n. 26 de 1964.

<sup>21</sup> Justificativa do projeto de lei n. 26 de 1964, p. 12.

instrumento subsidiário da ação governamental nas áreas prioritárias para a Reforma Agrária, seja pela existência de profundas tensões sociais, seja pela verificação de condições de mais sensível desigualdade na distribuição de terras.

A proposta elaborada pelo GRET foi encaminhada pela Presidência da República para o Congresso Nacional ainda no fim de outubro de 1964. Conforme estabelecia o primeiro Ato Institucional imposto pelos militares, o Congresso teria 30 dias para avaliar o documento encaminhado pelo Executivo. Se não o fizesse, o projeto estaria automaticamente aprovado. Segundo Silva (2015), para analisar o projeto de lei n. 26 de 1964, foi formada uma Comissão Mista no Congresso Nacional. Entre os dias sete e 12 de outubro, foram apresentadas sugestões de emendas à proposta do governo. No dia 20, a matéria foi discutida entre os parlamentares a partir do substitutivo produzido pela Comissão Mista. No dia 26, o projeto foi aprovado pelo Congresso e, finalmente, em 30 de novembro, o Estatuto da Terra foi sancionado como a Lei n. 4.504/1964 (Silva, 2015, p. 135-136).

A nova lei manteve a mesma estrutura do projeto originalmente apresentado pelo governo (Silva, 2015, p. 159). Além disso, o direito de propriedade da terra subordinado ao princípio da função social permaneceu no novo dispositivo legal. Conforme assinala Lira (2010), a então vigente Constituição de 1946, embora dispusesse que o uso da propriedade estava condicionado ao bem-estar social, não utilizava o *nomen iuris* “função social” e tampouco estabelecia quais seriam os critérios para avaliar o cumprimento desse dispositivo (Lira, 2010, p. 236). Nesse sentido, o Estatuto da Terra inovou ao adotar o conceito de função social, como também definiu os parâmetros que o caracterizariam.<sup>22</sup>

A previsão de criação de dois novos órgãos – IBRA e INDA – foi igualmente mantida na Lei n. 4.504/1964. Para a reforma no campo, o IBRA teria a responsabilidade de elaborar, periodicamente, um Plano Nacional de Reforma Agrária, que deveria ser aprovado pelo Presidente da República. O órgão também delimitaria as áreas regionais prioritárias onde seria realizada a reforma. O Plano Nacional de Reforma Agrária deveria ter prazos e objetivos determinados e se desdobraria em planos

---

<sup>22</sup> O artigo 2º, §1º, da Lei n. 4.504/1964 manteve os quatro já mencionados parâmetros que caracterizavam a função social da propriedade da terra. Houve apenas uma mudança, na redação da alínea “d”, que passou a figurar, na lei, da seguinte maneira: “d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem”.

regionais.<sup>23</sup> O Fundo Nacional de Reforma Agrária, também previsto no Estatuto da Terra, deveria fornecer os recursos para o financiamento da reforma fundiária.<sup>24</sup>

Uma importante alteração introduzida pelos parlamentares aconteceu no artigo que tratava dos mecanismos de acesso à propriedade rural. Durante a tramitação do projeto de lei n. 26/1964 no Congresso Nacional, a tributação progressiva foi alvo de críticas das entidades patronais rurais e dos parlamentares. Por um lado, segundo Ramos (2011), a Confederação Rural Brasileira (CRB), que era a entidade máxima do patronato rural, teceu críticas à tributação e propôs a redução das alíquotas previstas para o ITR no projeto de lei (Ramos, 2011, p. 148).<sup>25</sup> Por outro lado, a emenda n. 4, apresentada pelo deputado Guilherme Machado, da União Democrática Nacional (UDN-MG), continha críticas formuladas pela Sociedade Rural Brasileira (SRB),<sup>26</sup> que foram apoiadas por outras entidades patronais.<sup>27</sup> A emenda Machado considerava a tributação progressiva um castigo fiscal, que aumentaria o custo de vida no campo e o custo da produção agrícola. Assim, era vista como uma penalização para a grande propriedade rural (Silva, 2015, p. 138-139).

Como resultado da pressão das entidades patronais no Congresso, a tributação progressiva, que no projeto de lei estava inserida no título “Da Reforma Agrária”, foi transferida para o título “Da Política de Desenvolvimento Rural” do Estatuto da Terra. A mudança foi acompanhada por uma alteração, proposta pela CRB, na alíquota que determinaria o valor básico do Imposto Territorial Rural a ser cobrado (Ramos, 2011, p.

---

<sup>23</sup> Art. 33 e 34 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

<sup>24</sup> Art. 27 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

<sup>25</sup> A CRB foi fundada em 1951. Sua principal base de apoio era a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), a mais antiga associação de proprietários rurais do país, criada no Rio de Janeiro em 1897. Em fevereiro de 1964, a CRB concluiu seu processo de sindicalização e adquiriu o *status* de entidade sindical patronal máxima no país. Abaixo da CRB estariam as federações e os sindicatos patronais rurais, nas esferas estadual e municipal, respectivamente (Ramos; Carvalho, 2010, p. 120-121).

<sup>26</sup> A SRB é uma entidade patronal que foi criada em São Paulo, em 1919, para defender os interesses dos produtores de algodão e de café paulistas. Nos anos seguintes, a entidade incorporou sócios de outros estados da federação (Ribeiro, 2010, p. 442-444). Apesar de não ser oficialmente a entidade que representava os proprietários rurais perante o Estado, a SRB rivalizava com a CRB e disputava com esta a condição de principal representante da classe patronal no país e espaços de atuação no Governo Federal (Ramos, 2011, p. 150).

<sup>27</sup> A SRB foi apoiada pelas seguintes entidades: Federação das Associações Rurais de São Paulo (FARESP), Federação das Associações Rurais de Minas Gerais (FAREM) e Associação Paranaense dos Cafeicultores (APAC) (Silva, 2015, p. 138-139).

148).<sup>28</sup> Com isso, os parlamentares e as entidades patronais alcançavam dois objetivos. Em primeiro lugar, legalmente a tributação deixava de constar como um instrumento para realizar a reforma agrária. Em segundo lugar, o poder coercitivo do ITR sobre os proprietários rurais diminuiu devido à redução das alíquotas inseridas na lei.

Com essa mudança, a desapropriação por interesse social tornou-se legalmente o principal instrumento para a realização da reforma no campo, o que ia ao encontro dos objetivos do grupo dos paulistas que participaram do GRET. Diante disso, o patronato rural tentou proteger as grandes propriedades. A CRB não refutava a desapropriação, desde que não atingisse “propriedades produtivas, racionalmente exploradas, independente do tamanho ou localização” (Ramos, 2011, p. 52-53). A SRB era totalmente contrária ao dispositivo da desapropriação e, por meio do substitutivo n. 8, também apresentado pelo deputado udenista Guilherme Machado, propôs uma política de reforma agrária que priorizasse o uso das terras públicas (Silva, 2015, p. 141-142). Porém, as posições defendidas pelas entidades patronais não foram aprovadas e o Estatuto da Terra definiu que os latifúndios eram passíveis de serem desapropriados, fossem eles latifúndios por dimensão ou por exploração.<sup>29</sup> A Lei n. 4.504/1964 também definiu outras terras como sujeitas à desapropriação.<sup>30</sup>

A Lei n. 4.504/1964 também procurou atender às reivindicações dos empresários rurais e dos grandes proprietários de terras. No título “Da Política do Desenvolvimento Rural”, havia uma série de dispositivos que visavam estimular a produção agropecuária, com o objetivo de fazê-la desenvolver a capacidade de atender o consumo interno e de obter excedentes via exportação. Assim, a lei previa estimular a assistência técnica, a

---

<sup>28</sup> No projeto de lei n. 26 de 1964, a alíquota variava entre 0,2% e 0,5% do valor cadastral inscrito pelo IBRA, enquanto na Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964, a alíquota era de 0,2% do valor declarado pelo proprietário ou resultante da avaliação cadastral.

<sup>29</sup> O artigo 4º do Estatuto da Terra classificava os imóveis rurais em quatro categorias: minifúndios (propriedade de área inferior a um módulo rural), latifúndio por exploração (propriedade de área entre um e 600 módulos rurais, inexplorados ou inadequadamente explorados, com fins especulativos), latifúndios por extensão (propriedade de área superior a 600 módulos rurais, independentemente da produção nela desenvolvida) e empresas rurais (propriedades entre um e 600 módulos rurais, com aproveitamento do solo e exploração racional, em conformidade com os padrões regionais). O módulo rural era a fração mínima de parcelamento da terra, cuja extensão é definida segundo a região e a qualidade da classificação da terra quanto ao seu potencial produtivo. Os minifúndios e os latifúndios estavam no rol das terras a serem desapropriadas. As empresas rurais eram o modelo ideal previsto pelo Estatuto da Terra.

<sup>30</sup> O artigo 20 do Estatuto da Terra definiu o rol das áreas passíveis de desapropriação por interesse social, dentre as quais constavam as áreas com elevada incidência de parceiros, posseiros e arrendatários, as áreas beneficiadas ou a serem beneficiadas por obras públicas de vulto, dentre outras.

oferta de crédito, a mecanização agrícola, a colonização, entre outras medidas.<sup>31</sup> Tais iniciativas ficariam a cargo do INDA.

Pouco antes da aprovação do Estatuto da Terra, o governo do ditador Castelo Branco apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição que visava modificar a forma de pagamento das indenizações decorrentes das desapropriações por interesse social.<sup>32</sup> Assim, após negociações entre representantes do governo e lideranças partidárias e do patronato rural, no dia nove de novembro de 1964, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional n. 10, que estabelecia a prévia e justa indenização em títulos da dívida pública (TDP) (Salis, 2008, p. 97).<sup>33</sup> Os títulos seriam resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, com parcelas anuais sucessivas, e seriam aceitos a qualquer tempo como pagamento de terras públicas e de metade do ITR. Porém, a indenização referente a benfeitorias necessárias e úteis dos imóveis rurais desapropriados deveriam ser pagas em dinheiro.<sup>34</sup>

Uma questão que se coloca é entender por que o governo Castelo Branco propôs alterar a forma de pagamento das indenizações de desapropriação por interesse social. A proposta de substituir o pagamento em dinheiro por títulos da dívida pública contrariava as posições de entidades que haviam apoiado o golpe civil-militar, a exemplo do IPES, da CRB, da SRB e de agremiações como o Partido Social Democrático (PSD) e a UDN, que eram favoráveis à manutenção do texto original da Carta Magna. Além disso, proposição semelhante de alterar a Constituição havia sido defendida por setores contra os quais os militares se mobilizaram, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), as Ligas Camponesas e o próprio governo João Goulart.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Conforme disposto no artigo 73 do Estatuto da Terra, as outras medidas eram: cooperativismo; industrialização, beneficiamento e comercialização de produtos agrícolas; produção e distribuição de sementes e de mudas; criação, distribuição e venda de reprodutores; uso de inseminação artificial; criação de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; garantia de preços mínimos aos produtores; seguro agrícola; eletrificação e obras de melhoria na zona rural.

<sup>32</sup> A Constituição Federal de 1946, no artigo 141, §16, determinava que a desapropriação por interesse social deveria ser indenizada prévia e justamente em dinheiro.

<sup>33</sup> O Estatuto da Terra era complementar à Emenda Constitucional n. 10 de 1964 e regulamentava alguns dispositivos desta, tais como o volume anual ou periódico das emissões dos títulos da dívida pública, as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

<sup>34</sup> Art. 5º da Emenda Constitucional n. 10 de 1964.

<sup>35</sup> A modificação do §16 do artigo 141 da Constituição Federal de 1946 foi defendida pelo PCB a partir do final dos anos 1950. Além disso, constou como uma das reivindicações do I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, organizado pela União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), que era ligada ao PCB, e pelas Ligas Camponesas, em 1961. Por fim, o governo João Goulart apresentou ao Congresso Nacional, em 1963, uma proposta de emenda constitucional para alterar o referido dispositivo da Carta Magna e, assim, mudar a forma de pagamento das desapropriações por interesse social, de modo que as indenizações passassem a ser pagas em títulos públicos e não mais em

Considero que uma hipótese para explicar essa medida pode estar no fato de o governo do ditador Castelo Branco buscar uma solução que representasse menos ônus para os cofres públicos, ainda que provocasse um desgaste político junto a grupos que o apoiavam. Para um governo que iniciava um programa econômico que tinha a contenção de gastos como um de seus fundamentos, pagar indenizações em títulos públicos parecia ser uma saída mais viável do que pagá-las em dinheiro.<sup>36</sup> De acordo com José Gomes da Silva (1971), no Congresso Nacional, a resistência à proposta de emenda constitucional (PEC), por parte principalmente dos udenistas, foi superada com uma negociação que garantiu a permanência do pagamento em dinheiro no caso da indenização das benfeitorias dos imóveis desapropriados (Silva, 1971, p. 143).

Diante do que foi exposto, avalio que a aprovação da Emenda Constitucional n. 10/1964 e do Estatuto da Terra nos primeiros meses da ditadura militar revela o quanto a questão da terra era prioritária para o novo governo. Ambas as leis convergiam para o objetivo de inserir a propriedade fundiária nos marcos do desenvolvimento capitalista moderno, visando à formação de empresas rurais e à “gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”. No contexto da Guerra Fria, o governo reafirmava seu alinhamento aos Estados Unidos e seguia os preceitos da Aliança para o Progresso, firmados na Carta de Punta del Este.<sup>37</sup> Esse documento defendia, para os países do continente americano, a adoção de programas de reforma agrária que substituíssem:<sup>38</sup>

o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição de seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade (tradução minha).

---

dinheiro. No entanto, o Congresso rejeitou a proposta (Medeiros, 1989, p. 54-55; Camargo, 1983, p. 210-211).

<sup>36</sup> Como mostram D’Araujo e Joffily, em novembro de 1964, o governo Castelo Branco lançou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha como principal objetivo combater a inflação. Para isso, o PAEG propunha algumas medidas e uma delas era a contenção de gastos públicos (D’araju; Joffily, 2019, p. 34-35).

<sup>37</sup> A Aliança para o Progresso foi o programa de cooperação socioeconômica formulado pelos Estados Unidos para a América Latina no contexto da Guerra Fria. O programa foi formalizado na conferência realizada no Uruguai, em Punta del Este, em 1961. Fonte: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Aliança para o Progresso. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro.** Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>. Acesso em: 19 mar. 2023.

<sup>38</sup> ALIANZA PARA EL PROGRESO. **Carta de Punta del Este.** Uruguai, 1961. Disponível em: <https://www.dipublico.org/119066/carta-de-punta-del-este-1961/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

As reações dos empresários rurais e dos grandes proprietários à Emenda Constitucional n. 10 e ao Estatuto da Terra não foram uniformes. A SRB, cujos sócios estavam mais vinculados ao grande capital e à agroindústria, expressou opiniões contrárias a ambos os dispositivos legais. A entidade condenou a fixação do pagamento das desapropriações em títulos da dívida pública e considerou a Lei n. 4.504/1964 defasada em relação aos novos interesses vigentes na classe patronal rural que, segundo a SRB, não estariam mais polarizados em torno da dualidade minifúndio e latifúndio, como estabelecia o Estatuto da Terra. A CRB discordou da emenda à Constituição, mas comemorou a aprovação da nova lei, principalmente em virtude da política de desenvolvimento rural nela prevista. A Confederação Rural Brasileira esperava ter acesso a subsídios estatais para modernizar as propriedades de setores do patronato rural que a entidade representava, a exemplo do setor canavieiro do Nordeste. Já os trabalhadores do campo pouco se manifestaram, devido à desarticulação que lhes foi imposta pela repressão militar (Ramos, 2011, p. 144 e p. 149-151).<sup>39</sup>

O tema agrário não saiu da pauta do governo. O próximo passo das autoridades seria colocar em prática o Estatuto da Terra. Para isso, uma das medidas necessárias era aprovar o regulamento do IBRA para que este começasse a funcionar. Quando isso aconteceu, a política agrária implementada pela autarquia provocou muito descontentamento entre os setores favoráveis à realização da reforma fundiária no país, inclusive entre os membros do “grupo de São Paulo” que haviam atuado no GRET. Nesse cenário despontou a Associação Brasileira de Reforma Agrária.

## **2.2 A formação da ABRA (1967)**

O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária começou a atuar no ano seguinte à aprovação do Estatuto da Terra. O engenheiro Paulo de Assis Ribeiro, ex-coordenador do GRET e membro do IPES/RJ, foi nomeado presidente da entidade e assumiu o cargo em abril de 1965. Um mês antes, o Governo Federal publicou o decreto que aprovava o

---

<sup>39</sup> Como será apresentado na próxima seção desse capítulo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) estava sob intervenção quando da elaboração do Estatuto da Terra. Em relação aos sindicatos rurais, 90% dos que foram organizados entre 1963 e 1964 acabaram sendo fechados pelos militares (Alves, 1984, p. 71).

Regulamento Geral do IBRA.<sup>40</sup> O documento, ao dispor sobre as finalidades principais da autarquia para a realização da reforma fundiária, apresentava a tributação em primeiro lugar e definia que caberia ao Instituto “fixar as normas gerais para implantação do sistema do Imposto Territorial Rural”.<sup>41</sup> No mesmo dia, o ditador Castelo Branco publicou outro decreto, que regulamentava o Estatuto da Terra. Novamente, a tributação apareceu listada em primeiro lugar no rol dos “meios a serem utilizados pelo poder público, para execução da Reforma Agrária e para promoção da Política Agrícola”.<sup>42</sup> Com essas medidas, o Poder Executivo resgatava, para o IBRA, a centralidade do imposto progressivo na política de reforma agrária, centralidade esta que fora retirada pelo Congresso Nacional quando da aprovação do Estatuto da Terra.

Já no discurso de posse, Paulo Ribeiro anunciou que a tributação progressiva sobre propriedades rurais seria o principal dispositivo do Instituto para implementar a reforma no campo. Dessa forma, o IBRA direcionou seus esforços principalmente para o cadastramento de imóveis rurais visando à cobrança do Imposto Territorial Rural. A autarquia pouco recorreu ao dispositivo da desapropriação de terras, pois, como já mencionado, no entendimento do governo tal instrumento só deveria ser utilizado em situações excepcionais, como as de conflito social (Ramos, 2011, p. 152-155).<sup>43</sup> Desse modo, Ribeiro colocava em prática as ideias formuladas no IPES/RJ, defendidas pelo “grupo do Rio” no GRET e que, no Governo Federal, tinham o apoio do ministro do Planejamento, Roberto Campos, e do ditador Castelo Branco.

A Confederação Nacional da Agricultura (CNA), que havia comemorado a aprovação do Estatuto da Terra, conseguiu uma inserção no IBRA.<sup>44</sup> O vice-presidente da CNA, Edgar Teixeira Leite, e o tesoureiro da entidade, Flávio da Costa Brito, foram nomeados para compor o conselho técnico da autarquia. Teixeira Leite foi designado presidente do conselho (Ramos, 2011, p. 153-154). Este era um órgão colegiado e de

---

<sup>40</sup> Decreto n. 55.889, de 31 de março de 1965.

<sup>41</sup> Art. 2º, §1º, do Decreto n. 55.889, de 31 de março de 1965.

<sup>42</sup> Art. 2º do Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965.

<sup>43</sup> Uma das primeiras ações do IBRA foi revogar as desapropriações decretadas pela extinta SUPRA nos estados de Mato Grosso, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro e Maranhão. Em seguida, durante o evento denominado “Encontro de ocupação do solo”, a autarquia defendeu que as desapropriações de latifúndios não deveriam ser uma prática recorrente, exceto quando “amigáveis e realmente imprescindíveis”. Fonte: MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de; ARAÚJO, Brás José de. Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-brasileiro-de-reforma-a-graria-ibra>. Acesso em: 12 fev. 2023.

<sup>44</sup> A partir de fevereiro de 1965, a Confederação Rural Brasileira (CRB) passou a ser denominada Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (Ramos, 2011, p. 153-154).

caráter consultivo, que, entre outras atribuições, deveria discutir e propor diretrizes para a execução da reforma agrária pelo IBRA.<sup>45</sup>

Avalio que a presença da CNA no conselho técnico do Instituto teve um significado político tanto para o Governo Federal, quanto para a entidade patronal. Por um lado, considero que, ao indicar dois representantes da CNA para o IBRA, o governo Castelo Branco buscava atender ao segmento do patronato rural que havia se manifestado favoravelmente ao Estatuto da Terra após a aprovação desta lei pelo Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, o governo procurava incorporar, em um setor estratégico da autarquia, membros de uma entidade cuja visão sobre a política de reforma agrária convergia com a visão do Poder Executivo. Isso porque o governo e a CNA entendiam que a desapropriação por interesse social não deveria ser o dispositivo prioritário para realizar a reforma fundiária. Além disso, embora a CNA tivesse criticado o imposto progressivo durante a tramitação do projeto de lei do Estatuto da Terra no Congresso, as alíquotas do ITR aprovadas pelos deputados e senadores eram aquelas que foram propostas pela própria Confederação patronal. Por outro lado, entendo que, ao aceitar a indicação de dois de seus membros para o IBRA, a CNA buscava evitar qualquer possibilidade de reforma agrária baseada na desapropriação e, simultaneamente, visava estreitar os laços com o governo a fim de se beneficiar da política de desenvolvimento agrícola prevista na Lei n. 4.504/1964.

Nos anos seguintes, o IBRA deu prosseguimento à política caracterizada pela ênfase na tributação e relegou para segundo plano o uso do dispositivo da desapropriação por interesse social. O resultado dessa política foi os poucos avanços na distribuição ou redistribuição de terras, o que provocou descontentamento e reação de agentes interessados na reforma agrária. Em 1967, um grupo de profissionais e de dirigentes rurais começou a se articular, em São Paulo, com a finalidade de formar uma entidade civil que congregasse pessoas interessadas em reivindicar a reforma da estrutura agrária do país com base na aplicação do Estatuto da Terra.<sup>46</sup> Segundo Côrtes (1990), o grupo era liderado pelo engenheiro agrônomo José Gomes da Silva (Côrtes, 1990, p. 10). Conforme mencionado antes, Gomes da Silva era ex-integrante do “grupo

---

<sup>45</sup> Art. 33 do Decreto n. 55.889, de 31 de março de 1965.

<sup>46</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano XXII, n. 2, maio/ago. de 1992, p. 27. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

Paulista” do GRET e, desde o período de formulação do Estatuto da Terra, nutria fortes divergências em relação às ideias defendidas pelos membros do IPES/RJ. Assim, Silva tornou-se um crítico da política implementada pela autarquia comandada por Paulo Ribeiro:<sup>47</sup>

Ao arrepio da lei, o IBRA declarava reiteradamente que “Reforma Agrária” não é desapropriação e que a mudança estrutural da nossa agricultura vai ser conseguida, de forma original, através da tributação progressiva. Nada mais falso e enganoso. Sabemos perfeitamente que Reforma Agrária não é artigo de importação (...) e que um processo autêntico precisa contemplar as peculiaridades nacionais. (...) Pois exatamente num país onde não existe nenhuma tradição gloriosa como contribuinte, mormente no setor agrícola (onde a cobrança de impostos tem sido feita sempre com grande parcimônia e discrição), os teóricos do IBRA decidem inventar a falácia da tributação como instrumento para conseguir uma mudança social da magnitude e profundidade de uma Reforma Agrária! A tributação, com boa vontade, pode ser considerada um instrumento auxiliar de Reforma Agrária e exatamente com essa dimensão foi inserida no título próprio do Estatuto da Terra. Jamais poderá ser tomada como Reforma Agrária em si, ou como instrumental de reforma, como escreviam os dirigentes do IBRA.

A articulação de José Gomes da Silva em busca de apoio para criar uma entidade para reivindicar a realização da reforma fundiária que acionasse o dispositivo da desapropriação não se limitou ao estado de São Paulo. No Rio de Janeiro, Silva contou com a adesão do sociólogo e professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC), José Artur Rios (Côrtes, 1990, p. 10). Como informa Dreifuss (1981), ambos haviam participado do “Simpósio sobre Reforma Agrária”, evento promovido pelo Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), em abril de 1961 (Dreifuss, 1981, p. 241). De acordo com Lopes (2018), Rios era mestre em sociologia rural desde a década de 1940 (Lopes, 2018, p. 142). Em 1952, trabalhou na Comissão Nacional de Política Agrária do governo Getúlio Vargas (Lopes, 2016, p. 8-9). O sociólogo proferia palestras sobre o tema reforma agrária e, em 1964, antes do golpe civil-militar, ministrou uma conferência sobre esse assunto no Estado-Maior do Exército (EME), ocasião em que um dos presentes na plateia era o marechal Castelo Branco.<sup>48</sup> Já sob a ditadura militar, o

---

<sup>47</sup> Silva, 1971, p. 186-187.

<sup>48</sup> Conforme relatado por José Artur Rios em entrevista concedida a Nísia Trindade Lima, Marcos Chor Maio e José Leandro Cardoso. Fonte: RIOS, José Artur. **José Artur Rios**: entrevista de História Oral. Rio de Janeiro, FIOCRUZ/COC, 2006, p. 53.

acadêmico da PUC-RJ, assim como Gomes da Silva, também foi um crítico da política fundiária implementada pelo IBRA (Silva, 1971, p. 187).

A iniciativa de criar uma entidade voltada para a defesa da reforma agrária via desapropriação também teve o apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (Côrtes, 1990, p. 10).<sup>49</sup> Como assinalam Porto e Teixeira (2020), a CONTAG era dirigida, nesse momento, por José Rotta, um sindicalista cristão ligado aos Círculos Operários Católicos.<sup>50</sup> Antes de chegar ao comando da entidade, Rotta esteve à frente da Federação dos Trabalhadores Rurais de São Paulo (FETAESP). Após o golpe civil-militar de 1964, a CONTAG ficou submetida à intervenção do Ministério do Trabalho, que substituiu os dirigentes da Confederação por uma Junta Governativa comandada por José Rotta. A intervenção durou um ano. Após esse período, houve uma eleição e Rotta foi reconduzido ao cargo, no qual permaneceu até o início de 1968. No período em que presidiu a entidade, a gestão de José Rotta se caracterizou pela criação de delegacias regionais, pela atenção dada ao recolhimento da recém-regulamentada contribuição sindical e pelo apoio assistencial aos trabalhadores rurais (Porto; Teixeira, 2020, p. 266-267).

Na conjuntura da segunda metade da década de 1960, a principal reivindicação da CONTAG era a previdência social para os trabalhadores rurais. Porém, ainda que não fosse sua prioridade, a Confederação continuou exigindo do governo a aplicação do Estatuto da Terra e a definição das áreas prioritárias para a realização da reforma fundiária pelo IBRA. Nesse sentido, para dar encaminhamento a suas reivindicações, a CONTAG solicitava um assento no conselho técnico do IBRA, mas isso lhe foi negado pela presidência da autarquia, que garantiu representação apenas ao patronato rural no

---

<sup>49</sup> A CONTAG foi criada em 22 de dezembro de 1963 e reconhecida em 31 de janeiro de 1964 pelo Decreto n. 53.517. Sua primeira direção era composta por Lyndolpho Silva (presidente), Nestor Veras (tesoureiro) e Sebastião Lourenço de Lima (secretário-geral). Silva e Veras eram do Partido Comunista Brasileiro (PCB), enquanto Lima era da Ação Popular (AP), grupo de esquerda oriundo da Juventude Universitária Católica (JUC). Depois do golpe de 31 de março de 1964, eles foram afastados da direção. O Estatuto do Trabalhador Rural, aprovado em 1963 no governo João Goulart, delimitava juridicamente as entidades que teriam o direito de representar os trabalhadores do campo. No plano nacional, a representação caberia a uma confederação sindical e o governo criou a CONTAG. Do ponto de vista organizacional, os sindicatos rurais ficaram subordinados às federações sindicais estaduais e estas, por sua vez, ficaram subordinadas à CONTAG (Porto; Teixeira, 2020, p. 260-263; Carvalho, 2010, p. 122-123).

<sup>50</sup> Os Círculos Operários Católicos eram associações civis sem fins lucrativos, criadas, no Brasil, na década de 1930. Essas entidades não dependiam diretamente da hierarquia clerical e também não tinham vínculo com o Ministério do Trabalho. O desenvolvimento desse movimento operário católico tinha o apoio da Igreja por ser visto como um meio de resguardar os trabalhadores da influência comunista. Fonte: KORNIS, Mônica. Círculos Operários. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/circulos-operarios>. Acesso em: 11 jan. 2023.

referido colegiado (Ramos, 2011, p. 158-159). Portanto, estando alijada de uma representação junto ao IBRA, entendo que a CONTAG considerava estratégico o apoio à formação de uma entidade civil que, pelas vias legais, se propunha a reforçar a demanda pela reforma no campo.

Uma questão que se apresenta é entender por que Gomes da Silva e seus companheiros consideraram importante conquistar o apoio da CONTAG. À primeira vista, essa iniciativa pode parecer desprovida de sentido político, pois, como dito anteriormente, o movimento sindical rural estava desarticulado devido à repressão militar. Avalio que há duas explicações possíveis para responder a essa indagação. Em primeiro lugar, considero que, ao buscar o apoio da CONTAG, eles tentavam munir-se de legitimidade perante as autoridades governamentais, pois a Confederação, a despeito de não ser plenamente reconhecida pelo IBRA, tinha o *status* jurídico de entidade máxima de representação dos trabalhadores rurais e, naquele momento, não era perseguida pelos militares, uma vez que era presidida pelo seu ex-interventor, José Rotta. Em segundo lugar, entendo que Gomes da Silva e seus aliados podem ter levado em consideração a possibilidade de obter apoio financeiro junto à CONTAG para eventuais ações a serem desenvolvidas pela entidade que pretendiam criar.

Assim, a partir da articulação entre José Gomes da Silva e José Artur Rios, respaldados pelo apoio da CONTAG, foi fundada a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) no dia 20 de setembro de 1967. A reunião de fundação aconteceu na sede da Confederação, na cidade do Rio de Janeiro. A ABRA foi criada como sociedade civil, sem fins lucrativos, por prazo indeterminado e com previsão de atuar em todo território nacional. O estatuto da Associação estabelecia que ela estaria “sob o patrocínio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura” e definia que sua sede seria “na mesma localidade em que estiver instalada a CONTAG”. Também determinava que a ABRA poderia descentralizar seus trabalhos com a instalação de delegacias nos estados, nos territórios e no Distrito Federal, “em convênio com federações e sindicatos de trabalhadores rurais”.<sup>51</sup>

O grupo de fundadores da ABRA era diversificado e, dentre eles, havia engenheiros agrônomos, advogados, sindicalistas rurais, sociólogo e padre.<sup>52</sup> Entre os

---

<sup>51</sup> Art. 1º e 2º do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

<sup>52</sup> Quarenta e três pessoas participaram da reunião de fundação da ABRA. Desse total, consegui identificar 20 participantes, associando-os às seguintes variáveis: área de formação, grupo a que

engenheiros agrônomos, constavam José Gomes da Silva, Carlos Lorena, Luís Carlos Guedes Pinto, Ivan Turgueneff Cajueiro e Horácio Martins de Carvalho. No rol dos advogados estavam Fernando Pereira Sodero, Carlos Alberto Chiarelli, José Motta Maia, Renato Rua de Almeida e Aurora de Oliveira Coentro.<sup>53</sup> Destes nomes, Lorena e Sodero – além do próprio Gomes da Silva – fizeram parte da equipe que elaborou o Estatuto da Terra. Eles eram o “grupo de São Paulo” do GRET.

Dos engenheiros agrônomos, quatro eram formados na Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP).<sup>54</sup> Destes, dois – José Gomes da Silva e Carlos Lorena – eram servidores da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado de São Paulo e um – Ivan Turgueneff – era assessor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU) no Chile. Por sua vez, os advogados tinham experiência nas áreas do direito agrário ou do direito trabalhista. Dois deles – Carlos Chiarelli e Aurora Coentro – trabalharam como advogados da CONTAG.<sup>55</sup> Alguns membros de ambos os grupos profissionais atuaram no Governo Federal no início da ditadura militar. Como mencionado na seção anterior, Gomes da Silva, Lorena e Sodero trabalharam na SUPRA após o golpe que depôs o presidente João Goulart (Bruno, 1995, p. 14).<sup>56</sup> Em seguida, Fernando Sodero exerceu o cargo de Procurador-Geral e de Secretário-Executivo no IBRA.<sup>57</sup>

Entre os membros do sindicalismo rural presentes na criação da ABRA, predominaram lideranças da CONTAG e de federações rurais.<sup>58</sup> Pela Confederação constavam o presidente da entidade, José Rotta, o terceiro vice-presidente, João de

---

pertenciam e atuação na Associação. Para mais informações sobre os presentes na criação da entidade, ver Apêndice A: Fundadores da ABRA.

<sup>53</sup> ABRA. **Ata de fundação**, 1967, p. 2. Localização: NDPH/UEL.

<sup>54</sup> Eram eles: José Gomes da Silva, Carlos Lorena, Luís Carlos Guedes Pinto e Ivan Cajueiro. Horácio Martins de Carvalho era formado pela Escola Nacional de Agronomia da Universidade Federal Rural do Brasil. Esta passou a se chamar Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) em 1967.

<sup>55</sup> Não encontrei, na pesquisa, o período em que Aurora Coentro e Carlos Chiarelli foram advogados da CONTAG.

<sup>56</sup> Após o golpe civil-militar, a SUPRA ficou sob intervenção do coronel Vital Queirós entre março e novembro de 1964, quando foi substituída pelo IBRA e pelo INDA, ambas as autarquias criadas pelo Estatuto da Terra. Fonte: MEDEIROS, Leonilde Sérvo de; ARAÚJO, Brás José de. Superintendência da Política Agrária (SUPRA). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-da-politica-agraria-supra>. Acesso em: 11 jan. 2023.

<sup>57</sup> A ABRA perde dois de seus grandes fundadores. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano XIV, n. 2, mar./abr. de 1984, p. 1. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9089>. Acesso em: 25 ago. 2023.

<sup>58</sup> ABRA. **Ata de fundação**, 1967, p. 2. Localização: NDPH/UEL.

Almeida Cavalcanti, e o segundo secretário, Agostinho José Neto. Outros representantes do sindicalismo rural eram o secretário da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE), José Francisco da Silva, o presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio de Janeiro (FETAG-RJ), Acácio Fernandes Santos, o dirigente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Sergipe (FETAG-SE), José Félix Neto, o presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FETAG-RS), José Ary Griebler, que também era ligado à Frente Agrária Gaúcha (FAG), e o presidente do Sindicato dos Produtores Rurais de Piracicaba, João Maia da Silva Filho. Algumas dessas lideranças faziam parte do sindicalismo cristão e eram vinculadas aos Círculos Operários Católicos (Ramos, 2011, p. 79-80, p. 248-255).<sup>59</sup>

O sociólogo José Artur Rios também participou da criação da ABRA.<sup>60</sup> Como já mencionado, o acadêmico tinha experiência na área da sociologia rural e já havia debatido o tema reforma agrária em instâncias como o IBAD e o EME. Porém, sua ligação com a PUC-RJ também foi um dado importante no processo de criação da ABRA. Em 1967, o vice-reitor desta universidade era o padre jesuíta Pedro Belisário Velloso Rebello. Antes de assumir a vice-reitoria da entidade, Rebello foi assistente da Federação dos Círculos Operários e depois criou, na PUC do Rio, a Escola de Líderes Operários, que atuava na formação de lideranças sindicais.<sup>61</sup> Assim, considero que, se por um lado a presença do professor Artur Rios na fundação da ABRA expressava seu interesse e sua trajetória relacionados ao tema da reforma agrária, por outro lado sua participação naquela reunião também pode ser interpretada como um modo de representar uma instituição que procurava intervir na disputa pela representação dos trabalhadores, os do campo inclusive, ao impulsionar a influência católica no sindicalismo.

Completando o grupo de fundadores da ABRA, havia ainda um clérigo. Era o padre Paulo Crespo, diretor e principal estrategista do Serviço de Orientação Rural de

---

<sup>59</sup> Eram eles: Agostinho José Neto, Acácio Fernandes Santos e o já mencionado José Rotta (Ramos, 2011, p. 79-80 e p. 248-255).

<sup>60</sup> ABRA. **Ata de fundação**, 1967, p. 2. Localização: NDPH/UEL.

<sup>61</sup> NÚCLEO DE MEMÓRIA DA PUC-RIO. PERFIS. Padre Belisário Velloso Rebello S. J. (1902-1993). **Núcleo de Memória da PUC/RJ**. Disponível em: <http://nucleodememoria.vrac.puc-rio.br/70anos/perfis/galeria-dos-reitores/padre-pedro-belisario-velloso-rebello-sj-1951-1956-1972-1976.html>. Acesso em: 11 jan. 2023.

Pernambuco (SORPE).<sup>62</sup> Segundo Alves (1979), esta entidade foi criada em 1961 pelo arcebispo de Recife, dom Carlos Coelho, e o objetivo era formar “sindicalistas segundo o magistério social da Igreja e colocá-los à frente dos sindicatos em formação com a missão de resolverem harmoniosamente os conflitos entre camponeses e proprietários”. Os sindicatos assim formados deveriam permanecer sob controle dos padres que integravam o SORPE ou deveriam ser entregues ao comando de advogados em quem os religiosos confiassem (Alves, 1979, p. 135-136). A atuação desses sindicatos tinha como uma de suas principais finalidades deter o avanço das Ligas Camponesas entre os trabalhadores rurais (Dreifuss, 1981, p. 301-303).

Os clérigos ligados direta e indiretamente à fundação da ABRA, como o padre Paulo Crespo, do SORPE, e o jesuíta Pedro Rebello, da PUC-RJ, respectivamente, representavam a corrente católica denominada modernizadora conservadora. De acordo com Mainwaring (1989), este foi um dos segmentos predominantes no clero católico do Brasil entre 1950 e 1970.<sup>63</sup> Os modernizadores conservadores defendiam que a Igreja Católica deveria mudar para cumprir sua missão no mundo moderno, mas sem abrir mão dos seus valores. Nesse sentido, promoviam organizações leigas para tentar alcançar maior proximidade com os fiéis e fazer frente ao avanço do protestantismo, ao mesmo tempo em que defendiam a continuidade das práticas hierárquicas no interior da instituição. Visavam promover a justiça social, entendida principalmente como uma forma de combater a “ameaça comunista”, mas eram contrários a transformações radicais na sociedade. No lugar da perspectiva da luta de classes, defendiam a solução harmoniosa dos conflitos (Mainwaring, 1989, p. 57 e p. 65).

Assim, entendo a formação da ABRA como resultado da movimentação de quadros técnicos que, embora tivessem diferentes origens – órgãos da administração pública federal ou estadual, sindicalismo rural, assessoria jurídica ao sindicalismo rural, assessoria técnica à agência internacional, meio acadêmico e igreja –, compartilhavam o interesse pela defesa da reforma agrária, dentro do sistema capitalista e fundamentada

---

<sup>62</sup> ABRA. *Ata de fundação*, 1967, p. 2. Localização: NDPH/UEL.

<sup>63</sup> A outra corrente predominante na Igreja Católica no Brasil entre 1950 e 1970 foi a dos reformistas. Estes consideravam que a secularização era inevitável e traria consequências benéficas para a igreja. Eles eram menos antiprotestantes e mais democráticos em relação às práticas eclesiais, estimulando reformas na liturgia e no catecismo. Assim como os modernizadores conservadores, eram favoráveis ao trabalho pastoral mais intenso e a uma educação religiosa mais eficaz. Em relação às questões de justiça social, também rejeitavam soluções radicais, mas eram mais progressistas por considerarem a solução dos problemas sociais mais como um fim em si e não tanto como uma resposta ao comunismo (Mainwaring, 1989, p. 57 e p. 66).

legalmente no Estatuto da Terra. A política implementada pelo IBRA, que priorizava a tributação de terras em detrimento da desapropriação por interesse social, não atendia às expectativas desses agentes. Desse modo, a solução encontrada por esse grupo foi criar uma associação por meio da qual pudessem unir forças para agir coletivamente e reivindicar a modificação dos rumos da política de reforma fundiária que vinha sendo praticada pelos governos militares.

Os primeiros associados da ABRA não expressavam uma postura de oposição à ditadura militar.<sup>64</sup> O que manifestavam era uma discordância em relação ao modo como as autoridades governamentais vinham encaminhando a política de reforma agrária. Portanto, o que os unia era o interesse de intervir junto ao poder público, dentro dos marcos legais em vigor, em prol da realização de uma reforma fundiária no país (Côrtes, 1990, p. 19). O interesse de que a Associação, reunindo diferentes segmentos da sociedade civil preocupados com o tema da reforma da estrutura agrária, pudesse auxiliar na intervenção junto às autoridades públicas foi expresso no momento de fundação da ABRA, como se percebe no trecho a seguir:<sup>65</sup>

(...) Adiantou mais, obtendo a aprovação dos participantes, que a ABRA deveria desenvolver um programa de crítica construtiva, procurando alertar o governo sobre os perigos que adviriam para o desenvolvimento do país, decorrentes do atraso na concretização da Reforma Agrária. Nessa atitude, a ação da ABRA deveria desenvolver-se inteiramente dentro da ordem e das leis vigentes.

Nesse sentido, avalio que a ABRA pode ser entendida como um grupo de interesse. Conforme mencionei na introdução desse trabalho, os grupos de interesse se caracterizam por articular e por defender suas reivindicações perante os tomadores de decisões políticas a fim de que essas demandas sejam contempladas pelo poder público. Assim, dentro da tipologia dos grupos de interesse, a ABRA pode ser classificada no rol dos grupos institucionais.<sup>66</sup> Estes se caracterizam por serem “organizações formalmente

---

<sup>64</sup> No momento de criação da ABRA, o país já estava sob o segundo governo militar, presidido pelo ditador Costa e Silva, que ficou no poder entre março de 1967 e agosto de 1969.

<sup>65</sup> Ata de fundação da ABRA, livro 1, p. 5, *apud* Côrtes, 1990, p. 15.

<sup>66</sup> Os outros tipos de grupos de interesse são os seguintes: os anômicos, que se formam espontaneamente, desaparecem rapidamente e não mantêm atividades contínuas; os não associativos, cujo pertencimento tem como base identidades bem definidas, como parentesco, etnia e religião; os associativos, que são grupos especializados, formados especificamente para representar interesses e que possuem equipe profissional para realizar esse trabalho (Mancuso; Santos; Resende, 2022, p. 464).

constituídas que possuem outras funções além da representação de interesses” (Mancuso; Santos; Resende, 2022, p. 464).

No caso da ABRA, uma análise detida do seu documento de fundação é necessária para uma compreensão mais precisa do interesse que a guiava. De acordo com o estatuto da Associação, seus principais objetivos eram “trabalhar para a concretização da reforma agrária no Brasil” e “propugnar pelas medidas que possam criar condições para o desencadeamento, a implantação e a expansão do processo de Reforma Agrária do País”.<sup>67</sup> Para alcançar essas finalidades, a entidade pautava-se na Lei n. 4.504/1964, formulada e aprovada sob o governo Castelo Branco.<sup>68</sup>

No entanto, a ABRA não defendia uma reforma fundiária qualquer. Para a Associação, o mecanismo prioritário para executar essa política pública deveria ser a desapropriação de terras por interesse social, com pagamento das indenizações em títulos da dívida pública. Na visão da entidade, o número de famílias que conseguissem acesso à propriedade rural seria a única referência para avaliar a efetividade da implementação da política de reforma agrária do governo.<sup>69</sup> Portanto, é possível dizer que o principal interesse da ABRA era a realização de uma reforma fundiária redistributiva. Conforme expliquei na introdução da pesquisa, a reforma agrária redistributiva se caracteriza por defender a ação do Estado na distribuição ou na redistribuição de terras privadas que não cumprem sua função social, visando democratizar a estrutura agrária do país, promover o desenvolvimento nacional e superar as relações de poder econômico e político que permitem reproduzir a concentração fundiária (Pereira, 2006, p. 31).

Assim, a ABRA não consideraria como reforma agrária “qualquer processo que não implique em modificação do regime de posse e uso da terra, tais como colonização, extensão rural, tributação, assistência, desenvolvimento de comunidade etc.”<sup>70</sup> Para a Associação, estes dispositivos deveriam ser, no máximo, complementares à reforma da estrutura agrária e nunca a essência dela. Dessa forma, opunha-se à linha de atuação que

---

<sup>67</sup> Art. 3º do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

<sup>68</sup> A vinculação da ABRA ao Estatuto da Terra se deu, por exemplo, na definição de reforma agrária adotada pela Associação, no §1º do artigo 1º do seu documento de fundação, que era a mesma definição presente na referida lei: “Entende-se por Reforma Agrária, para fins desta Associação, de acordo com o §1º do Artigo 1º da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, o ‘conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender nos princípios de justiça social e no aumento da produtividade’”.

<sup>69</sup> Art. 2º, §2º, do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

<sup>70</sup> Art. 2º, §3º, do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

vinha sendo adotada pelo governo militar por meio do IBRA, que priorizava a tributação progressiva como mecanismo de política fundiária, em detrimento da desapropriação de terras por interesse social.

Para alcançar seu principal objetivo, a Associação ambicionava defender o que entendia ser o conteúdo reformista do Estatuto da Terra – destacadamente o Título II desta lei, referente à reforma agrária, que continha o artigo sobre a desapropriação por interesse social –, admitindo modificações nesse dispositivo legal somente após a sua plena e ampla aplicação. Para isso, além de atuar como grupo de interesse junto ao poder público, a entidade previa realizar outras ações, como treinar e capacitar lideranças em assuntos afetos ao tema da reforma fundiária, bem como promover e divulgar estudos e pesquisas relacionados ao assunto. A ABRA também almejava editar publicações visando ao esclarecimento público sobre o andamento da reforma agrária no país.<sup>71</sup>

Do ponto de vista organizacional, a ABRA era formada por três instâncias. Uma delas era a diretoria, composta por três cargos: diretor-presidente, diretor-executivo e diretor-financeiro.<sup>72</sup> Seus integrantes eram eleitos para um mandato de dois anos e não havia impedimento à reeleição.<sup>73</sup> Entre 1967 e 1988, a Associação elegeu 10 diretorias. Nesse período, apenas 11 associados estiveram entre os membros titulares da direção, o que revela um quadro de pouca rotatividade no seu comando.<sup>74</sup> Das 10 diretorias eleitas, sete foram presididas por engenheiros agrônomos. Vale observar que a CONTAG esteve presente nas quatro primeiras diretorias, mas seus representantes nunca ocuparam o cargo de diretor-presidente.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Art. 3º do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

<sup>72</sup> Conforme o artigo 16 do estatuto da ABRA de 1967, as principais atribuições do diretor-presidente eram presidir a Associação, convocar e presidir as assembleias gerais, convocar e presidir o conselho deliberativo, firmar convênios com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, após aprovação do conselho deliberativo, e delegar, a qualquer membro da Associação, a representação oficial da ABRA. As principais competências do diretor-executivo eram elaborar planos anuais e encaminhar ao diretor-presidente, dirigir todas atividades da ABRA conforme planos aprovados pelo conselho deliberativo e responder, conjuntamente com o diretor-presidente, pela aplicação dos recursos financeiros da Associação. Os principais deveres do diretor-financeiro eram zelar pelo patrimônio da Associação e providenciar arrecadação de receitas da entidade.

<sup>73</sup> Art. 15 do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

<sup>74</sup> Eram eles: Agostinho José Neto, Carlos Alberto Gomes Chiarelli, Carlos Lorena, João Maia da Silva Filho, José Artur Rios, José Gomes da Silva, Luís Carlos Guedes Pinto, Mário Biral, Ossir Gorenstein, Plínio de Arruda Sampaio e Plínio Guimarães Moraes.

<sup>75</sup> Para saber a formação de cada diretoria, ver Apêndice B: Diretoria da ABRA (1967-1988).

Outra instância da ABRA era o conselho deliberativo.<sup>76</sup> Este era formado por 10 membros e presidido pelo diretor-presidente da Associação. O mandato dos integrantes desse colegiado também era de dois anos, sem proibição de reeleição.<sup>77</sup> De 1967 a 1988, foram eleitos 10 conselhos. Ao longo desse período, 37 associados atuaram como conselheiros titulares. Entre eles havia oito sindicalistas rurais – dos quais seis faziam parte da CONTAG –, seis engenheiros agrônomos, seis advogados, quatro economistas, três sociólogos, um clérigo, um teólogo e um engenheiro civil.<sup>78</sup> Destes, alguns exerceram cargos de deputado federal e de assessor junto a pastorais e a movimentos sociais enquanto atuavam na ABRA.<sup>79</sup>

A CONTAG tinha uma prerrogativa em relação ao conselho deliberativo da ABRA. Metade dos integrantes do conselho deveria ser escolhida a partir de uma lista de 15 candidatos indicados pela Confederação.<sup>80</sup> O presidente da CONTAG, por exemplo, sempre foi eleito como membro titular desta instância deliberativa da Associação.<sup>81</sup> Interpreto esse fato como uma tentativa de a CONTAG manter uma certa influência sobre as ações a serem desenvolvidas pela ABRA, uma vez que os planos, os projetos e a proposta orçamentária anual elaborados pela diretoria da Associação deveriam ser submetidos à apreciação do referido colegiado antes de serem executados.<sup>82</sup> Ao mesmo tempo, a constante presença do presidente da Confederação no conselho deliberativo da ABRA talvez possa explicar o fato de nunca um membro da CONTAG ter sido eleito diretor-presidente da Associação. Como já mencionado, este cargo foi predominantemente ocupado pelos engenheiros agrônomos, o que pode ter sido um modo de evitar que a ABRA ficasse sob controle da CONTAG.

---

<sup>76</sup> De acordo com o artigo 13 do estatuto da ABRA de 1967, o conselho deliberativo deveria se reunir ordinariamente a cada quatro meses. Poderia ser convocado pelo diretor-presidente da ABRA ou por um terço dos seus associados.

<sup>77</sup> Art. 13 do estatuto da ABRA, 1967. Entre 1977 e 1984, o conselho deliberativo passou a ser integrado por seis componentes, possivelmente em virtude da mudança no estatuto da ABRA que aconteceu em janeiro de 1977. Na pesquisa, não encontrei esta versão do estatuto. A partir de 1985, o conselho voltou a ser composto por 10 membros, conforme estipulava a terceira versão do estatuto da ABRA, aprovado em julho de 1984.

<sup>78</sup> Não consegui identificar, durante a pesquisa, a formação ou o grupo a que pertenciam sete dos 37 associados que foram titulares do conselho deliberativo da ABRA entre 1967 e 1988. São eles: Antônio Montenegro, J. J. Bittencourt, João Mouro Tavares, José Gonçalves da Silva, Luís Antônio A. de Aguiar, Mário Afonso Carneiro e Walter Silva.

<sup>79</sup> Ver Apêndice C: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988).

<sup>80</sup> Art. 13, §1º, do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

<sup>81</sup> Ver Apêndice C: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988).

<sup>82</sup> Conforme o artigo 14 do estatuto da ABRA de 1967, além de deliberar sobre planos, projetos e proposta orçamentária anual da Associação, o conselho poderia dispor sobre criação e extinção de representações regionais da ABRA. Poderia também convocar, por decisão da maioria absoluta de seus membros, a assembleia geral da Associação.

A terceira instância da Associação era a assembleia geral. Ela era considerada o órgão soberano da entidade e poderia ser convocada pelo diretor-presidente, pela maioria absoluta do conselho deliberativo ou por um terço dos sócios da ABRA. Entre suas principais atribuições constavam eleger os membros da diretoria e do conselho deliberativo, discutir sobre a reforma do estatuto da Associação e decidir sobre quaisquer assuntos de interesse da entidade para os quais fosse convocada. A assembleia geral deveria se reunir extraordinariamente sempre que solicitada.<sup>83</sup>

No período seguinte à formação da ABRA, mais precisamente entre 1967 e 1968, as discussões, no país, em torno do tema da reforma agrária ganharam maiores proporções. As críticas dirigidas ao IBRA se avolumaram e provocaram reações do Congresso Nacional e da Presidência da República. Diante do agravamento da situação, o Governo Federal apresentou algumas medidas para atender à demanda por reforma fundiária. Nesse contexto, a ABRA atuou para defender seus interesses enquanto Associação voltada para essa pauta.

### **2.3 Os anos iniciais da ABRA (1967-1968)**

Eleita por unanimidade em setembro de 1967, a primeira direção da ABRA foi composta pelo sociólogo José Artur Rios, pelo engenheiro agrônomo José Gomes da Silva e pelo segundo secretário da CONTAG, Agostinho José Neto, nos cargos de diretor-presidente, diretor-executivo e diretor-financeiro, respectivamente.<sup>84</sup> Apesar de o estatuto da Associação definir o prazo de dois anos para o mandato da diretoria e do conselho deliberativo, o mesmo documento estabelecia que, no caso dos escolhidos na primeira eleição, os mandatos expirariam em 31 de dezembro de 1968.<sup>85</sup>

Após sua fundação, uma das primeiras ações que a ABRA realizou foi estabelecer contatos com instituições interessadas no assunto reforma fundiária. Nesse sentido, a Associação organizou, em abril de 1968, na cidade de Campinas, um encontro para discutir o tema “Uma forma de assentamento para permitir a aceleração do processo de Reforma Agrária no Brasil”, que reuniu técnicos, estudantes e professores universitários e especialistas internacionais. No mês seguinte, a entidade colaborou com

---

<sup>83</sup> Art. 10 e 11 do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

<sup>84</sup> ABRA. **Ata de fundação**, 1967, p. 1. Localização: NDPH/UEL.

<sup>85</sup> Art. 25, § único, do estatuto da ABRA, 1967. Não encontrei, durante a pesquisa, a razão para a escolha da data de 31 de dezembro de 1968 como marco para o fim do mandato dos diretores e dos conselheiros.

a realização do “Curso de Reforma Agrária”, na Escola Nacional de Agronomia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), no qual membros do quadro de engenheiros agrônomos da Associação participaram como expositores.<sup>86</sup>

A direção da ABRA também entrou em contato com a missão da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, que esteve no Brasil, em 1968, para tratar sobre o tema da questão agrária.<sup>87</sup> De acordo com Dalmaç, Hidalgo e Nunes (2018), desde 1946, a FAO/ONU possuía uma instância para tratar os assuntos relacionados à reforma fundiária, que era a “Divisão de Recursos Humanos, Instituições e Reforma Agrária”. Na concepção da agência da ONU, a reforma da estrutura fundiária dos países em desenvolvimento deveria integrar ao mercado o pequeno produtor e o trabalhador rural desprovido de terra, o que contribuiria para o desenvolvimento rural do país. No contexto da Guerra Fria, essa proposta convergia com o combate à “ameaça comunista”, pois se posicionava contrariamente aos projetos radicais de reforma, que visavam à distribuição compulsória de terras (Dalmaç; Hidalgo; Nunes, 2018, p. 6-8). Desse modo, avalio que, ao dialogar com uma instituição internacional que também defendia uma reforma agrária nos marcos do capitalismo, a ABRA procurava ser reconhecida e se legitimar enquanto entidade recém-criada para defender essa pauta.

Outra ação da ABRA, nesse primeiro momento, foi falar à imprensa. O diretor-presidente da entidade, José Artur Rios, concedeu uma entrevista à revista *Manchete*, em fevereiro de 1968, e outra ao jornal *Última Hora*, em abril do mesmo ano (Côrtes, 1990, p. 19). Na entrevista de duas páginas concedida à *Manchete*, intitulada “Onde está a reforma agrária?”, Rios criticou o IBRA, afirmando que a autarquia foi tomada pela “força paralisante do empreguismo” e que a burocracia dificultava sua atuação no meio rural. Argumentou ainda que a insensibilidade das elites era o principal entrave para a realização da reforma da estrutura fundiária no país.<sup>88</sup>

Além das entrevistas à imprensa, a ABRA também procurou criar seu próprio material informativo. Assim, ainda em abril de 1968, a Associação publicou o *Boletim Mensal da ABRA*, um documento mimeografado, com apenas seis páginas e de

---

<sup>86</sup> ABRA. **Boletim mensal da ABRA**, p. 1, 15 abr. 1968. Localização: NDPH/UDEL.

<sup>87</sup> Idem, p. 1. De acordo com Brito, em 1968, a FAO/ONU realizou uma missão no Brasil, a pedido do IBRA, a fim de avaliar os projetos de colonização do Instituto e sugerir recomendações de assistências técnicas (Brito, 2022, p. 225).

<sup>88</sup> RIOS, José Artur. Onde está a reforma agrária? **Revista Manchete**. Rio de Janeiro, edição 0824, p. 128-129, fev. 1968. Entrevista concedida a Laerte Pinheiro. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=004120&pagfis=83653>. Acesso em 11 jan. 2023.

distribuição limitada.<sup>89</sup> Logo na segunda página do folheto, a ABRA apresentava qual era o propósito da entidade:<sup>90</sup>

Nossa reforma agrária não começou ainda, apesar de termos no Estatuto da Terra um instrumento legal adequado. A ABRA nasce para cobrar do governo a execução da lei e irá congrega a grande maioria dos grupos profissionais e forças sociais do país, todos diretamente interessados na realização da Reforma Agrária, a fim de coordená-los na luta pelo objetivo comum (grifo original).

No informativo, ao abordar os fatores que dificultavam a realização da reforma fundiária no país, a Associação manteve o tom crítico e voltou a atacar o IBRA, além de reprovar a repressão do governo militar aos sindicatos rurais:<sup>91</sup>

O principal entrave hoje existente está radicado na própria natureza do aparelhamento técnico-burocrático que vem sendo montado para a implantação da Reforma Agrária e no incrível índice de burocratização e tecnicismo alcançado pelo IBRA. Por outro lado, uma equivocada avaliação governamental, acerca das reivindicações camponesas, conduziu a medidas restritivas, como a paralização do sindicalismo no campo, tirando ao trabalhador rural a possibilidade de defender apropriadamente seus interesses junto a uma elite insensível e a uma burocracia inepta (grifo original).

Avalio que a crítica da ABRA à repressão militar contra o sindicalismo rural seja reflexo de um alinhamento da Associação com a nova direção da CONTAG. No começo de 1968, uma nova diretoria, de oposição à gestão anterior, passou a dirigir a Confederação.<sup>92</sup> O sindicalista rural José Francisco da Silva, que também participou da fundação da ABRA e era um de seus associados, assumiu a presidência da CONTAG e ficou nesse cargo até 1989. Embora, ao assumir a presidência da Confederação, não pregasse o fim da ditadura, Francisco da Silva não tinha vínculos com os militares e, sob sua gestão, a CONTAG adotou uma postura mais crítica e deu mais ênfase a pautas como a defesa da reforma agrária, elencando-a como a principal bandeira dos trabalhadores rurais (Ramos, 2011, p. 170-171). Desse modo, considero que a ABRA

---

<sup>89</sup> A ABRA publicou mais duas edições do seu boletim mensal no formato mimeografado. Na pesquisa, não descobri quantos exemplares dessa publicação foram produzidos e nem os destinatários dela. Também não encontrei as duas últimas edições do informativo mimeografado.

<sup>90</sup> ABRA. **Boletim mensal da ABRA**, p. 2, 15 abr. 1968. Localização: NDPH/UFL.

<sup>91</sup> Idem, p. 4.

<sup>92</sup> A chapa de oposição, liderada por José Francisco da Silva, venceu a eleição da CONTAG por diferença de apenas um voto (Ramos, 2011, p. 170).

assumiu essa postura de crítica contra a repressão militar aos sindicatos rurais em função de um alinhamento com a recém-empossada diretoria da CONTAG, que era a entidade mais próxima da Associação nesse período.

Na segunda metade dos anos 1960, além de ser alvo de críticas, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária também foi objeto de denúncias de má administração e de corrupção. Segundo Oliveira (2010), a autarquia era acusada de grilagens e de venda de terras para estrangeiros. Como consequência, o Congresso Nacional instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o Instituto. De acordo com a CPI, “mais de 20 milhões de hectares de terras brasileiras, a maioria na Amazônia (mais de 15 milhões de hectares), estavam transacionados com grupos estrangeiros”, em um processo que envolveu “inúmeros brasileiros particulares e funcionários do IBRA e de cartórios públicos” (Oliveira, 2010, p. 7-8 e p. 10).

Uma das deliberações da CPI foi solicitar o afastamento da diretoria do IBRA, que desde 1967 estava sob nova presidência, de César Cantanhede, o que foi feito pelo governo em julho de 1968. A partir de então, a entidade ficou sob a responsabilidade de uma Junta Interventora, cujo comandante era o general Luís Carlos Pereira Tourinho. Após assumir a gestão do IBRA, uma das acusações dos interventores foi a de que a administração anterior da autarquia havia destinado poucos recursos para projetos de reforma fundiária (Ramos, 2011, p. 166).

Diante desse cenário, em setembro do mesmo ano, o ditador Costa e Silva instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de examinar “todos os aspectos de caráter técnico, administrativo, legal ou financeiro relacionados com a reforma agrária, a fim de acelerar as tarefas de planejamento e execução” desta política.<sup>93</sup> O GTI era presidido pelo ministro da Agricultura, Ivo Arzua Pereira, e composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e do Interior. Contava, ainda, com a participação do interventor do IBRA, general Tourinho, e de representantes da CNA e da CONTAG. No prazo de 90 dias, os integrantes deveriam apresentar um relatório com sugestões de medidas a serem adotadas pelo Governo Federal.<sup>94</sup>

A ABRA se posicionou em relação ao decreto que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial. Por meio de um comunicado, a Associação informou que apresentaria

---

<sup>93</sup> Art. 1º do Decreto n. 63.250, de 18 setembro de 1968.

<sup>94</sup> Art. 3º e 4º do Decreto n. 63.250, de 18 setembro de 1968.

sugestões ao referido grupo, apesar de considerar “um retrocesso, neste momento, designar um Grupo de Trabalho, já que há uma lei a ser cumprida e um órgão destinado a executar a Reforma Agrária”.<sup>95</sup> Nesse documento dirigido ao público externo, a ABRA destacou três pontos que, na sua concepção, deveriam ser considerados nos debates do grupo formado pelo governo. O primeiro deles dizia respeito à necessidade de uma “ampla participação dos trabalhadores rurais em todas as etapas do processo” de reforma fundiária. O segundo ponto se referia ao tipo de reforma agrária que o governo deveria implementar. Nesse aspecto, a Associação reafirmava a defesa do seu interesse por uma reforma agrária redistributiva, baseada na desapropriação de terras, e rejeitava todas as outras medidas que vinham sendo priorizadas pelo IBRA.<sup>96</sup> Por fim, a ABRA ressaltava a necessidade de o governo definir uma meta anual de distribuição de terras a famílias.<sup>97</sup>

Entendo que dois aspectos do comunicado emitido pela ABRA devem ser ressaltados. Um deles é o fato de a Associação destacar, em primeiro lugar, a necessidade de os trabalhadores rurais participarem de todas as etapas de implementação da política de reforma agrária no país. Considero que esse posicionamento também seja expressão do alinhamento da ABRA com a nova direção da CONTAG. Nesse caso específico, tal alinhamento ganhava ainda mais importância, uma vez que a Confederação teria assento no GTI e poderia defender demandas de interesse da Associação, como a desapropriação de terras por interesse social.

O outro ponto a ser destacado no comunicado da ABRA de 1968 se refere à sua postura de ter considerado a designação do Grupo de Trabalho “um retrocesso”. Interpreto esse posicionamento como um sinal de desconfiança da Associação em relação à eficácia da proposta do governo. Ao afirmar que já existiam “uma lei a ser cumprida e um órgão destinado a executar a Reforma Agrária”, a ABRA expressava o entendimento de que a falta de uma política efetiva de reforma fundiária no país deveria ser resolvida pelo Governo Federal, mas no âmbito do próprio IBRA, fazendo com que a autarquia cumprisse o Estatuto da Terra. Para a Associação, o Estatuto da Terra possuía os dispositivos necessários para realizar a reforma agrária e sua adequada

---

<sup>95</sup> ABRA. **Comunicado n. 1.** 1968, p. 1. Localização: NDPH/UEL.

<sup>96</sup> Sobre essa questão, a ABRA assim se manifestou: “não consideramos ser Reforma Agrária a realização de projetos de irrigação, colonização, assistência técnica, financeira e creditícia, mecanização agrícola, cooperativismo, abertura de estradas, eletrificação rural, seguro agrícola, fixação de preços mínimos (...)”. Fonte: ABRA. **Comunicado n. 1.** 1968, p. 1. Localização: NDPH/UEL.

<sup>97</sup> Idem, p. 1-2.

aplicação, pelo IBRA, seria suficiente para solucionar o problema. Nessa perspectiva, a formação de um Grupo de Trabalho, composto predominantemente por representantes de diferentes ministérios, poderia resultar naquilo que a ABRA identificava como um dos obstáculos à execução da reforma fundiária no país, que era “a elaboração de planos sofisticados, caros e demorados que antecedem a distribuição de terras” e que, na prática, serviam apenas como medidas protelatórias.<sup>98</sup> Mesmo com essa ponderação e sem ter assento no Grupo de Trabalho, a Associação não ficou alheia às discussões, pois o novo presidente da CONTAG, que, como já mencionado, também fazia parte da ABRA, representou a Confederação no GTI.

O Grupo de Trabalho Interministerial produziu seu relatório final com um diagnóstico sobre a situação da reforma agrária no país, o qual foi divulgado em dezembro de 1968. O documento elencou as dificuldades para a realização dessa reforma, dentre as quais constavam a indefinição dos objetivos da reestruturação fundiária, a má administração do IBRA e a pouca atenção dada por este Instituto ao dispositivo da desapropriação por interesse social. Além disso, destacou a necessidade de os representantes sindicais rurais participarem das etapas do processo de reforma agrária, a exemplo da definição das áreas prioritárias a serem desapropriadas. O relatório ressaltou, ainda, a relevância da reforma fundiária para o Programa Estratégico de Desenvolvimento, formulado pelo Ministério do Planejamento do governo Costa e Silva (Ramos, 2011, p. 166-167). Como se percebe, alguns dos pontos defendidos pela ABRA, como a participação dos trabalhadores rurais na reforma agrária e, principalmente, a ênfase na desapropriação de terras por interesse social, foram incluídos no documento encaminhado ao governo, o que pode ser interpretado como resultado da articulação de interesses entre a Associação e a CONTAG.

Em resposta ao relatório produzido pelo GTI, o ditador Costa e Silva editou três medidas em 1969. A primeira delas foi o Ato Institucional n. 9. Publicado no mês de abril, o AI-9 alterou a Emenda Constitucional n. 10/1964 e extinguiu a necessidade de se pagar a indenização previamente à desapropriação por interesse social.<sup>99</sup> A segunda iniciativa foi a edição do Decreto-lei n. 554, que incorporou o rito sumário para esse tipo de desapropriação, uma vez que a Justiça teria o prazo de até 72h para fazer a

---

<sup>98</sup> ABRA. **Comunicado n. 1**. 1968, p. 1.

<sup>99</sup> Art. 1º do Ato Institucional n. 9, de 25 de abril de 1969.

imissão na posse das terras desapropriadas.<sup>100</sup> Assim, essa iniciativa criava um dispositivo legal para agilizar as desapropriações fundiárias.

A terceira medida foi a edição do Decreto-lei n. 582. Publicado em maio do mesmo ano, o documento pretendia “intensificar a reforma agrária” no país.<sup>101</sup> Para isso, criou o Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Agricultura e presidido por este. Sua finalidade era “orientar, coordenar, supervisionar e promover a execução da Reforma Agrária”.<sup>102</sup> O GERA era composto por representantes de seis ministérios, do Banco Central, do IBRA, do INDA, da CNA e da CONTAG.<sup>103</sup> O Grupo Executivo passou a ser “o órgão máximo consultivo e deliberativo para assuntos da Reforma Agrária”.<sup>104</sup> Isso representou o enfraquecimento político do IBRA, que perdeu a prerrogativa de ser a autarquia responsável pela reforma fundiária no governo e tornou-se apenas uma das instâncias a deliberar sobre o assunto no âmbito do GERA. Por fim, o decreto-lei definiu os critérios para identificar as áreas onde deveriam ser executados os projetos de reforma fundiária, o que incluiu, além das áreas onde houvesse latifúndios e minifúndios, como já previsto no Estatuto da Terra, as regiões onde existisse “manifesta tensão social”.<sup>105</sup>

As medidas adotadas pelo governo Costa e Silva não significaram a adoção de uma política fundiária contra a concentração de terras e o resultado é que poucas desapropriações foram efetivadas. Na avaliação de Medeiros (2019), havia, no interior do governo, uma disputa sobre os rumos a serem dados à política de desenvolvimento rural.<sup>106</sup> Assim, medidas como as previstas no Decreto-lei n. 582/1969 eram contrabalançadas por outras teses que começavam a ganhar mais espaço no Governo Federal, como as propostas de ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste a partir de projetos de colonização, financiados pelo Estado e pela iniciativa privada, aliadas a propostas de fortalecimento da modernização tecnológica da produção no campo

---

<sup>100</sup> Art. 7º do Decreto-lei n. 554, de 25 de abril de 1969.

<sup>101</sup> Art. 1º do Decreto-lei n. 582, de 15 de maio de 1969.

<sup>102</sup> Art. 5º do Decreto-lei n. 582, de 15 de maio de 1969.

<sup>103</sup> Os ministérios representados eram os da Agricultura, da Justiça, do Planejamento, do Interior, da Fazenda e do Trabalho e Previdência Social.

<sup>104</sup> Art. 5º do Decreto-lei n. 582, de 15 de maio de 1969.

<sup>105</sup> Art. 1º do Decreto-lei n. 582, de 15 de maio de 1969.

<sup>106</sup> Segundo Martins (1985), o GERA havia elaborado uma lista com 198 municípios com problemas fundiários e havia escolhido as primeiras regiões para reformular a estrutura fundiária. Porém, o ministro do Interior, coronel Costa Cavalcanti, tinha uma concepção oposta e sustentava que a reforma agrária deveria preservar a estrutura agrária, pois a política do governo era realizar tal reforma sem dividir terras (Martins, 1985, p. 42-43).

(Medeiros, 2019, p. 188).<sup>107</sup> O resultado dessa disputa se fez presente a partir do governo militar seguinte, quando prevaleceu o binômio colonização-modernização no meio rural.

Nesse contexto em que o governo impôs o AI-9 e criou o GERA, a ABRA deveria estar sob o comando de uma nova diretoria, pois, conforme já informado, o mandato da sua primeira equipe de diretores expiraria no final de dezembro de 1968. Entretanto, ao que tudo indica, a Associação ficou inativa de 1969 a meados do ano seguinte.<sup>108</sup> Uma hipótese para explicar a provável inatividade da ABRA nesse período pode ser a intensificação do autoritarismo no país, principalmente após a imposição do Ato Institucional n. 5, em dezembro de 1968.

Logo depois da publicação do AI-5, dois associados da ABRA foram intimados pelos militares a depor: José Francisco da Silva, presidente da CONTAG, e Agostinho José Neto, segundo secretário da CONTAG e diretor-financeiro da ABRA. Neto permaneceu preso por algumas horas e, após ser solto, teve de se apresentar à polícia durante os dois meses seguintes (Ramos, 2011, p. 173). Nesse sentido, entendo que, embora a ABRA não pregasse o fim da ditadura militar e reivindicasse a reforma agrária a partir da aplicação de uma lei proposta e aprovada pelos próprios militares, é possível que o recrudescimento da repressão tenha inibido os associados de agir no final da década de 1960.

## 2.4 Conclusão do capítulo

Em suma, considero que dois aspectos relativos à ação da ABRA entre 1967 e 1968 merecem ser destacados. O primeiro aspecto diz respeito aos posicionamentos da Associação nesse período. Fazendo jus às inquietações que levaram à sua fundação, a

---

<sup>107</sup> A colonização estava prevista no artigo 47 do Estatuto da Terra e, inicialmente, era responsabilidade do IBRA e do INDA. Em 1966, o Decreto n. 59.428 regulamentou essa política, que deveria ser implementada pelo Estado e por empresas privadas. Três anos depois, o já mencionado Decreto-lei n. 582 transferiu as atribuições relativas à colonização para o IBRA. Porém, foi nos anos 1970 que a política de colonização se tornou prioridade do Governo Federal e passou a ser impulsionada pelo Estado e pela iniciativa privada. Fonte: MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de; ARAÚJO, Brás José de. Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-brasileiro-de-reforma-agraria-ibra>. Acesso em: 12 fev. 2023.

<sup>108</sup> No âmbito dessa pesquisa, não encontrei documentos que indicassem alguma ação da ABRA entre 1969 e agosto de 1970. A produção acadêmica sobre a ABRA também não apresenta atividades realizadas pela Associação nesse período (Rigolo, 1990; Côrtes, 1990; Ferreira, 2013; Oliveira, 2017; Capistrano, 2022; Ferreira, Moraes, Leite, 2023).

ABRA reiterou a defesa de uma reforma agrária redistributiva a partir do Estatuto da Terra e criticou as demais medidas priorizadas pelo governo militar, em detrimento da desapropriação de terras por interesse social. Ao mesmo tempo, a Associação incorporou no seu discurso a defesa dos trabalhadores rurais, não só reivindicando a participação desta categoria na realização da reforma fundiária, como criticando a repressão militar sobre os sindicatos rurais. Tal posicionamento da ABRA a favor dos trabalhadores do campo pode ser interpretado como resultado de um alinhamento entre a Associação e a nova diretoria da CONTAG a partir de 1968.

O segundo aspecto a ser destacado se refere à atuação da ABRA no biênio em questão. Avalio que, nesse período, a Associação encontrou um espaço limitado para atuar como grupo de interesse junto aos tomadores de decisão no Poder Executivo, como o ministro da Agricultura e o presidente do IBRA. Entendo que isso aconteceu porque o governo do ditador Costa e Silva ofereceu pouco espaço para diálogo. A oportunidade de participação oferecida pelo governo priorizou as entidades de representação corporativa, como foi o caso do Grupo de Trabalho Interministerial, que reservou assentos para a CONTAG e para a CNA. Mesmo assim, considero que a ABRA soube aproveitar sua proximidade com a CONTAG para, por meio desta, inserir sua principal demanda – que era a defesa da desapropriação de terras por interesse social – no relatório elaborado pelo GTI. Ao que tudo indica, o fortalecimento da repressão, decorrente da imposição do AI-5, desmobilizou a ABRA, que, uma vez inativa, não se posicionou, no decorrer de 1969 e nos primeiros meses de 1970, sobre o AI-9 e sobre a criação do GERA.

A situação da ABRA mudaria somente a partir de setembro de 1970, quando uma nova direção foi eleita para comandar a entidade. Nesse momento, quando a ditadura avançava já sob o terceiro governo militar, a Associação mudou de sede, que deixou o Rio de Janeiro e passou para Campinas, onde residiam alguns dos seus fundadores, como os engenheiros agrônomos José Gomes da Silva e Carlos Lorena. Começava a fase em que o “grupo de São Paulo”, que atuou na elaboração do Estatuto da Terra, assumiria a entidade. A partir de então, a ABRA buscou dar mais impulso às suas ações na defesa da reforma fundiária, dentro do que lhe foi possível fazer no contexto da ditadura militar.

### **3 A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA NA DITADURA MILITAR (1970-1984).**

Neste capítulo, analiso o papel da ABRA como grupo de interesse na defesa da reforma agrária nos governos militares de 1970 a 1984. Para isso, em primeiro lugar, examino a reação da Associação à política de colonização implementada no governo Médici, quando foram criados o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Em segundo lugar, abordo a interação da ABRA com integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo Federal durante o governo Geisel, momento marcado pela continuidade da colonização no meio rural e pelo início do processo de abertura política. Por fim, analiso as posições da Associação sobre a política fundiária do governo João Figueiredo e verifico como a ABRA atuou para defendê-las em um contexto de recrudescimento da militarização da questão agrária e de mobilização das entidades da sociedade civil.

Desse modo, meu objetivo no presente capítulo é explicar como a Associação se posicionou ao reivindicar a reforma agrária entre 1970 e 1984 e como foi sua atuação enquanto grupo interesse ao defender essa pauta nesse período.

#### **3.1 A ABRA e a política de colonização do governo Médici (1970-1974)**

No governo do ditador Emílio Médici (1969-1974), a política agrária, que nos primeiros anos da ditadura militar elencou como prioridade a tributação progressiva, voltou-se primordialmente para a colonização. Para isso, o Governo Federal adotou algumas medidas iniciais. Conforme apresenta Medeiros (2019), em junho de 1970, foi criado o Programa de Integração Nacional (PIN), que destinava, para a política de colonização, a área localizada nos 10 quilômetros à esquerda e à direita das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, previstas para serem construídas na execução da primeira etapa do referido programa.<sup>109</sup> No mês seguinte, o governo extinguiu o IBRA, o INDA e o GERA e os substituiu pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que foi criado vinculado ao Ministério da Agricultura. A fundação da nova autarquia, aliada à divulgação do PIN, sinalizavam que a política de colonização ocuparia um lugar central na agenda do novo governo, descartando, mais uma vez, a

---

<sup>109</sup> Art. 2º do Decreto-lei n. 1.106, de 16 de junho de 1970.

realização de uma política de reformulação da estrutura agrária do país (Medeiros, 2019, p. 190-191).

De acordo com Grynszpan (2010), o governo Médici pretendia cumprir dois objetivos com a política de colonização. Por um lado, visava atender ao projeto geopolítico mais abrangente dos militares, que era o de garantir o controle das áreas de fronteira, especialmente na região Norte, por meio da ocupação. Nesse sentido, em 1971, o governo publicou novo decreto-lei, o qual estabeleceu que os 100 quilômetros em cada lado das rodovias “já construídas, em construção ou planejadas”, na região da Amazônia Legal, seriam considerados “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais”, e as terras devolutas localizadas nessas áreas ficariam sob responsabilidade do Conselho de Segurança Nacional (CSN).<sup>110</sup> Por outro lado, com essa política, o governo buscava diminuir as tensões sociais relacionadas à demanda por terra nas áreas rurais mais antigas, como o Nordeste. Assim, esperava-se resolver o problema fundiário dessas áreas mais antigas transferindo trabalhadores rurais do seu local de origem para as zonas de colonização, sem reformar a estrutura agrária com base na desapropriação de terras (Grynszpan, 2010, p. 329-330).

Para comandar o Ministério da Agricultura e o INCRA, foram nomeados representantes dos empresários rurais e dos grandes donos de terras. A pasta da Agricultura foi destinada para o engenheiro agrônomo Luís Fernando Cirne Lima, que fazia parte da entidade máxima do patronato agrário, a Confederação Nacional da Agricultura (Ramos, 2011, p. 176). Assim, a CNA, que, como mencionado no capítulo anterior, apoiara a aprovação do Estatuto da Terra e ocupara a presidência do conselho técnico do IBRA, alcançava, no governo Médici, uma posição de maior poder político. Por sua vez, para presidir o INCRA, foi escolhido o político e grande proprietário rural, José Francisco de Moura Cavalcanti.<sup>111</sup>

Considero que a escolha de um representante da CNA para o cargo de ministro da Agricultura refletia a convergência de interesses entre a entidade patronal e o governo militar. Em relação à política de colonização, a Confederação do patronato rural se manifestava favorável por também conceber tal política como uma forma de

---

<sup>110</sup> Art. 1º e 4º do Decreto-lei n. 1.164, de 1º de abril de 1971. Nas terras devolutas da área em questão, caberia ao CSN estabelecer normas para projetos de colonização ou concessão de terras e para estabelecimento ou exploração de indústrias que interessassem à segurança nacional.

<sup>111</sup> MALIN, Mauro. José Francisco de Moura Cavalcanti. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-francisco-de-moura-cavalcanti>. Acesso em: 25 fev. 2023.

aplacar as tensões no campo. Do mesmo modo, a CNA mantinha-se contrária a propostas de redistribuição de terras, pois alegava que a solução do problema agrário seria alcançada mediante a incorporação de novas tecnologias no campo. Por isso, a entidade também buscava a implementação de políticas de desenvolvimento agrícola, visando, principalmente, à modernização das propriedades dos segmentos dos empresários e proprietários rurais que ela representava (Ramos, 2011, p. 185-186).

Em setembro de 1970, poucos meses após o anúncio das medidas governamentais que visavam estimular a política de colonização, os membros da ABRA voltaram a se reunir. Eles realizaram uma assembleia geral e elegeram novos integrantes para a direção e para o conselho deliberativo da Associação. Nesse pleito, a diretoria da entidade passou a ser formada por José Gomes da Silva, eleito diretor-presidente, pelo engenheiro agrônomo Carlos Lorena, escolhido como diretor-executivo, e por João Maia da Silva Filho, assessor da CONTAG designado como diretor-financeiro.<sup>112</sup>

Admitindo-se a hipótese de que a ABRA ficou inativa entre 1969 e agosto de 1970 devido ao recrudescimento da repressão, uma questão a ser respondida é por que a Associação voltou a atuar em pleno governo Médici, que foi o período mais repressivo da ditadura militar.<sup>113</sup> Interpreto esse fato como uma resposta da ABRA às primeiras iniciativas do governo Médici na política do campo. Assim, depois de quase dois anos de inatividade, avalio que a Associação retomou suas atividades com o intuito de encontrar uma forma moderada de se fazer ouvir junto ao governo e, assim, continuar a defender a reforma agrária e a desapropriação por interesse social, como previsto no Estatuto da Terra. Essa seria uma maneira de a ABRA se contrapor, com precaução, à política de colonização que o Poder Executivo prometia executar.

---

<sup>112</sup> A ata informa que a reunião foi presidida por José Gomes da Silva e que, após a eleição da diretoria e do conselho deliberativo, o novo diretor-presidente procedeu à “prestação de contas do exercício passado”, mas não especifica a que exercício se refere – provavelmente trata-se de uma referência ao exercício de 1968. Na reunião, Gomes da Silva destacou a “necessidade de aumentar o número de sócios da ABRA”. Em seguida, solicitou aos presentes que “fizessem uma lista de técnicos ou pessoas interessadas e consultassem essas pessoas sobre o interesse de associação a ABRA (sic)”. Participaram da reunião 19 associados. Todos eram do grupo de fundadores da ABRA. O ex-presidente da Associação, José Artur Rios, foi o único ausente. Fonte: ABRA. **Ata da assembleia geral**, 28 set. 1970, p. 1-2. Localização: NDPH/UEL.

<sup>113</sup> O governo do ditador Médici instituiu a censura prévia, criou o sistema de Destacamento de Operações e Informações-Centro de Operações e Defesa Interna (DOI-CODI), reprimiu os grupos de oposição à ditadura nas cidades e no meio rural, executou opositores e adotou a técnica do desaparecimento físico dos corpos (Napolitano, 2019, p. 119-146).

Nesse período de atividades da ABRA, José Gomes da Silva foi reeleito três vezes e permaneceu no cargo de diretor-presidente da Associação até fevereiro de 1979, assumindo, assim, uma posição de destaque na entidade.<sup>114</sup> Para entender esse fato, é preciso considerar que Silva era um dos principais nomes no grupo fundador da ABRA. Sua trajetória – que remontava às já mencionadas participações na Revisão Agrária em São Paulo (1959-1963), na SUPRA sob o governo militar, na liderança do “grupo paulista” no GRET e, mais recentemente, na organização e na direção da Divisão de Sócio Economia Rural da Secretaria de Agricultura do estado de São Paulo, a partir de 1966 – fazia-o desfrutar de prestígio e de respeito perante seus pares. Além disso, como informado antes, coube a Gomes da Silva iniciar a articulação que resultou na criação da ABRA. Assim, no momento de retomada da agremiação, além de ter sido escolhido para permanecer como diretor-presidente da entidade por quase uma década, ele foi eleito para ocupar posições relevantes na Associação nos anos seguintes.<sup>115</sup>

Menos de um mês depois da posse da nova diretoria, a ABRA convocou uma assembleia extraordinária, na qual foram deliberadas mudanças no seu estatuto, mais precisamente nos pontos referentes à sua relação com a CONTAG. As principais alterações foram o fim do vínculo estatutário da ABRA com a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais e a extinção da já citada prerrogativa da CONTAG para indicar candidatos ao conselho deliberativo da Associação.<sup>116</sup> Houve, ainda, outras duas mudanças: o fim da vinculação entre as sedes da ABRA e da CONTAG e a autorização para que a Associação descentralizasse seus trabalhos mediante convênios com quaisquer entidades interessadas e não apenas com sindicatos e federações rurais.<sup>117</sup>

A extinção do vínculo estatutário da ABRA com a CONTAG não significou o rompimento do contato entre elas. A partir de então, a relação entre as duas entidades se

---

<sup>114</sup> Ver Apêndice B: Diretoria da ABRA (1967-1988).

<sup>115</sup> No biênio 1979-1980, José Gomes da Silva foi eleito para o cargo de diretor-executivo da ABRA. Já entre 1981 e 1988, ele foi eleito membro titular do conselho deliberativo da Associação. Ver Apêndice B: Diretoria da ABRA (1967-1988) e Apêndice C: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988).

<sup>116</sup> Art. 1º e 13 do estatuto da ABRA, 1970. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp>. Acesso em: 1º set. 2022. O artigo 1º do estatuto aprovado na fundação da ABRA, em 1967, definia que: “A Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, com atuação em todo território nacional, constituída por prazo indeterminado, **sob o patrocínio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG**” (grifo meu). Com a mudança, o trecho em negrito foi excluído e o vínculo estatutário entre ambas as entidades deixou de existir.

<sup>117</sup> Art. 2º do estatuto da ABRA, 1970. Localização: NDPH/UEL.

deu por meio de convênios firmados para a realização de ações específicas.<sup>118</sup> Além disso, membros da CONTAG que eram associados à ABRA continuaram a participar da composição da diretoria e do conselho deliberativo da Associação.<sup>119</sup> Por sua vez, a ABRA participava dos congressos promovidos pela CONTAG, que reuniam trabalhadores rurais de todo país para discutir assuntos de interesse da categoria.<sup>120</sup>

Assim, duas questões chamam a atenção. A primeira é entender qual o significado do fim do vínculo estatutário da ABRA em relação à CONTAG a partir de 1970. A segunda é compreender por que, mesmo após a extinção deste vínculo, ambas as entidades mantiveram uma relação de proximidade.

Em relação à primeira questão, por um lado, ela pode ser compreendida como uma iniciativa da Associação em busca de mais autonomia institucional (Côrtes, 1990, p. 21). Porém, por outro lado, avalio que ela também pode ser interpretada como uma estratégia adotada pela ABRA para tentar ficar menos exposta à pressão que o aparelho repressor da ditadura exercia sobre a CONTAG e suas federações e sindicatos rurais.

Devido à intensificação da violência no campo após a imposição do AI-5, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, sob o comando de Francisco da Silva, adotou a luta por meio das vias legais como uma de suas linhas de ação.<sup>121</sup> Para isso, uma das táticas seguidas foi a do ajuizamento massivo de ações trabalhistas nas Juntas de Conciliação de Julgamento nos estados. Mesmo recorrendo a um instrumento legalista, a CONTAG não ficou livre de perseguições e sua postura em prol dos trabalhadores do campo provocou descontentamento no patronato rural e nas autoridades públicas, que responderam com ameaças e tentativas de proibir os sindicatos rurais de agir (Porto; Teixeira, 2020, p. 269-272). A repressão contra sindicatos e federações rurais ligados à Confederação foi ainda mais forte entre 1972 e 1973. Nesse período, líderes sindicais foram frequentemente intimados a depor, muitos

---

<sup>118</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 28, Maio/Ago. de 1992. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

<sup>119</sup> Ver Apêndice A: Diretoria da ABRA (1967-1988) e Apêndice B: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988).

<sup>120</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 30, Maio/Ago. de 1992. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

<sup>121</sup> Até 1979, a CONTAG atuou com base em três linhas estratégicas: luta por meio das vias legais de ação e diálogo, busca da construção e da expansão da unicidade sindical e ação educativa e de formação nos sindicatos rurais (Porto; Teixeira, 2020, p. 272).

sindicatos foram fechados e os militares tentaram impedir a CONTAG de realizar seu congresso nacional em 1973 (Ramos, 2011, p. 185). Desse modo, é possível sugerir que a ABRA tenha optado por excluir do seu estatuto os itens que a vinculavam à CONTAG com a finalidade de não ser confundida com as federações e os sindicatos rurais subordinados à Confederação e, assim, tentar diminuir as chances de ser alvo da repressão que atingia tais entidades.<sup>122</sup>

Em relação à segunda questão, considero que dois fatores podem explicar a manutenção das relações entre a ABRA e a CONTAG após o fim do vínculo estatutário entre ambas. O primeiro deles é o fato de as duas entidades defenderem a reforma agrária. Como expliquei no capítulo anterior, a CONTAG, sob a presidência de José Francisco da Silva, deu mais atenção ao tema da reforma fundiária e defendeu essa demanda como uma medida que beneficiaria toda a categoria dos trabalhadores do campo. Desse modo, para a ABRA, a Confederação permanecia como uma importante interlocutora e aliada na defesa dessa pauta. O segundo fator era material. No início dos anos 1970, a única fonte de recursos da Associação eram as anuidades pagas pelos associados. Portanto, a ABRA necessitava de recursos financeiros para desenvolver suas atividades e o apoio da CONTAG, agora por meio de convênios específicos, poderia atender a essa necessidade.

Nesse sentido, a principal ação envolvendo a ABRA e a CONTAG, a partir de 1970, foi a edição do boletim *Reforma Agrária*. Lançada em janeiro de 1971, a publicação divulgava textos dos membros da Associação e de colaboradores externos e reproduzia notícias nacionais e internacionais de destaque sobre a questão agrária veiculadas em jornais e revistas. O periódico foi resultado de um convênio firmado entre as duas entidades, no qual a Confederação financiava a impressão e a Associação era responsável por organizar o conteúdo a ser publicado. Na ditadura militar, o informativo foi uma das principais atividades da ABRA e um instrumento importante

---

<sup>122</sup> O fim do vínculo estatutário da ABRA com a CONTAG não impediu a Associação de ser investigada pelo SNI. No dia 17 de junho de 1971, a agência de espionagem abriu um pedido de busca para investigar a ABRA, a CONTAG e a FETAG-RJ. Sobre a Associação, os militares queriam informações a respeito dos membros da diretoria, da fonte de recursos do seu funcionamento e da sua vinculação com a CONTAG e a FETAG-RJ. José Gomes da Silva chegou a prestar depoimento para os agentes da repressão. O SNI tinha fichas com breves informações sobre os três diretores da ABRA na gestão de 1970-1972: Gomes da Silva, Carlos Lorena e João Maia da Silva Filho. No entanto, pelo que encontrei na pesquisa, a ABRA não sofreu intervenção e nem teve o seu funcionamento interrompido pelos militares. Fonte: SNI. **Pedido de busca n. 1.0917E-AC/SNI**, 11 jun. 1971. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp>. Acesso em: 1º set. 2022.

para reivindicar a realização da reforma agrária (Côrtes, 1990, p. 21 e p. 43).<sup>123</sup> O boletim *Reforma Agrária* foi publicado ininterruptamente até dezembro de 1984.<sup>124</sup>

A Associação também utilizou o periódico para abordar outros temas, como a violência no campo e a situação precária em que viviam os trabalhadores rurais. Uma das formas de tratar tais assuntos foi por meio da realização de estudos e pesquisas, como previa o estatuto da ABRA.<sup>125</sup> As pesquisas eram realizadas pelos associados, com recursos próprios, e divulgadas no boletim da entidade. Três temas mereceram atenção da ABRA: conflitos fundiários, concentração da posse da terra e mão de obra volante, mais conhecida como “boia fria”.<sup>126</sup> Os estudos produzidos relacionavam esses problemas à necessidade de ser realizada uma reforma fundiária redistributiva no país (Côrtes, 1990, p. 27-28).

Além da edição do boletim, a ABRA também promoveu cursos e palestras para sindicatos rurais. Os cursos e as palestras eram ministrados principalmente pelos integrantes da diretoria e versavam sobre assuntos como cadastro de terras e outros temas jurídicos relacionados à questão agrária. Muitas vezes, os próprios sindicalistas procuravam a Associação e solicitavam esse tipo de suporte. Essa iniciativa da ABRA estava em sintonia com as resoluções do II Congresso Nacional dos Trabalhadores

---

<sup>123</sup> O boletim tinha 23 cm x 16 cm e tiragem de 3.000 exemplares, divididos igualmente entre a ABRA e a CONTAG. A periodicidade foi mensal entre 1971-1972 e bimestral entre 1973-1984. De 1971 a 1977, a ABRA distribuiu gratuitamente seus exemplares e, de 1978 a 1984, passou a vendê-los. A CONTAG distribuía seus exemplares gratuitamente. O informativo obteve o registro na Divisão de Censura e Diversões Públicas da Polícia Federal em 1974. O boletim tinha as seguintes seções: “Editorial”, “Notícias” e “Leitores escrevem”. Os artigos dos membros da ABRA e de convidados localizavam-se entre o “Editorial” e as “Notícias”, sem uma seção com título específico. Nos anos 1980, foram inseridas três seções: “Estatística e indicadores”, “Direito agrário” e “Livros e publicações”. Entre 1971 e 1984, a extensão do periódico variou de 13 a 85 páginas. Até 1981, o periódico teve redator-chefe e/ou equipe de redatores. A partir de 1982, passou a ter um conselho editorial e de redação. Ver Apêndice D: Redatores do boletim *Reforma Agrária* (1971-1981) e Apêndice E: Conselho editorial e de redação do boletim *Reforma Agrária* (1982-1984).

<sup>124</sup> O lançamento do boletim *Reforma Agrária* despertou a atenção do SNI. O engenheiro agrônomo Luís Carlos Guedes Pinto, que era um dos membros da equipe de redatores do periódico, prestou depoimento à referida agência. O relatório do SNI considerava que a publicação da ABRA era “confeccionada com maior cuidado gráfico e contendo matéria de nível mais elevado, inclusive noticiário internacional”. O relatório solicitava aos agentes da repressão a remessa periódica do boletim *Reforma Agrária*, com comentários ao seu conteúdo, sempre que se julgasse necessário. Não encontrei, na pesquisa, nenhum desses relatórios. Fonte: SNI. **Pedido de busca n. 1.0719E/71/AC/SNI**, 17 jun. 1971. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp>. Acesso em: 1º set. 2022.

<sup>125</sup> Art. 3º do estatuto da ABRA, 1967. Localização: NDPH/UEL.

<sup>126</sup> Os artigos abordando esses temas foram publicados nas seguintes edições: **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano II, n. 4, Abr. de 1972; Ano V, n. 3-4, Mar./Abr. de 1975; Ano VII, n. 1, Fev. de 1977; Ano IV, n. 9-10, Set./Out. de 1974 e Ano VI, n. 11-12, Nov./Dez. de 1976. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7209>. Acesso em: 1º jun. 2023.

Rurais, organizado pela CONTAG, em 1973, que orientou a priorização de ações educativas e de formação no meio sindical rural (Côrtes, 1990, p. 25 e p. 46).

A ABRA desenvolveu suas atividades em um contexto em que o Governo Federal implementava sua política de colonização no campo e de modernização da produção agrícola, processos que se estenderam durante a década de 1970. Desde a fundação do INCRA, as autoridades governamentais entendiam reforma agrária por política de colonização. A autarquia estimulava a transferência de famílias das áreas onde originalmente residiam para as regiões de fronteira na Amazônia Legal, o que abarcava os estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, de Goiás, do Maranhão, do Mato Grosso, do Pará, de Rondônia e de Roraima (Grynszpan, 2010, p. 329). Como destaca Morbach (2001), essa política era impulsionada pela intensa propaganda oficial, cujo principal *slogan* era “Amazônia: terras sem homens, para homens sem terra” (Morbach, 2001, p. 4). A partir de 1973, com a finalidade de desonerar os cofres públicos, o governo passou a estimular a colonização realizada pela iniciativa privada (Salis, 2008, p. 207).

Além da colonização, os militares também estimularam a ocupação das áreas de fronteira por meio da instalação de grandes projetos agropecuários ou de mineração de empresas particulares. Para isso, o governo oferecia incentivos fiscais e recursos oriundos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Banco da Amazônia (BASA) visando incentivar essas iniciativas. Essa política começou a ser aplicada em 1966, mas o interesse dos grupos econômicos pela região amazônica ganhou maiores proporções na década de 1970, após as terras terem se valorizado pelo asfaltamento da rodovia Belém-Brasília. Esse processo desencadeou a formação de grandes propriedades, que não raras vezes eram fruto de apropriações indevidas, procedimento popularmente conhecido como grilagem. Entre as novas propriedades, muitas foram instaladas em áreas habitadas por posseiros e por comunidades indígenas, que passaram a ser expulsos de forma violenta ou mesmo foram assassinados (Grynszpan, 2010, p. 331-332).

Em relação à modernização da produção agrícola, desde 1964, os sucessivos governos militares utilizaram diferentes mecanismos para incentivá-la. Segundo Pereira e Alentejano (2014), um desses instrumentos foi o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Criado em 1965, o SNCR aumentou a oferta de financiamentos para a agricultura patronal do eixo Centro-Sul do país e priorizou alguns produtos, como

aqueles voltados para a exportação.<sup>127</sup> Outro recurso utilizado foi a política de garantia de preços mínimos, o que favoreceu as principais unidades de beneficiamento e de processamento e fortaleceu o setor agroindustrial. Além disso, o Estado financiou a pesquisa agrícola, a assistência técnica aos grandes produtores rurais e a formação de profissionais especializados para atuar nessa área (Pereira; Alentejano, 2014, p. 79-80). Nesse contexto foi criada, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), “que se tornou peça-chave na ocupação dos novos espaços”. Como resultado, no decorrer dos anos 1970, o Brasil figurava como um dos países mais competitivos no ramo das principais *commodities* do sistema agroalimentar mundial (Medeiros, 2019, p. 193-195).

Nesse cenário, coube ao boletim *Reforma Agrária* veicular as principais manifestações da ABRA sobre a política de colonização que vinha sendo empreendida pelo governo. Exemplo disso foi o editorial da edição lançada em outubro de 1971, no qual a Associação se posicionou sobre a política de colonização do governo Médici. No texto, intitulado “Amazônia, cuidado”, a ABRA enfatizou a diferença entre reforma agrária e colonização e reafirmou sua concepção quanto ao caráter necessariamente redistributivo da reforma fundiária:<sup>128</sup>

A posição deste BOLETIM sobre a opção COLONIZAÇÃO ou REFORMA AGRÁRIA é bem definida. E a Amazônia não fugirá dela. A colonização que lá se processa não tem nossa oposição, apenas restrições. O BOLETIM espera e deseja que a colonização tenha todo o êxito possível, mesmo porque existe em nosso país uma vasta porção do território para ser povoado a (sic) uma faixa de população pioneira, sedenta de terra. O que este BOLETIM ressalta é a constante confusão que ocorre entre os dois processos de organização fundiária. Por isso insiste no estabelecimento de um claro divisor de águas entre ambos. Para haver REFORMA é preciso haver a ocorrência simultânea, no tempo e no espaço, de dois ingredientes – terra e homem. Enquanto a COLONIZAÇÃO consiste em levar homens a outras terras, a REFORMA AGRÁRIA implica em redistribuir as terras aos próprios homens que as ocupam. Esse importante fator locacional faz a diferença e evita a confusão (grifos originais).

---

<sup>127</sup> Antes disso, em 1964, pelo Decreto n. 54.019, o governo Castelo Branco havia criado a Coordenação do Crédito Rural e o Fundo de Investimentos de Refinanciamento Rural, que visavam facilitar a oferta de recursos financeiros para pequenos e médios proprietários agrícolas (Salis, 2008, p. 105).

<sup>128</sup> AMAZÔNIA, cuidado. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano I, n. 10, p. 2, out. de 1971. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&pesq=revista+da+ABRA&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7279>. Acesso em: 2 jun. 2023.

Em outra edição do periódico, lançada em dezembro do mesmo ano, a ABRA publicou o artigo “Avaliação de sete anos do Estatuto da Terra”, no qual analisou a execução da Lei n. 4.504/1964. No texto, de autoria coletiva, a Associação reafirmava a defesa de uma reforma agrária redistributiva e criticava os dispositivos utilizados pelos primeiros governos militares para lidar com a reforma no campo:<sup>129</sup>

Foram extremamente pobres os resultados dos sete anos iniciais de vigência da primeira lei brasileira de Reforma Agrária. Esta afirmativa se baseia na consideração do único indicador válido para aferir a eficiência de um processo agro-reformista: o número de famílias que efetivamente foram beneficiadas com a redistribuição de terras agrícolas de propriedade privada. Os dados (...) indicam que no período 1964/1971 apenas 4.327 camponeses foram beneficiados pela ação direta do organismo executor da Reforma. (...) Afora a redistribuição de terras, teria sido feita alguma coisa para ajudar a desencadear a Reforma? Não muito, somos forçados a reconhecer. O Cadastro de Imóveis Rurais e a montagem de um ultra-sofisticado sistema de tributação progressiva foram de reduzida eficácia (...).

No mesmo artigo, a ABRA manteve seu posicionamento e enfatizou que as políticas de colonização e de reforma agrária poderiam coexistir. No entanto, a entidade ressaltou que a colonização não poderia ser evocada para justificar a não distribuição ou não redistribuição de terras como política fundiária do Estado e tampouco poderia contribuir para aumentar a concentração agrária:<sup>130</sup>

(...) Nem nós nem ninguém pode aceitar que a abertura de terras virgens possa constituir um “modelo brasileiro” de Reforma Agrária, como muitas vezes se tem apregoado. (...) Por outro lado, a colonização não pode nunca constituir-se num pretexto para a não realização da Reforma Agrária. Ambos os processos devem ser equacionados e conduzidos em caráter complementar, tendo sempre o cuidado de não permitir que a atividade de colonização de zonas virgens seja feita mediante a criação de grandes latifúndios que possam vir a exigir, no futuro, a cirurgia da Reforma Agrária.

Em 1973, a ABRA voltou a se manifestar sobre a política de colonização do Governo Federal. Desta vez, o tema foi abordado tendo como referência a colonização

<sup>129</sup> O artigo é assinado pela “equipe editorial”: Luiz Antônio de Oliveira Costa, J.C.G. Marques Ferreira, Francisco Tarcízio Goes de Oliveira e Luís Carlos Guedes Pinto. Fonte: Avaliação de sete anos do Estatuto da Terra. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano I, n. 12, p. 2, dez. de 1971. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&pesq=revista+da+ABRA&hf=amazemmemoria.com.br&pagfis=7308>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>130</sup> Idem, p. 4 e p. 6.

em torno da rodovia Transamazônica. O engenheiro agrônomo e diretor-presidente da Associação, José Gomes da Silva, foi enviado à região e redigiu o artigo “Transamazônica (TA): abordagem agrônômica”, publicado no boletim da ABRA. No texto, predominantemente técnico, mas nem por isso desprovido de intenções políticas,<sup>131</sup> o presidente da ABRA afirmou que a empreitada do Governo Federal no Norte do país não eliminava a necessidade de realização da reforma agrária.<sup>132</sup>

(...) a abertura da TA [Transamazônica] está mostrando a gravidade do problema agrário brasileiro: a ânsia pela terra própria, a imensa legião de pioneiros qualificados – minifundistas, parceiros, arrendatários ou simples assalariados – aguardando que a Nação lhes faça justiça trazendo-os para o convívio de seu progresso (...). Tudo isso lembra Reforma Agrária. E o governo, talvez antes de concluir a TA, não poderá furtar-se ao dever de iniciá-la. (...) Oxalá pois que isso um dia aconteça e que a abertura da grande estrada e sua colonização não constituam novo pretexto – como muitos receiam – para se adiar, mais uma vez, o início de uma autêntica Reforma Agrária em nosso País.

A partir do que foi exposto no boletim *Reforma Agrária* entre 1971 e 1973, entendo que, durante o governo Médici, a ABRA não se opôs propriamente à política de colonização, mas sim ao fato de o Governo Federal implementar essa política em detrimento da reforma agrária redistributiva. Para a Associação, a colonização poderia constar na agenda do Poder Executivo, desde que como ferramenta complementar à política de reforma fundiária, que deveria distribuir ou redistribuir terras particulares ociosas. Nessa perspectiva, nem mesmo o projeto de colonização no entorno da rodovia Transamazônica suprimia, para a entidade, os problemas decorrentes da falta de uma efetiva política de reforma agrária. Embora algumas vezes a ABRA tenha expressado sua concepção em termos mais técnicos – como no editorial em que a entidade distinguiu conceitualmente reforma fundiária e colonização –, avalio que seu posicionamento era essencialmente político, pois almejava, em última instância, uma

<sup>131</sup> O artigo aborda temas como o tipo de clima e de terra da região, o perfil dos colonos e a infraestrutura organizada pelo INCRA. O texto também elogia o modo como o projeto de colonização estava sendo executado. A reflexão sobre esses assuntos ocupa a maior parte da matéria, que tem 12 páginas. O boletim no qual o artigo foi publicado tem 40 páginas e o texto de Gomes da Silva foi o de maior extensão.

<sup>132</sup> SILVA, José Gomes da. A Transamazônica (TA): uma abordagem agrônômica. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano III, n. 1, p. 17, jan./fev. de 1973. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&pesq=revista+da+ABRA&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7468>. Acesso em: 2 jun. 2023.

mudança que incluísse a reforma agrária redistributiva na política fundiária praticada pelo INCRA.

Entretanto, em um ambiente caracterizado pelo autoritarismo e pelo incentivo governamental à colonização e à modernização da produção no campo, a ABRA praticamente não encontrou espaços para atuar como grupo de interesse e defender seu posicionamento em prol da reforma agrária junto ao poder público. Em 1972, a entidade chegou a transferir sua sede de Campinas para Brasília, a fim de estar mais próxima do centro de decisões políticas do país (Côrtes, 1990, p. 25). No entanto, a mudança para a capital não proporcionou aos diretores da Associação melhores condições para demandar, das autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo, uma reforma fundiária redistributiva a partir do Estatuto da Terra. No caso do Executivo, a diretoria da Associação conseguiu apenas uma audiência, que foi com o ministro da Agricultura, Cirne Lima, e dela não obteve resultados. Em relação ao Legislativo, não há registro de ações da ABRA para fazer reivindicações por reforma agrária junto a deputados federais e a senadores nesse período.<sup>133</sup>

No caso do Congresso Nacional, considero que o predomínio de parlamentares do partido governista, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), na Câmara dos Deputados e no Senado, pode ser interpretado como o fator explicativo da inatividade da ABRA junto ao Legislativo, pois a bancada da ARENA, em consonância com os propósitos do governo, estaria menos propensa a debater esse assunto.<sup>134</sup> No caso da escassa atuação da Associação junto ao Executivo, avalio que é preciso considerar a convergência de interesses entre os atores militares e civis na esfera do Governo Federal.

Conforme mencionado antes, no âmbito do Executivo, as principais instâncias responsáveis pelas políticas afetas ao mundo agrário estavam sob o comando de representantes dos empresários rurais e dos grandes proprietários de terras. O Ministério

---

<sup>133</sup> Em relação ao Poder Legislativo, importante observar que, de dezembro de 1968 a outubro de 1969, o Congresso Nacional foi fechado pela ditadura. Após reaberto, consta apenas o registro de um depoimento da ABRA no Congresso, que foi na CPI do IBRA e do INDA em 1971. Fonte: SILVA, José Gomes da. Relatório da diretoria da ABRA referente ao biênio 1975-1976. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VII, n. 1, p. 30-32, jan./fev. de 1977. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7856>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>134</sup> A ARENA detinha dois terços dos deputados na Câmara e 59 das 66 vagas do Senado. Fonte: FÁRIA, Adriano; FONTENELLE, André. **Especial: Senado 74** – A eleição que abalou a ditadura. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/14/especial-senado-74-2013-a-eleicao-que-abalou-a-ditadura>. Acesso em: 07 abr. 2023.

da Agricultura e o INCRA eram dirigidos de acordo os interesses dos militares e do patronato rural, que priorizavam uma política fundamentada na colonização e na modernização tecnológica no campo. Nesse contexto, a reforma fundiária reivindicada pela ABRA, que prezava pela desapropriação das terras que não cumprissem sua função social, não constava nos planos governamentais. Portanto, considero que o pouco espaço encontrado pela ABRA para pressionar o Ministério da Agricultura e o INCRA pode ser entendido como resultado do predomínio dos interesses dos militares e dos empresários e proprietários rurais nessas instâncias governamentais. Essa convergência de interesses entre ambos os segmentos, aliada ao autoritarismo do regime, que cerceava o debate público, podem ser interpretados como os fatores que explicam a frágil atuação da ABRA como grupo de interesse junto ao Poder Executivo durante o governo Médici.

No período seguinte, a ABRA manteve sua reivindicação por uma reforma agrária redistributiva para o país. No contexto em que as principais autoridades do regime militar cogitavam iniciar um processo de distensão política, que pretendia ser “lenta, gradual e segura”, a Associação procurou aproveitar oportunidades de interlocução, tanto no Poder Executivo como no Poder Legislativo federal, para defender sua demanda e conquistar o apoio de atores políticos da oposição e da situação.

### **3.2 A ABRA, o projeto de abertura e a política de colonização do governo Geisel (1974-1979)**

No Brasil, a transição da ditadura militar para a democracia liberal foi um processo longo e marcado por dinâmicas diferentes. De acordo com Kinzo (2001), esse processo pode ser dividido em três fases. A primeira compreende ao período de 1974 a 1982, quando os militares estiveram no controle da dinâmica política, tentaram realizar uma reforma no regime autoritário então vigente e garantiram a sucessão presidencial na eleição indireta de 1978. O segundo momento corresponde ao intervalo entre 1982 e 1985, no qual os militares ainda mantiveram o poder, mas os atores civis passaram a desempenhar um papel importante no processo político e elegeram, em 1985, ainda que pelo pleito indireto, um Presidente da República civil. A última fase, de 1985 a 1989, é aquela em que os políticos civis substituíram os militares no papel principal do processo político, embora estes mantivessem ainda algum poder de veto. A participação dos

setores organizados da sociedade civil, que já havia se manifestado nas etapas anteriores, foi ainda mais presente nessa fase. Na avaliação de Kinzo, a eleição de um político civil para a Presidência da República, por meio do voto direto, em 1989, corresponde ao marco final da transição (Kinzo, 2001, p. 4-5 e p. 9).

O primeiro período do processo de transição política teve início no governo do ditador Ernesto Geisel (1974-1979). Como mostra Silva (2019), Geisel e o general Golbery do Couto e Silva, que era seu chefe da Casa Civil, propunham uma distensão lenta, gradual e segura. O objetivo era preparar o retorno dos militares aos quartéis, enquanto o regime desfrutava de prestígio junto a setores da sociedade, principalmente devido ao crescimento econômico entre os anos 1967 e 1973. Porém, a abertura defendida pelos militares não era sinônimo de redemocratização do país. Na concepção do projeto Geisel-Golbery, o processo deveria ser realizado de modo a evitar um retorno ao quadro sócio-político do período pré-1964. Para isso, previa-se incorporar na Constituição medidas que permitissem ao governo manter a ordem social. Pretendia-se também preservar o controle da eleição presidencial, a fim de que os militares garantissem a escolha do sucessor de Geisel. Pressupunha-se, ainda, total subordinação da sociedade civil aos objetivos e prazos da distensão impostos pelo governo, de forma a impedir qualquer projeto autônomo de redemocratização que partisse dos segmentos sociais mais atuantes. Desse modo, os militares permaneceram no controle do processo de abertura até o começo dos anos 1980.<sup>135</sup> No governo Geisel, as principais iniciativas de liberalização foram o fim da censura à imprensa e a supressão do AI-5 em 1978 (Silva, 2019, p. 325-326 e p. 334-336).<sup>136</sup>

Em relação à composição do novo governo militar, os nomes indicados para assumir as áreas responsáveis pelas políticas direcionadas ao meio rural tinham experiência acadêmica e já haviam atuado em governos estaduais. Para o cargo de

---

<sup>135</sup> Os militares permaneceram no controle do processo de transição política até 1982, mas enfrentaram dificuldades, como o expressivo resultado obtido pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nas eleições de 1974, quando o partido de oposição à ditadura ampliou sua presença no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas de importantes estados da federação; a crise do “milagre econômico”, cujos efeitos, como o aumento da inflação e da dívida externa, contribuíram para desgastar a imagem do regime militar; a radicalização de setores do Exército que, por não aceitarem o processo de abertura política, realizaram atentados e intensificaram a prática da repressão; e a política do novo presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter (1977-1981), que se pautava pela defesa dos direitos humanos e pela crítica às ditaduras na América Latina (Silva, 2019, p. 315-316, p. 323-324 e p. 335).

<sup>136</sup> A Emenda Constitucional n. 11 de 1978 introduziu na Carta Magna o Estado de Emergência, instrumento que garantia ao Presidente da República poderes para executar quase todas as prerrogativas antes permitidas pelo AI-5. O novo dispositivo podia ser decretado em caso de guerra externa, de sublevação interna ou de ameaça ao Estado.

ministro da Agricultura, foi nomeado o engenheiro agrônomo Alysson Paulinelli, ex-diretor da Escola Superior de Agricultura de Lavras (ESAL-MG) e ex-secretário de Agricultura de Minas Gerais, no governo Rondon Pacheco (ARENA), entre 1971 e 1974.<sup>137</sup> Para presidir o INCRA, o governo nomeou o também engenheiro agrônomo Lourenço José Tavares Vieira da Silva, que foi o primeiro diretor da Escola de Agronomia da Universidade Estadual do Maranhão e secretário de Agricultura do mesmo estado, no governo José Sarney (ARENA), de 1967 a 1970.<sup>138</sup>

No cenário em que se prometia abertura política, a ABRA procurou estabelecer canais de interlocução com o Poder Executivo a fim de fazer *lobby* em prol de uma política de reforma agrária redistributiva para o país. De acordo com o que apresentei na introdução dessa dissertação, entendo *lobby* como a defesa de interesses específicos, por parte de um determinado agente político ou social, diante de membros do poder público que podem tomar decisões relativas a tais interesses (Mancuso; Gozetto; 2018, p. 20 e p. 31). Assim, a Associação escolheu como alvo alguns membros do primeiro escalão do Governo Federal, como ministros e presidente de autarquia, os quais tinham poder de decisão em função dos cargos que ocupavam.

Pouco antes da posse do ditador Ernesto Geisel na Presidência da República, a ABRA conseguiu uma audiência com o futuro chefe da Casa Civil do governo, o general Golbery do Couto e Silva. Na ocasião, os diretores da entidade entregaram-lhe o documento intitulado “A reforma agrária brasileira no contexto da agricultura como fator prioritário do governo Geisel”.<sup>139</sup> No texto, a ABRA continuou a defender a reforma fundiária e, para isso, apresentou diferentes argumentos. O primeiro deles foi destacar a reforma agrária como um dos compromissos assumidos pela “Revolução de 1964”. Para demonstrar tal compromisso, logo no início do documento repassado a Golbery, a entidade reproduziu um trecho da Mensagem n. 33, que encaminhou o projeto de lei do Estatuto da Terra para o Congresso Nacional em outubro de 1964.

---

<sup>137</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Alysson Paulinelli. **Biografia**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/139140/biografia>. Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>138</sup> UFRA. **Biografia**: Lourenço José Tavares Vieira da Silva Disponível em: [https://portalbiblioteca.ufra.edu.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=127&Itemid=271](https://portalbiblioteca.ufra.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=271). Acesso em: 22 mar. 2023.

<sup>139</sup> O diálogo oportuno. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IV, n. 3-4, p. 1, mar./abr. de 1974. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7576>. Acesso em: 2 jun. 2023.

Desse modo, a Associação procurava comprovar que a reforma da estrutura agrária foi um compromisso assumido pelo ditador Castelo Branco.<sup>140</sup>

A ABRA ainda contrapôs a reforma fundiária à política de colonização. Além de reafirmar que esta não deveria substituir aquela, a Associação ressaltou que, se comparada à colonização, a realização da reforma agrária seria economicamente mais vantajosa para o governo, pois exigiria menos recursos dos cofres públicos, e mais benéfica para os trabalhadores rurais, uma vez que eles não seriam obrigados a abandonar seu lugar de origem. Na visão da ABRA, os resultados da colonização na Amazônia ilustravam essa realidade:<sup>141</sup>

Alguns diversionistas têm tentado impingir a colonização como um substitutivo da Reforma [agrária]. (...) Os programas de colonização, pela necessidade de construir toda uma infra-estrutura (estrada, escolas, hospitais, serviços) na zona pioneira, apresentam um custo por família instalada muito mais elevado que a Reforma Agrária. Além disso, violenta quase sempre a vontade do camponês, que preferiria uma oportunidade de progresso na própria região em que habita. Esses dois fatores podem ser facilmente constatados na atual colonização da Amazônia, onde, apesar da fabulosa mobilização governamental, o número de desistências de parceiros está começando a preocupar as autoridades. No caso específico da colonização ao longo da Rodovia Transamazônica, menos de 6.000 famílias foram assentadas até agora. Cálculos fidedignos indicam que os solos férteis da bacia não comportarão mais que 243.000 famílias (...). Isso significa que o recurso “terra” da área será suficiente para atender apenas à demanda de um ano e meio da população que precisará receber terra própria no Brasil.

No documento transmitido ao chefe da Casa Civil do governo Geisel, a ABRA também argumentou a favor da reforma fundiária com base nas consequências da modernização da produção no campo. A partir de dados do censo agrícola da década de 1970, a Associação enfatizou que, se por um lado, os investimentos dos governos militares no meio rural representaram uma “inegável modernização da faixa empresarial

---

<sup>140</sup> O excerto reproduzido pela ABRA foi o seguinte: “A necessidade de se dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do País, é de si mesma evidente, ante os anseios de reforma e justiça social de legiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros que não vislumbram, nas condições vigentes no meio rural, qualquer perspectiva de se transformar em proprietários da terra que cultivam.” Fonte: Mensagem n. 33/1964 *apud* SILVA, José Gomes da. A reforma agrária brasileira no contexto da agricultura como fator prioritário do governo Geisel. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IV, n. 3-4, p. 3-4, mar./abr. de 1974. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7577>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>141</sup> *Idem*, p. 9.

da agricultura brasileira”, por outro lado, essa política agravou a concentração de terras no país. Nessa perspectiva, a ABRA defendeu a execução da reforma agrária como um modo de reduzir os índices de concentração fundiária e de aumentar a produção rural, pois “a incorporação, ao processo produtivo, dos atuais latifúndios não cultivados (...) deverá fatalmente agregar alguma coisa à produção agrícola”. A Associação sustentou que a reforma da estrutura agrária implicaria mais duas consequências favoráveis à economia nacional: absorveria uma parte do contingente de mão de obra, que até então se dirigia para as cidades e contribuía para o inchaço urbano, e, ao redistribuir a renda agrícola, ampliaria, no campo, o mercado consumidor dos produtos industriais.<sup>142</sup>

Por fim, a ABRA se posicionou perante o general Golbery sobre os meios legais e institucionais que, no entendimento da entidade, deveriam ser utilizados pelo novo governo para executar a reforma fundiária. A ABRA voltou a insistir que o Estatuto da Terra e o AI-9 propiciavam o “embasamento jurídico suficiente para realizar a Reforma Agrária no Brasil”, por vias pacíficas e sem prejudicar a produção das empresas rurais. Quanto ao órgão executor dessa política, para a ABRA, tal atribuição deveria ser desempenhada pelo INCRA, “a despeito do erro tático da fusão das atividades de colonização com as de reforma”, que caracterizava a autarquia desde sua criação. Na visão dos diretores da Associação, o INCRA deveria ser utilizado para “desencadear a Reforma Agrária” no país.<sup>143</sup>

Considero que três pontos devem ser destacados em relação ao encontro da diretoria da ABRA com o representante do governo Geisel pouco antes da posse presidencial. O primeiro deles diz respeito ao personagem que representou o governo na reunião: o general Golbery do Couto e Silva. Como informei no capítulo anterior, o general Golbery integrou o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET) em 1964.<sup>144</sup> Na ocasião, ele atuou, entre outras pessoas, com José Gomes da Silva, diretor-presidente da ABRA em 1974. Assim, avalio que os diretores da Associação, ao se reunirem com Golbery e lhe entregarem um documento com uma pauta específica sobre reforma fundiária, tentavam conquistar o apoio político do general, enquanto membro

---

<sup>142</sup> SILVA, José Gomes da. A reforma agrária brasileira no contexto da agricultura como fator prioritário do governo Geisel. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IV, n. 3-4, p. 4-7, mar./abr. de 1974. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7577>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>143</sup> Idem, p. 8.

<sup>144</sup> A composição do GRET está descrita com mais detalhes na seção “A elaboração do Estatuto da Terra (1964)”, no capítulo anterior dessa dissertação.

do governo, para a pauta em prol da realização de uma reforma agrária redistributiva. Entendo que, para a ABRA, a tentativa de ter a adesão de Golbery do Couto e Silva a essa demanda era importante não apenas pela posição estratégica que ele ocupava no Poder Executivo federal – uma vez que era chefe da Casa Civil e, portanto, próximo do Presidente da República –, mas também pelo seu passado de participação na elaboração do Estatuto da Terra, o que poderia torná-lo mais receptivo às demandas da Associação.

O segundo ponto que merece destaque é o modo como a ABRA defendeu a reforma agrária perante o governo que estava prestes a iniciar. A Associação procurou apresentar sua demanda como uma pauta não antagônica aos interesses dos militares, uma vez que a reforma fundiária seria um dos compromissos da “Revolução de 1964” e passível de ser executada com os instrumentos legais criados nos governos militares, como o Estatuto da Terra e o AI-9. Além disso, a entidade expôs a reforma da estrutura agrária como uma política que traria benefícios para o governo, sobretudo no aspecto econômico, pois resultaria na absorção de mão de obra excedente, na ampliação do mercado consumidor dos artigos das indústrias e no aumento da produção agrícola. Em relação à colonização, a ABRA tentou convencer o governo a não priorizar tal política e, para isso, criticou com mais ênfase, se comparada ao período do governo Médici, a colonização em torno da rodovia Transamazônica, que era um dos principais projetos do Plano de Integração Nacional dos militares.

O terceiro ponto a ser ressaltado é o posicionamento da ABRA em relação ao INCRA. Como mencionei no primeiro capítulo, os fundadores da Associação eram favoráveis à existência de um órgão específico para lidar com a política de reforma agrária.<sup>145</sup> Assim, é de se questionar por que a ABRA, no contexto do início de um novo governo, em vez de reivindicar a fundação de um órgão que tratasse exclusivamente da reforma agrária, optou por defender que o governo utilizasse o INCRA para executar a reforma fundiária. Avalio que a Associação não apresentou a demanda pela criação de um novo órgão em virtude do histórico negativo do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – que foi alvo de denúncias de má administração e de corrupção e objeto de investigação por uma CPI –, o que poderia implicar a falta de apoio político para sustentar essa reivindicação. Portanto, tendo em vista esses fatores, considero que a diretoria da ABRA, apesar de classificar a fundação do INCRA como um “erro tático”,

---

<sup>145</sup> As propostas defendidas pelos fundadores da ABRA estão apresentadas na seção “A elaboração do Estatuto da Terra (1964)”, no primeiro capítulo dessa dissertação.

optou por concentrar seus esforços para demandar do governo Geisel uma mudança na política da autarquia, de modo que esta passasse a priorizar a política de reforma agrária no país e não a de colonização.

Apesar do contato com o general Golbery antes da posse presidencial, para os diretores da ABRA, o início do governo Geisel não pareceu promissor em relação à reforma agrária. Eles consideravam que a postura das autoridades governamentais em relação a esse tema se caracterizava pela “discrição e comedimento”.<sup>146</sup> A Associação destacou que “nenhum pronunciamento foi feito sobre o assunto [reforma agrária]. Nenhuma frase, contendo a expressão reformista, escapou nos comunicados oficiais.”<sup>147</sup>

Movida por essa constatação, a ABRA buscou novo contato com o Poder Executivo e, em abril de 1974, pouco mais de um mês depois da posse presidencial, conseguiu uma nova audiência com representantes do governo. Dessa vez, a direção da entidade foi recebida pelo ministro da Agricultura, Alysso Paulinelli, pelo ministro do Interior, Maurício Rangel Reis, e pelo presidente do INCRA, Lourenço da Silva.<sup>148</sup> No encontro, a ABRA manifestou sua preocupação com a expansão dos latifúndios, com o crescimento dos conflitos agrários e reivindicou uma mudança na política fundiária do país, que até então havia priorizado a empresa rural em detrimento da unidade familiar agrária e das cooperativas. Apesar de enaltecer a oportunidade do diálogo, a direção da Associação considerou que os representantes do governo não foram muito receptivos e “demonstraram novamente seu comedimento” a respeito da reivindicação por reforma agrária.<sup>149</sup>

A percepção dos diretores da ABRA sobre a indisposição política das autoridades do Poder Executivo para atender à demanda por reforma fundiária se consolidou após o primeiro ano de governo. No editorial do boletim *Reforma Agrária*,

---

<sup>146</sup> O diálogo oportuno. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IV, n. 3-4, p. 1, mar./abr. de 1974. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7576>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>147</sup> Idem, p. 1.

<sup>148</sup> SILVA, José Gomes da. Relatório da diretoria da ABRA referente ao biênio 1975-1976. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VII, n. 1, p. 31-32, jan./fev. de 1977. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7856>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>149</sup> O diálogo oportuno. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IV, n. 3-4, p. 1-2, mar./abr. de 1974. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7576>. Acesso em: 2 jun. 2023.

publicado no primeiro bimestre de 1975, a Associação assim se manifestou sobre o assunto:<sup>150</sup>

Dentro da sobriedade que caracteriza o atual Governo, o Presidente Geisel proferiu seu discurso de fim-de-ano sem entreabrir nenhuma possibilidade para a efetivação de uma Reforma Agrária no Brasil. (...) Ao registrar “a vasta hinterlândia brasileira, ainda tão abandonada”, não se preocupou o General Geisel em tentar identificar as causas fundamentais dessa situação. Tampouco indagou o Presidente das aspirações da gente que sofre as consequências desse abandono. Se o fizesse, o bloqueio que atualmente existe na sociedade brasileira, impedindo o trabalhador rural de conseguir a propriedade da terra que cultiva, fatalmente emergiria como uma das mais evidentes barreiras para que o país adentre o caminho do pleno desenvolvimento.

Compreendo que o “bloqueio”, ao qual se referiu a ABRA no trecho acima, diz respeito justamente à ausência de uma política de reforma da estrutura fundiária do país naquele início de governo. Na realidade, com o passar dos meses, a ABRA se deparou com o fato de que a prioridade do governo Geisel, assim como a do seu antecessor, era implementar uma política de colonização no meio rural e de modernização da produção agrícola. A diferença é que, agora, o objetivo principal era colonizar e modernizar as regiões do cerrado brasileiro (Medeiros, 2019, p. 192-193). Além da função econômica, de expansão dos espaços de produção, essa iniciativa se enquadrava também no projeto dos militares de garantir o controle de áreas supostamente livres, o que incluía não apenas a região Norte, mas também o Centro-Oeste (Grynszpan, 2010, p. 329).<sup>151</sup> Além disso, o governo daria ênfase à transferência de terras públicas para a iniciativa privada por meio de licitações.

Nesse sentido, o Governo Federal implementou dois programas de colonização. O primeiro foi o Programa para o Desenvolvimento do Cerrado (POLOCENTRO). Como apresenta Souza Júnior (2011), o POLOCENTRO foi criado, em 1975, com a finalidade de promover a ocupação das áreas de cerrado no Centro-Oeste e em parte do

<sup>150</sup> O discurso. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano V, n. 1-2, p. 1, jan./fev. de 1975. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7655>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>151</sup> No governo Médici, embora a prioridade tenha sido a colonização da região amazônica, houve um programa de colonização direcionado ao cerrado: o Programa de Assentamento Dirigido ao Alto Paranaíba (PADAP). O PADAP foi implantado em 1973 e era uma ação conjunta entre a Cooperativa Agrícola de Cotia-Cooperativa Central (CAC-CC), o governo de Minas Gerais e o Governo Federal. Nesse momento, Alysson Paulinelli era o secretário de Agricultura do governo mineiro (Santos *et al.*, 2013, p. 19).

Sudeste do país a fim de desenvolver uma agricultura de caráter empresarial nessas regiões. Com essa iniciativa, o governo pretendia estimular o cultivo de lavouras e da pecuária em 3,7 milhões de hectares do cerrado no prazo de 5 anos. O programa se desenvolveu até 1979, quando teve seus recursos reduzidos por dois motivos. Em primeiro lugar, devido à restrição na oferta de crédito subsidiado, o que fazia parte da política do governo para conter a inflação. Em segundo lugar, em virtude da implantação de um novo programa de colonização, denominado Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER) (Souza Jr., 2011, p. 39).

Segundo Santos (2016), o PRODECER foi fruto da parceria entre os governos do Brasil e do Japão.<sup>152</sup> O programa estava de acordo com as diretrizes para o desenvolvimento agrícola, expressas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Geisel, as quais estipulavam medidas como expansão da fronteira agrícola nos cerrados, mecanização da produção no campo e estímulo à produção de grãos. Entre 1974 e 1979, foram feitos os estudos preliminares e definida a estrutura do projeto. No mesmo período, foi organizado seu sistema de administração e de financiamento, que envolvia os governos e os setores privados de ambos os países. Assim, o PRODECER entrou em vigor em 1979, no final do governo Geisel, e perdurou pelos 20 anos seguintes (Santos, 2016, p. 393-395).<sup>153</sup>

Além de priorizar a colonização nas áreas de cerrado, o Governo Federal, por meio do INCRA, implementou uma política de transferência de terras públicas para agentes privados mediante licitação. Para isso, o Instituto editou duas instruções normativas a fim de estimular esse processo. Como mostra Carli (1985), a primeira instrução normativa foi publicada em 1975 e fixava os “critérios para alienação de terras públicas, mediante concorrência, na Amazônia Legal” (Carli, 1985, p. 222). A segunda instrução especial, divulgada dois anos depois, em substituição à primeira, era mais abrangente, pois não se referia a uma área específica, e definia os parâmetros para a realização de licitações de “terras públicas de domínio da União ou do INCRA, (...)”

---

<sup>152</sup> Em 1961, Brasil e Japão iniciaram tratativas sobre a possibilidade de realizarem estudos conjuntos para executar projetos de colonização e aproveitamento de cerrados em Minas Gerais. No começo da década seguinte, o governo japonês começou a investir nos espaços de cerrado no Brasil com recursos da *Official Development Assistance* (ODA). Em 1974, começaram as negociações que resultaram no PRODECER (Santos, 2016, p. 394).

<sup>153</sup> O Governo Federal também adotou medidas visando à modernização agrícola em outras regiões, como o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), criados pelos Decretos n. 74.607 e n. 74.794, ambos de 1974, respectivamente.

visando a (sic) implantação da pequena e média empresa rural”.<sup>154</sup> Dessa forma, o Estado se tornava protagonista de um processo que transferia terras públicas para pessoas física e jurídica privadas, o que favorecia principalmente grandes proprietários rurais e grupos industriais e financeiros (Alentejano; Pereira, 2014, p. 80).<sup>155</sup>

Enquanto o governo executava sua política de colonização, de modernização da produção agrícola e de licitação de terras públicas, não houve novas interlocuções políticas da ABRA com o Ministério da Agricultura e com o INCRA. Nesse cenário, a Associação alimentou a expectativa de que o governo poderia levar o tema da reforma agrária para ser discutido no Conselho de Desenvolvimento Político (CDP), instância criada por Geisel em 1974.<sup>156</sup> Na perspectiva da ABRA, esse colegiado poderia ser mais receptivo aos anseios de mudança presentes em diferentes setores da sociedade, a exemplo da demanda por reforma fundiária. Além disso, o general Golbery do Couto e Silva, tratado pela Associação como “um dos impulsionadores do Estatuto da Terra, ao tempo do primeiro Governo Revolucionário”, fazia parte do CDP, o que tornava a diretoria da ABRA ainda mais esperançosa em relação ao referido conselho.<sup>157</sup> Entretanto, não há registros de que o CDP tenha deliberado sobre o assunto reforma agrária, que continuou a ser tratado pelo INCRA, conforme as diretrizes do Ministério da Agricultura.

Assim, o *lobby* exercido pela ABRA junto a autoridades do primeiro escalão do Poder Executivo federal não alcançou o objetivo esperado, que era fazer o INCRA priorizar uma política fundiária baseada na desapropriação de terras por interesse social. Tal como aconteceu no governo Médici, considero que o principal fator para o insucesso da Associação foi a incompatibilidade entre o seu interesse e os interesses dos militares e dos civis que integravam o governo Geisel. Nesse sentido, a reforma agrária redistributiva reivindicada pela ABRA ia de encontro às prioridades do governo, que

---

<sup>154</sup> Instrução especial/INCRA/n. 6ª, de 29 de novembro de 1977.

<sup>155</sup> Segundo Martins, em 1976, o governo, por meio do CSN e do Ministério da Agricultura, também editou medidas para regularizar terras obtidas ilegalmente por empresários rurais na Amazônia Legal (Martins, 1985, p. 47-48).

<sup>156</sup> O Conselho de Desenvolvimento Político foi criado em 1974 e era composto pelo ditador Geisel, pelo ministro da Justiça, Armando Falcão, e pelo chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva. Segundo Codato, o CDP deveria funcionar, ao lado do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), como uma “câmara de repercussão” das demandas sociais. Entretanto, o CDP não chegou a ter um funcionamento regular (Codato, 1994, p. 60; Codato, 1996, p. 6).

<sup>157</sup> O discurso. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano V, n. 1-2, p. 1-2, jan./fev. de 1975. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7655>. Acesso em: 2 jun. 2023.

continuaram a ser as políticas de colonização e de mecanização da produção rural, agora especialmente nas áreas de cerrado, como previam as diretrizes do II PND, e a licitação de terras públicas. A despeito disso, a Associação manteve o posicionamento crítico a tais políticas, mas não conseguiu excluí-las do centro da agenda do governo.

Nesse cenário, a ABRA procurou outros canais que lhe permitissem reivindicar sua demanda perante o poder público. Para isso, a Associação buscou aproveitar outras oportunidades que surgiam no meio político, mais precisamente no Congresso Nacional, cuja composição estava mais equilibrada, após o bom resultado eleitoral do MDB nas eleições de 1974.<sup>158</sup> Duas oportunidades apareceram em junho de 1976 e permitiram à entidade buscar, no Poder Legislativo, apoio político à causa da reforma agrária. Uma delas foi no Senado Federal, onde a Associação conseguiu se pronunciar na Comissão de Agricultura, a partir de solicitação de um parlamentar do MDB. A outra foi na Câmara dos Deputados, em um evento promovido pelo partido governista, a ARENA.<sup>159</sup>

Na Comissão de Agricultura do Senado, a ABRA foi representada pelo seu diretor-presidente, José Gomes da Silva, que fez uma apresentação intitulada “A aplicação do Estatuto da Terra”. A conferência foi proferida por meio de um pedido protocolado pelo senador Agenor Maia (MDB-RN).<sup>160</sup> Para um público composto predominantemente por parlamentares do partido da oposição, Gomes da Silva abordou o contexto no qual se deu a aprovação do Estatuto da Terra e explicou os principais

---

<sup>158</sup> O MDB conquistou 16 das 22 vagas do Senado Federal e 161 das 364 vagas da Câmara dos Deputados. Fonte: FARIA, Adriano; FONTENELLE, André. **Especial: Senado 74** – A eleição que abalou a ditadura. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/14/especial-senado-74-2013-a-eleicao-que-abalou-a-ditadura>. Acesso em: 07 abr. 2023.

<sup>159</sup> SILVA, José Gomes da. Relatório da diretoria da ABRA referente ao biênio 1975-1976. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VII, n. 1, p. 36, jan./fev. de 1977. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7856>. Acesso em: 2 jun. 2023. A apresentação no Senado foi no dia 24 de junho de 1976 e a participação no evento da ARENA foi entre os dias 23 e 25 de junho do mesmo ano.

<sup>160</sup> BRASIL. Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**. Seção II. Ano XXXI, n. 91, 17 ago. 1976, p. 4.804. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/8363?sequencia=10>. Acesso em: 15 fev. 2023. Não encontrei, na pesquisa, por que o senador Agenor Maia solicitou, à Comissão de Agricultura do Senado, a exposição do diretor-presidente da ABRA. Não descobri se havia alguma relação política entre ambos.

dispositivos que compunham essa lei.<sup>161</sup> Ao se referir às políticas de reforma agrária e de colonização, o engenheiro agrônomo fez a seguinte observação:<sup>162</sup>

Finalmente, para mim é o tópico mais importante, o processo de colonização foi claramente diferenciado do processo de reforma agrária no corpo da lei. Não deveria haver mais nenhum pretexto para que confundisse colonização com reforma agrária, porque a lei definiu claramente os dois processos. (...) Essa confusão (...) acabou por resultar num erro tremendo, que hoje constitui *o grande obstáculo à realização de uma reforma agrária autêntica no Brasil: colocar a colonização e a reforma agrária dentro de um mesmo organismo executor. Esse erro fundamental foi cometido com a criação do INCRA*, que reuniu, ao contrário do que fazia o Estatuto da Terra, colonização e reforma agrária sob mesma instituição. Quando se mistura, inclusive em termos de dotação orçamentária, um processo de ocupação e um processo de reforma agrária, é fácil imaginar qual dos dois vai ser preterido (grifos meus).

Assim, após pouco mais de dois anos do início do governo Geisel, a fala da principal liderança da ABRA perante os parlamentares sugere que a entidade passou a considerar o INCRA o maior entrave para a realização “de uma reforma agrária autêntica no Brasil”, o que, na concepção da Associação, significava uma reforma agrária redistributiva. Isso revela uma mudança na expectativa da ABRA em relação à autarquia federal. Como já mencionado, no começo do governo Geisel, apesar de ainda considerar a criação do INCRA um “erro tático” cometido pelos militares, a Associação concebia o Instituto como uma instância capaz de “desencadear a Reforma Agrária” no país. Nesse sentido, avalio que a mudança de perspectiva da ABRA em relação ao INCRA aconteceu pelo fato de o Governo Federal não ter alterado a linha de atuação dessa autarquia, que desde sua fundação, no governo Médici, priorizava a política de colonização em detrimento da política de reforma fundiária.

Ao fim da reunião no Senado, o deputado federal Guaçu Piteri (MDB-SP) indagou ao presidente da ABRA de que maneira o Congresso Nacional poderia colaborar para “disseminar uma conceituação técnica da reforma agrária” e para “romper ou superar os obstáculos que impedem que o processo [da reforma fundiária]

---

<sup>161</sup> Estavam presentes os senadores Agenor Maia (MDB-RN), Evandro Carreira (MDB-AM), Evelásio Vieira (MDB-SC), Leite Chaves (MDB-PB), Othair Becker (ARENA-SC), o deputado federal Guaçu Piteri (MDB-SP), além do presidente da comissão, o senador Orestes Quércia (MDB-SP).

<sup>162</sup> BRASIL. Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**. Seção II. Ano XXXI, n. 91, 17 ago. 1976, p. 4.804. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/8363?sequencia=10>. Acesso em: 15 fev. 2023.

seja deflagrado em nosso país”. José Gomes da Silva então sugeriu que fosse realizado um seminário, no âmbito do Congresso, a fim de se averiguar a correspondência entre o que estabelecia o Estatuto da Terra e o que era realizado, na prática, pelas instâncias governamentais.<sup>163</sup> Considero que, com essa solicitação, o engenheiro agrônomo pleiteava um envolvimento maior dos deputados e dos senadores, especialmente os da oposição, na aferição da política fundiária que vinha sendo implementada pelos sucessivos governos militares.

A outra oportunidade de interlocução política que a ABRA teve, em junho de 1976, no âmbito do Poder Legislativo, foi quando a Associação participou do simpósio denominado “O homem e o campo”. O evento aconteceu na Câmara dos Deputados e foi promovido pela Fundação Milton Campos, que era a instituição de estudos e pesquisas da ARENA. Participaram do encontro o ditador Ernesto Geisel, ministros de Estado, deputados e senadores arenistas e integrantes da sociedade civil. A ABRA foi representada por José Gomes da Silva e por seu suplente, Luís Carlos Guedes Pinto.<sup>164</sup> Ao integrar o grupo de trabalho sobre “Migrações internas: distribuição de renda no campo” durante o simpósio, Guedes Pinto sustentou a ideia de que a concentração fundiária e a mecanização das atividades agrícolas eram as duas principais causas do êxodo rural e reivindicou dos parlamentares um compromisso político efetivo para a realização da reforma fundiária, que seria a solução para o referido problema:<sup>165</sup>

Os dispositivos legais e programáticos para a realização de uma efetiva mudança na estrutura agrária brasileira, ou seja, de uma reforma agrária em nosso País, já estão todos prontos, bastando apenas acioná-los. Senão, vejamos: já dispomos de uma lei de reforma agrária, o Estatuto da Terra (...); dispomos do AI-9 (...), que veio agilizar ainda mais os preceitos do Estatuto da Terra. A reforma agrária está contemplada no II PND e é prevista nos programas tanto da ARENA como do MDB. Portanto, falta apenas a decisão política para executá-la. Nesse sentido, (...) tomo a liberdade de chamar a atenção para a responsabilidade dos aqui presentes, e em especial dos políticos, no sentido de contribuírem para a aceleração da tomada

---

<sup>163</sup> BRASIL. Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**. Seção II. Ano XXXI, n. 91, 17 ago. 1976, p. 4.813. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/8363?sequencia=10>. Acesso em: 15 fev. 2023.

<sup>164</sup> SILVA, José Gomes da. Relatório da diretoria da ABRA referente ao biênio 1975-1976. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VII, n. 1, p. 36, jan./fev. de 1977. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7856>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>165</sup> Pinto, 1976, p. 383-385.

dessa decisão, vale dizer, para a realização efetiva da reforma agrária no nosso País.

Ao final do encontro, Silva enviou uma carta, em nome da Associação, ao vice-líder do governo no Senado, Jarbas Passarinho (ARENA-PA), que foi o relator geral do simpósio. Na missiva, o diretor-presidente da ABRA retomou sua preocupação relativa ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e solicitou, ao referido senador, que considerasse, “devidamente nos marcos legais adequados, o absurdo da vinculação do INCRA (ou de qualquer organismo responsável pela execução de uma reforma agrária) a um ministério de ‘feitio e vocação patronal’”.<sup>166</sup>

Compreendo que a mensagem contida na correspondência enviada pelo diretor-presidente da ABRA ao senador arenista expressava o entendimento da Associação sobre a razão do imobilismo do INCRA em relação à política de reforma agrária. Para a ABRA, enquanto o Instituto estivesse vinculado ao Ministério da Agricultura, não seria implementada uma política fundiária baseada na desapropriação de terras por interesse social, pois essa medida contrariava os interesses do patronato rural, os quais estavam representados na referida pasta ministerial.<sup>167</sup> No caso do governo Geisel, a representação de interesses patronais rurais podia ser constatada no ministro da Agricultura, Alysson Paulinelli, que era produtor rural e transitava entre os representantes dessa categoria a ponto de, nos anos 1980, tornar-se presidente da Sociedade Mineira de Agricultura (1983-1986) e da CNA (1987-1990).<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> UM simpósio e duas cartas. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VI, n. 7-8, p.1-2, jul./ago. de 1976. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7792>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>167</sup> Dos cinco ministros que ocuparam a pasta da Agricultura na ditadura militar antes do governo Geisel, três eram produtores rurais e/ou tinham ligações com entidades do patronato rural. Oscar Thompson Flores foi ministro no governo Castelo Branco, era um dos maiores produtores agrícolas do país e tinha ligações com a Sociedade Rural Brasileira (SRB) (Salis, 2008, p. 119). O já mencionado Cirne Lima, ministro do governo Médici, além de membro da CNA, havia presidido a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL). O também já citado José Francisco Cavalcanti, produtor rural e primeiro presidente do INCRA, ocupou a pasta da Agricultura entre 1973-1974, depois da exoneração, a pedido, do ministro Cirne Lima. Fonte: MALIN, Mauro. Luís Fernando Cirne Lima. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-fernando-cirne-lima>. Acesso em: 10 abr. 2023. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-francisco-de-moura-cavalcanti>. Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>168</sup> MALIN, Mauro; SOUSA, Luís Otávio de; BARROS, Rogério. Alysson Paulinelli. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulinelli-alysson>. Acesso em: 22 fev. 2023.

Diante do exposto, avalio que a ABRA atuou como grupo de interesse junto ao Poder Legislativo, em junho de 1976, mas não realizando *lobby*, uma vez que a defesa dos interesses da Associação não se deu em um processo decisório no qual os parlamentares estivessem envolvidos. A interação da ABRA no Congresso Nacional pode ser interpretada no rol das relações institucionais e governamentais da Associação. Conforme apresentei na introdução dessa dissertação, tais relações remetem a toda interlocução que um grupo de interesse mantém com instituições do poder público (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 30-31).

Assim, considero que a ABRA buscava estreitar suas relações institucionais com o Congresso na tentativa de conquistar o apoio político de deputados e de senadores da oposição e da situação para a execução de uma política de reforma agrária redistributiva no país. Dentro de uma perspectiva mais específica, a atuação da ABRA também pode ser entendida como a busca de apoio político para o fim do vínculo do INCRA ao Ministério da Agricultura. Embora esta decisão fosse de competência da Presidência da República, o respaldo político de integrantes do Legislativo era importante, tendo em vista que, no Executivo, essa demanda dificilmente encontraria adeptos, pois contrariava os interesses dos militares e dos empresários e proprietários de terras.

Na passagem dos anos 1970 para a década de 1980, em meio ao processo de abertura política, a reforma agrária ganhou novo espaço no debate político nacional. Nesse contexto, a ABRA deu continuidade à defesa dessa demanda e buscou se articular a outras entidades para fortalecer essa reivindicação. A Associação manteve a postura crítica, dessa vez em relação às medidas de política agrária do governo militar que assumiu o poder em 1979. Mas, no que se refere à sua atuação como grupo de interesse, a ABRA adotou estratégias diferentes em relação aos Poderes Legislativo e Executivo.

### **3.3 A ABRA, o processo de abertura e a política fundiária do governo Figueiredo (1979-1984)**

O processo de transição política prosseguiu entre o final da década de 1970 e a primeira metade dos anos 1980. Na eleição presidencial indireta de 1978, foi eleito o ditador João Baptista Figueiredo (1979-1985), então chefe do SNI e candidato apoiado por Geisel e por Golbery. No governo Figueiredo, foram aprovadas duas medidas no processo de liberalização política. A primeira foi a lei de anistia, em agosto de 1979,

que garantiu aos agentes da repressão o direito de não serem julgados nem condenados pelos atos de arbítrio praticados durante a ditadura militar, conforme almejavam as Forças Armadas. A segunda medida, aprovada em dezembro do mesmo ano, foi a lei que reintroduziu o pluripartidarismo no sistema político nacional (Silva, 2019, p. 341).<sup>169</sup>

No cenário da abertura política, alguns ex-exilados se associaram à ABRA quando regressaram ao Brasil. Além disso, os membros da diretoria e outros associados se filiaram às novas agremiações partidárias e optaram principalmente pelo PMDB e pelo PT (Côrtes, 1990, p. 50 e p. 74). José Gomes da Silva, por exemplo, que de 1980 a 1981 foi diretor-executivo da ABRA, ingressou no PMDB.<sup>170</sup> Já o advogado Plínio de Arruda Sampaio, que integrou o conselho deliberativo da Associação de 1981 a 1984, aderiu ao Partido dos Trabalhadores e fez parte do diretório da legenda em São Paulo.<sup>171</sup>

Nessa conjuntura, a diretoria da ABRA buscou expandir a presença da Associação para além da sua sede, que retornou a Campinas em 1978. Assim, a direção da entidade designou alguns de seus membros que residiam fora de São Paulo para serem representantes da Associação em seus respectivos estados. Em 1979, já com o engenheiro agrônomo Carlos Lorena como diretor-presidente, a ABRA contava com representações no Distrito Federal, no Pará e no Rio Grande do Sul.<sup>172</sup> Entre 1980 e 1984, a Associação esteve presente em todas as regiões do país e chegou a ter delegados em 19 dos 24 estados da federação.<sup>173</sup> Com essa iniciativa, a entidade, que até 1976

---

<sup>169</sup> A ARENA e o MDB deram lugar ao Partido Democrático Social (PDS) e ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), respectivamente. Os demais partidos foram os seguintes: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido dos Trabalhadores (PT). O Partido Popular (PP), fundado por ex-filiados da ARENA e do MDB, se fundiu ao PMDB em fevereiro de 1982. A nova lei partidária manteve na ilegalidade o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B) (Freire, 2014, p. 20-30).

<sup>170</sup> Na pesquisa, descobri que José Gomes da Silva era filiado ao PMDB no documento “A coerência agrária de Tancredo Neves: do parlamentarismo ao Beira-Rio”, apresentado por ele, em um encontro do PMDB, realizado em Curitiba, em 1984, para discutir o programa mínimo de agricultura do então candidato Tancredo Neves à Presidência da República. Em um trecho, ao falar sobre a reforma agrária e a questão nordestina, ele assim se pronunciou: “Celso Furtado, membro do Diretório Nacional do **nosso partido** (...) tem proposto reiteradamente ‘uma reforma agrária que estimule em larga escala a produção de alimentos de consumo popular’ (grifos meus). Fonte: SILVA, José Gomes da. **A coerência agrária de Tancredo Neves: do parlamentarismo ao Beira-Rio**, Curitiba, 15 out. 1984. Localização: NDPH/UEL.

<sup>171</sup> Ver Apêndice C: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988).

<sup>172</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 30, maio/ago. de 1992. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

<sup>173</sup> DELEGADOS da ABRA nos estados. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano X, n. 6, 1980 até Ano XIV, n. 5-6, 1984. Os representantes estaduais da ABRA estão listados na penúltima página dos boletins. Disponível em:

tinha 376 membros, pretendia aumentar o número de associados, bem como intensificar suas atividades pelo país.<sup>174</sup>

Nesse contexto, a ABRA, que já tinha experiência de oferecer cursos e palestras para sindicatos rurais, procurou ampliar os laços com outros segmentos da sociedade. O alvo prioritário da entidade foram as universidades. Entre o final dos anos 1970 e o início da década seguinte, membros da Associação, especialmente seus diretores, ministraram aulas inaugurais, palestras e cursos sobre assuntos relacionados à questão agrária em diferentes *campi*, como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal de Viçosa (UFV) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).<sup>175</sup> Também organizaram e participaram de debates, conferências e simpósios acadêmicos sobre a temática fundiária, como em algumas reuniões da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).<sup>176</sup>

O principal contato acadêmico da ABRA foi com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). No final da década de 1970, o Grupo de Estudos Agrários dessa universidade realizou três seminários nacionais sobre a questão agrária.<sup>177</sup> Os eventos contaram com o apoio e a participação da ABRA, que, além de integrar os debates, publicou no seu boletim alguns dos trabalhos apresentados.<sup>178</sup> Como resultado da aproximação com o meio universitário, intelectuais renomados se associaram à

---

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7208>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>174</sup> SILVA, José Gomes da. Relatório de atividades da ABRA referente ao biênio 1975-1976. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VII, n. 1, p. 35 e p. 37, jan./fev. de 1977. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7856>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>175</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 28 e p. 30-31, maio/ago. de 1992 e CURSO sobre Direito Agrário em São Paulo. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 4, p. 61, jul./ago. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7208>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>176</sup> Em 1977, a ABRA apresentou o trabalho “O Proálcool e as responsabilidades do setor agrícola” e, em 1982, a Associação coordenou os debates sobre o tema “Conflitos sociais no campo brasileiro”. Fonte: ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 30 e p. 32, maio/ago. de 1992. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

<sup>177</sup> Os seminários foram os seguintes: “Estrutura agrária e o desenvolvimento recente da agricultura no Brasil” (1977), “Estrutura agrária e política de desenvolvimento” (1978) e “Estrutura agrária, Estado e sociedade” (1980).

<sup>178</sup> Os trabalhos foram publicados nos seguintes boletins: Ano VIII, n. 6, nov./dez. de 1978; Ano IX, n. 1, jan./fev. de 1979 e Ano X, n. 6, jul./out. de 1980. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7208>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ABRA, como Caio Prado Júnior, Ignácio Rangel e Ruy Miller Paiva (Côrtes, 1990, p. 36-37). Alguns acadêmicos se associaram e fizeram parte do conselho deliberativo da entidade, como os economistas Sérgio Salomé Silva (1979-1980) e Tamás Szmreésányi (1981-1982), ambos da UNICAMP.<sup>179</sup> Outros intelectuais se tornaram representantes da ABRA nos seus estados, como Alberto Passos Guimarães (1980-1982), no Rio de Janeiro, e José Eli da Veiga (1981-1983), em São Paulo.<sup>180</sup>

No processo de transição política, a ABRA também estabeleceu relações com entidades vinculadas à Igreja Católica que lidavam com problemas relacionados à questão agrária. Esse foi o caso da Comissão Pastoral da Terra (CPT).<sup>181</sup> Uma das vias de relação da ABRA com a CPT foi a realização de reuniões para a troca de experiências entre as duas entidades.<sup>182</sup> A Associação também publicou artigos de autoria de assessores da CPT no periódico *Reforma Agrária*. Além disso, na seção “Notícias”, onde o boletim reproduzia trechos de matérias de jornais e revistas de grande circulação, a ABRA republicou partes de reportagens que abordavam denúncias feitas pelos agentes pastorais, como ameaças de despejo de posseiros, grilagem de terras, expulsão de agricultores dos seus lotes e sequestro de trabalhadores rurais. A relação entre ambas as entidades também aconteceu por meio dos membros que pertenciam simultaneamente à CPT e à ABRA. Alguns integraram o conselho deliberativo da Associação, como o advogado Thomás Miguel Preerburger, entre 1981 e 1982.<sup>183</sup> Outros foram representantes estaduais da ABRA, como o economista João Pedro Stédile, no Rio Grande do Sul, de 1980 a 1981.<sup>184</sup>

No decorrer da abertura “lenta, gradual e segura”, a ABRA também buscou novas fontes de recurso para custear suas atividades. Até o final dos anos 1970, a

---

<sup>179</sup> Ver Apêndice C: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988).

<sup>180</sup> DELEGADOS da ABRA nos estados. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano X, n. 6, 1980 até Ano XII, n. 1-2, 1983. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7208>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>181</sup> A CPT foi criada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em outubro de 1975.

<sup>182</sup> SILVA, José Gomes da. Relatório da diretoria da ABRA referente ao biênio 1975-1976. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VII, n. 1, p. 36, jan./fev. de 1977. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7856>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>183</sup> Ver Apêndice C: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988).

<sup>184</sup> DELEGADOS da ABRA nos estados. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano X, n. 6, 1980 até Ano XI, n. 4, 1981. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7208>. Acesso em: 2 jun. 2023.

Associação possuía três fontes de receita: as anuidades pagas pelos associados, o ganho proveniente da venda do boletim *Reforma Agrária* e o subsídio da CONTAG para a impressão desse periódico. Assim, em 1979, a entidade iniciou tratativas com a Fundação Ford visando angariar recursos para dar continuidade a suas ações e desenvolver novos projetos.<sup>185</sup> Como resultado, a ABRA firmou convênios com essa fundação privada, os quais financiaram as atividades da Associação até o início dos anos 1990 (Anderson, 2002, p. 68).<sup>186</sup> Uma delas foi o informativo *Reforma Agrária*, que, além do patrocínio da CONTAG, passou a ser editado com financiamento da Fundação Ford, a partir de janeiro de 1984.<sup>187</sup>

Uma questão a ser respondida é por que a Fundação Ford financiou atividades da ABRA a partir do final dos anos 1970. Para responder a essa pergunta, é necessário considerar a relação entre a referida agência e a política externa dos Estados Unidos. Como apresenta Muniz (2017), no contexto da Guerra Fria, o apoio de fundações filantrópicas a projetos que contribuíssem para o desenvolvimento econômico e para a estabilidade social de outros países era parte da estratégia da Casa Branca na política de combate à “ameaça comunista”. Assim, em 1948, a Fundação Ford começou a cooperar com o governo estadunidense e desenvolveu ações no exterior que convergiam com os propósitos anticomunistas de Washington. Nesse cenário, a agência instalou escritórios em diferentes países, inclusive no Brasil, em 1962, onde definiu o setor rural como um dos seus eixos de ação. Entre 1962 e 1976, a entidade destinou grande parte dos seus recursos para universidades públicas, a fim de que criassem programas de pós-

---

<sup>185</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 31, maio/ago. de 1992. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

<sup>186</sup> Foram quatro projetos realizados com recursos da Fundação Ford nesse período: “Projeto Jurídico” (previa criar uma rede de assessoria jurídica aos trabalhadores rurais e realizar uma pesquisa sobre conflitos ligados à posse da terra), “Levantamento de conflitos de trabalhadores rurais no Brasil” (pretendia realizar um estudo comparativo sobre disputas trabalhistas e conflitos rurais no país), “Dez anos de luta pela terra” (visava elaborar dossiês sobre conflitos no campo a partir de documentos dos arquivos da CONTAG e da CPT) e “Fortalecimento institucional da ABRA” (previa ofertar cursos sobre questão agrária e direito agrário e continuar a publicar o boletim *Reforma Agrária*) (Côrtes, 1990, p. 59-60).

<sup>187</sup> Até 1984, além do financiamento da CONTAG e da Fundação Ford, o boletim *Reforma Agrária* foi impresso, algumas vezes, com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

graduação em temas como ciências sociais rurais e economia agrícola (Muniz, 2017, p. 25-27 e p. 30-31).<sup>188</sup>

De acordo com Anderson (2002), entre 1977 e 1985, a atuação da Fundação Ford voltada ao setor rural do Brasil priorizou o financiamento de instituições cujas pautas fossem relacionadas aos temas da posse da terra e dos direitos humanos. A Fundação pretendia contemplar principalmente entidades da sociedade civil, por dois motivos. Por um lado, devido à maior possibilidade de tais entidades se organizarem e atuarem no contexto de transição política pelo qual o país passava. Por outro lado, por conta da redução dos recursos a serem doados, os quais, na visão da agência, teriam mais impacto se repassados a entidades da sociedade civil do que a instituições públicas, como as universidades, cujos projetos requeriam mais verbas.<sup>189</sup> A ABRA foi uma das primeiras entidades contempladas (Anderson, 2002, p. 62 e p. 67).

Considero que a Associação foi uma das donatárias porque defendia uma proposta de reforma agrária convergente com a visão capitalista da Fundação Ford. Como já mencionado, a reforma reivindicada pela ABRA visava ao desenvolvimento econômico nacional, respeitava o princípio da propriedade privada e evocava a desapropriação por interesse social nos casos de desrespeito à função social da terra, o que incidia principalmente sobre as terras improdutivas, conforme previsto na Lei n. 4.504/1964. Além disso, a Associação tinha relações com outras agências internacionais também alinhadas aos interesses dos Estados Unidos, o que pode ter contribuído para sua aceitação junto à Fundação Ford.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> O objetivo da Fundação Ford era criar condições para formar quadros qualificados para trabalhar em áreas como política e planejamento agrícola e tecnologias da produção agrícola, as quais, na concepção da agência, poderiam alavancar o desenvolvimento econômico do país e torná-lo menos suscetível à influência comunista (Muniz, 2017, p. 30-31).

<sup>189</sup> Em meados dos anos 1970, a Fundação Ford reduziu os recursos para financiamento de projetos devido aos desembolsos excessivos nos anos anteriores e aos fracos resultados financeiros obtidos pela empresa naquele período (Anderson, 2002, p. 62).

<sup>190</sup> Entre 1975-1976, a ABRA realizou três consultorias para a FAO/ONU, que resultaram em dois trabalhos (“Informe sobre a Reforma Agrária no Brasil” e “Informe sobre Planejamento Regional e as Agrovilas da Transamazônica”) e em uma consulta sobre direito agrário. No mesmo período, a Associação assessorou o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas da Organização dos Estados Americanos (IICA/OEA) na preparação do informe regional sobre a situação da reforma agrária na América Latina. Na pesquisa, não encontrei informações sobre os conteúdos desses informes e nem menção a outras consultorias prestadas pela ABRA a tais instituições. Fonte: SILVA, José Gomes da. Relatório da diretoria da ABRA referente ao biênio 1975-1976. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VII, n. 1, p. 32, jan./fev. de 1977. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7856>. Acesso em: 2 jun. 2023.

Dois aspectos relativos à ABRA, no processo de abertura política de 1979 a 1984, devem ser destacados. O primeiro são as mudanças pelas quais a Associação passou nesse período. Para além da presença em outros estados da federação e da relação com uma agência internacional de financiamento, a entidade passou por uma renovação no seu quadro de associados. A aproximação com as universidades permitiu à Associação atrair muitos intelectuais, alguns situados à esquerda do espectro político. Dessa forma, aos engenheiros agrônomos e aos sindicalistas rurais, que constituíam as principais categorias que integravam a ABRA, se somaram professores universitários e outros pensadores que se dedicavam a analisar os problemas agrários do país.

Além disso, a articulação com a CPT trouxe para a Associação quadros do catolicismo que militavam na luta pela terra. Porém, diferentemente dos anos 1960, quando os católicos que integraram a ABRA pertenciam à corrente modernizadora conservadora, os segmentos do catolicismo que se associaram à ABRA, no período em questão, faziam parte do que se convencionou denominar “Igreja popular”, corrente que vinculava fé e justiça social e que concebia o combate às desigualdades sociais, inclusive no campo, como parte da missão profética da Igreja (Mainwaring, 1989, p. 169 e p. 174).<sup>191</sup>

O segundo aspecto a ser ressaltado é o posicionamento dos membros da ABRA em relação à ditadura militar. Avalio que a preferência dos sócios da ABRA de se filiarem ao PMDB e ao PT, partidos de oposição à ditadura, revela que, no âmbito interno da Associação, prevalecia o posicionamento contrário ao regime autoritário então vigente. Isso marca uma diferença em relação aos anos 1960, quando os fundadores da ABRA não questionaram a ditadura militar, mas sim a política fundiária dos governos Castelo Branco e Costa e Silva.

Considero que a postura da Associação, contrária à ditadura, foi se desenvolvendo no decorrer da década de 1970, quando a ABRA, além de defender uma política de reforma agrária que era rechaçada pelos governos militares, desenvolveu ações junto aos sindicatos rurais, que, como já mencionado, eram vítimas da repressão, e denunciou a violência que atingia os trabalhadores do campo, bem como suas péssimas condições de trabalho e de sobrevivência, especialmente no caso dos chamados “boias frias”. Esses fatores, somados ao ingresso de novos associados,

---

<sup>191</sup> Sobre o perfil da corrente modernizadora conservadora, ver a seção “A formação da ABRA (1967)”, no primeiro capítulo dessa dissertação.

oriundos principalmente da academia e da militância da “Igreja popular”, fizeram da ABRA uma entidade cujos integrantes compartilhavam um posicionamento predominantemente contra a ditadura militar durante o processo de abertura política entre o final dos anos 1970 e a primeira metade da década de 1980.

No contexto de transição política, o governo do ditador Figueiredo teve de lidar com a crescente reivindicação de demandas sociais há muito represadas e uma delas era a demanda por reforma agrária. Esta passou a ser cada vez mais pleiteada no espaço público por agentes como trabalhadores rurais e urbanos, representantes de instituições religiosas e entidades da sociedade civil. A luta pela reforma agrária abarcou a reivindicação pelo direito de acesso à terra e o questionamento às consequências da modernização no campo implementada durante a ditadura militar, tais como a concentração fundiária e o êxodo rural, que deixaram inúmeros trabalhadores do campo sem terra. Acampados à beira de estradas, esses trabalhadores muitas vezes recorriam à estratégia de ocupar terras improdutivas como forma de pressionar o governo (Medeiros, 2003, p. 30-32).

Assim, em maio de 1979, no III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, a CONTAG pleiteou a realização de uma reforma agrária total, completa, imediata e com a participação dos trabalhadores do campo.<sup>192</sup> A partir desse encontro, a Confederação passou a defender a reforma da estrutura fundiária como condição necessária para a redemocratização do país. Também defendeu a mobilização e a pressão coletiva como meios preferenciais para encaminhar e cobrar as reivindicações dos trabalhadores rurais (Grynzspan, 2010, p. 334-335).

No ano seguinte, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), ao fim da sua XVIII Assembleia Geral, em Itaipu (SP), lançou o documento “Igreja e problemas da terra”, no qual fez uma forte defesa dos trabalhadores rurais e da reforma agrária. No documento, os bispos declararam apoio aos “esforços do homem do campo por uma autêntica Reforma Agrária, em várias oportunidades já definida, que lhe possibilite o acesso à terra e condições favoráveis para seu cultivo”.<sup>193</sup> Em 1981, foi a vez da

---

<sup>192</sup> Para a CONTAG, a reforma agrária total, completa e imediata deveria, respectivamente, abarcar todas as regiões do país, beneficiar a maioria dos trabalhadores rurais e ter prazo de início e de conclusão (Ramos, 2011, p. 197).

<sup>193</sup> CNBB. Igreja e problemas da terra. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano X, n. 2, p. 18, mar./abr. de 1980. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8324>. Acesso em: 26 ago. 2023.

realização da Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), evento que reuniu diferentes segmentos dos sindicatos dos trabalhadores urbanos, bem como representantes da CONTAG e de sindicatos rurais. No encontro, a reforma fundiária foi inserida como uma das reivindicações dos trabalhadores do campo e da cidade (Ramos, 2011, p. 205-206).<sup>194</sup>

A ABRA respaldou as iniciativas da CONTAG, da CONCLAT e da CNBB. A Associação participou, como observadora, do Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais de 1979 e divulgou, no seu boletim, as resoluções aprovadas nesse evento e na CONCLAT de 1981.<sup>195</sup> Em relação à CNBB, a ABRA não só publicou, no seu periódico, a íntegra do documento “Igreja e problemas da terra”, como dedicou seu editorial para enaltecer a postura dos bispos:<sup>196</sup>

A “Reunião de Itaici” (...) foi na verdade um dos acontecimentos mais importantes da história fundiária do Brasil. (...) O Documento de Itaici deve servir como mais uma grande denúncia e uma proposta sugestiva de revisão dos instrumentos legais existentes que, além de descumpridos pela falta de decisão política do governo, refletem interesses conflitantes que, como pudemos constatar nestes anos, o poder econômico e o poder político das classes dominantes manobram e sempre direcionam a seu inteiro favor.

A ABRA também realizou um encontro para discutir reforma agrária, intitulado “Avaliação dos XV anos de vigência do Estatuto da Terra”. Realizado em Campinas, em 1979, o evento reuniu dirigentes sindicais, advogados, representantes da Igreja Católica, como o arcebispo de Olinda e Recife, dom Hélder Câmara, dentre outros interessados no assunto. No encerramento da reunião, a principal conclusão da ABRA foi a de que, embora decorridos 15 anos desde sua aprovação, os mecanismos institucionais previstos no Estatuto da Terra ainda eram adequados para realizar uma

<sup>194</sup> As outras reivindicações eram direito de greve, salário mínimo nacional unificado, liberdade e autonomia sindical, negociação livre e direta entre empregados e empregadores, criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e extinção da Lei de Segurança Nacional (Ramos, 2011, p. 205-206).

<sup>195</sup> Horiguti, Roberto Toshio *et al.* Questões Agrárias. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IX, n. 4, p. 14-29, jul./ago. de 1979 e SILVA, José Francisco da; FERRI, Gelindo Zulmiro. A Questão Agrária na I CONCLAT. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XI, n. 6, p. 17-25, nov./dez. de 1981. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7208>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>196</sup> A reunião de Itaici: Medellín e Puebla chegando à Terra do Brasil. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano X, n. 2, p. 1, mar./abr. de 1980. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8322>. Acesso em: 2 jun. 2023.

efetiva reforma fundiária no país. Para a Associação, a desapropriação por interesse social, com o pagamento das indenizações em títulos da dívida agrária, seria capaz de “colocar rapidamente à disposição da Reforma os recursos fundiários necessários a uma ampla redistribuição de terras agrícolas privadas”. A ABRA reiterou suas críticas ao INCRA, afirmando que a estrutura da autarquia, desprovida de recursos humanos e orçamentários, inviabilizava a realização de “uma tarefa séria e eminentemente popular como uma Reforma Agrária”. Por fim, a Associação voltou a criticar a subordinação do INCRA ao Ministério da Agricultura, classificando essa vinculação como “parte da estratégia da contra-reforma”.<sup>197</sup>

Diante das reivindicações, o governo acionou o Ministério da Agricultura e o INCRA. No governo Figueiredo, as duas instituições foram comandadas por economistas. Inicialmente, a pasta da Agricultura foi chefiada por Delfim Neto, professor de economia da USP que havia sido ministro da Fazenda de 1967 a 1974.<sup>198</sup> Em agosto de 1979, Neto foi substituído por Amauri Stábile, que até então havia ocupado o cargo de secretário-executivo do Ministério da Agricultura.<sup>199</sup> O presidente do INCRA era Paulo Yokota, ex-aluno de Delfim Neto e que havia integrado as equipes do Ministério da Fazenda e do Banco Central, nos governos dos ditadores Costa e Silva e Médici, respectivamente.<sup>200</sup>

Os dirigentes do Ministério da Agricultura e do INCRA eram avessos a uma política de reforma agrária baseada na desapropriação de terras. Delfim Neto descartava essa proposta por considerar que ela acarretaria desorganização no setor produtivo rural e prejudicaria o crescimento da produção no campo. Ele afirmava que seria inconcebível “o governo pretender realmente organizar o setor produtivo agrícola (...) começando com uma medida que, em todos os lugares do mundo, países capitalistas e

---

<sup>197</sup> SILVA, José Gomes da. **Avaliação de XV anos de vigência do Estatuto da Terra**: aspectos político-institucionais, 1979, p. 10. Localização: NDPH/UEL.

<sup>198</sup> MAYER, Jorge Miguel; LEMOS, Renato; CORREIA, Maria Letícia. Antônio Delfim Neto. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-delfim-neto>. Acesso em: 28 mar. 2023.

<sup>199</sup> A pedido do ditador João Figueiredo, Delfim Neto assumiu a Secretaria de Planejamento do Governo Federal. Fonte: CECHINE, Sinclair. Amauri Stábile. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível: <HTTPS://WWW18.FGV.BR/CPDOC/ACERVO/DICIONARIOS/VERBETE-BIOGRAFICO/ANGELO-AMAURI-STABILE>. Acesso em: 23 mar. 2023.

<sup>200</sup> SOCIEDADE BRASILEIRA DE CULTURA JAPONESA E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Falecimento de Paulo Yokota**. Disponível em: <https://www.bunkyo.org.br/br/2021/11/falecimento-de-paulo-yokota/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

socialistas, produziu enorme desorganização.”<sup>201</sup> O seu sucessor, Amauri Stábile, manteve a mesma conduta. Segundo Stábile, a reforma agrária, além de desorganizar a produção agrícola, era uma medida dispendiosa e o governo não dispunha de “recursos para levar assistência técnica e apoio a uma reforma agrária ampla no País”.<sup>202</sup> O mesmo raciocínio guiava o presidente do INCRA. Para Paulo Yokota, a implementação de uma reforma agrária distributivista não constava nos planos da autarquia, pois desestruturaria a economia agrária. Yokota ressaltava que “o INCRA não tem interesse em desapropriar terras, a não ser em áreas de ocupação consolidada e quase a pedido dos proprietários”.<sup>203</sup>

A primeira resposta do Governo Federal para as reivindicações por reforma agrária foi o imposto territorial progressivo, como aconteceu no início da ditadura militar.<sup>204</sup> Em meados de 1979, já na gestão de Amauri Stábile na pasta da Agricultura, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei n. 38, que alterava as normas para fixação do imposto sobre a propriedade territorial rural, o qual foi aprovado em dezembro do mesmo ano. A principal inovação da lei foi o aumento do número de alíquotas para o cálculo do imposto, as quais deveriam ser aplicadas progressivamente, conforme a extensão das terras não cultivadas.<sup>205</sup> A título de estímulo fiscal, o texto aprovado pelo Congresso também previa a diminuição de até 90% do ITR, de acordo com o grau de utilização econômica do imóvel rural.<sup>206</sup> Dessa forma, por meio de pressões econômico-financeiras decorrentes da legislação tributária, o governo esperava inibir a manutenção de terras ociosas.

---

<sup>201</sup> DELFIM: reforma agrária é um absurdo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. 47, 05 abr. 1979. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19790405-31919-nac-0047-999-47-not>. Acesso em: 12 abr. 2023.

<sup>202</sup> STÁBILE, Amauri. Intervenção só para disciplinar. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. 54, 11 maio 1980. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19800511-32256-nac-0054-999-54-not>. Acesso em: 12 abr. 2023.

<sup>203</sup> INCRA, com 370 milhões de ha, prefere não desapropriar. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 27, 31 ago. 1980. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19800831&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em: 09 abr. 2023.

<sup>204</sup> Além de responder às demandas por reforma agrária, o novo ITR progressivo pretendia também inibir a manutenção de terras ociosas e estimular a produção agrícola nas propriedades rurais, tendo em vista a ameaça de crise no abastecimento de alimentos no país (Delgado, 2010, p. 38-40).

<sup>205</sup> Lei n. 6.746, de 10 de dezembro de 1979. O artigo 50 do Estatuto da Terra previa uma só alíquota, de 0,2%, para o cálculo do ITR. A Lei n. 6.746/1979 alterou esse artigo e ampliou o número de alíquotas para 22, que variavam de 0,2% a 3,5%, conforme o tamanho da propriedade.

<sup>206</sup> Art. 1º da Lei n. 6.746, de 10 de dezembro de 1979. A redução poderia ser de até 45%, considerando o grau de utilização da terra, e de mais 45%, em função do nível de eficiência na exploração.

No começo dos anos 1980, o governo adotou outra medida para responder às demandas sociais pelo acesso à terra. Em outubro de 1981, o Presidente da República em exercício, Aureliano Chaves (PDS-MG), enviou ao Congresso Nacional, em regime de urgência, um projeto de lei que visava instituir um novo regramento para aquisição de terras por meio do usucapião. O projeto foi aprovado e a lei, que dispunha sobre a aquisição de imóveis rurais por usucapião especial, entrou em vigor em dezembro daquele ano. A nova legislação reconhecia o domínio legal para aqueles que, por cinco anos ininterruptos, houvessem ocupado, sem oposição, uma área contínua de, no máximo, 25 hectares e a tivessem tornado produtiva. A regra abrangia terras particulares e terras devolutas, exceto aquelas consideradas indispensáveis à segurança nacional, as quais deveriam ser especificadas pelo Conselho de Segurança Nacional.<sup>207</sup> Com mais essa medida, o governo tentava contemplar as reivindicações fundiárias, mas sem recorrer a uma reforma agrária redistributiva.

O período de governo do ditador Figueiredo também foi marcado pela intensificação dos conflitos no meio rural. Na passagem dos anos 1970 para a década de 1980, o quadro de violência no campo se agravou como resultado do processo de modernização implementado pelos governos militares. Como afirma Medeiros (2019), a política de modernização “não só intensificou conflitos nas áreas antigas como em novas áreas, onde o capital, em suas diversas formas, chegou impondo novos usos da terra e novas formas de trabalho” (Medeiros, 2019, p. 200). As tensões sociais no meio agrário ganharam maior proporção, a exemplo da região da Amazônia, onde áreas como o vale do rio Tocantins e do rio Araguaia se tornaram palco de violentos enfrentamentos decorrentes de disputas fundiárias (Grynzspan, 2010, p. 332).

Conforme apresenta Martins (1985), a solução encontrada pelo governo para lidar com o recrudescimento da violência no meio rural foi a intervenção nas áreas onde os conflitos eram mais acentuados. Em fevereiro de 1980, foram criados o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT) e o Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (GEBAM).<sup>208</sup> Ambos eram subordinados ao Conselho de

---

<sup>207</sup> Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981.

<sup>208</sup> O GETAT foi instituído pelo Decreto-lei n. 1.767/1980 e tinha a finalidade de “coordenar, promover e executar as medidas necessárias à regularização fundiária no Sudeste do Pará, Norte de Goiás e Oeste do Maranhão”. O GEBAM foi instituído pelo Decreto n. 84.516/1980 com o objetivo de “coordenar as ações de fortalecimento da presença do Governo Federal na margem esquerda do Baixo Amazonas, acompanhar os projetos de desenvolvimento e colonização naquela região, bem como propor medidas para a solução

Segurança Nacional. Formalmente, esses grupos tinham a finalidade de propor e de executar medidas para solucionar os problemas fundiários dessas áreas. Porém, na prática, suas ações visavam desmobilizar os trabalhadores rurais e intimidar os setores que os apoiavam, como lideranças sindicais e grupos pastorais da Igreja Católica, a exemplo da CPT e do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) (Martins, 1985, p. 19-20 e p. 24-25).

O envolvimento militar na questão agrária prosseguiu no governo Figueiredo. Em agosto de 1982, foi criado o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF). Para o cargo de ministro, foi nomeado o general Danilo Venturini, que era secretário-geral do CSN. Nesse rearranjo institucional, o INCRA tornou-se vinculado ao MEAF. Assim como o GETAT e o GEBAM, a nova pasta ministerial era subordinada ao Conselho de Segurança Nacional. O decreto que fundou o novo ministério também instituiu o Programa Nacional de Política Fundiária, o qual tinha as finalidades de unificar a implantação dos projetos fundiários do Governo Federal, assegurar o cumprimento das metas na regularização fundiária e intensificar a execução do Estatuto da Terra. A principal atribuição do MEAF era executar esse programa.<sup>209</sup> Na visão de Martins (1985), a criação desse ministério representou o auge da militarização da questão agrária no país, cujo objetivo era “esterilizar politicamente o debate sobre a propriedade fundiária e a luta pela terra” (Martins, 1985, p. 26).

Em abril de 1982, a ABRA se pronunciou sobre as medidas até então adotadas pelo Poder Executivo federal para lidar com as questões fundiárias. Para isso, a Associação publicou, no seu boletim, o artigo intitulado “As Respostas do Governo ao Problema Agrário”, assinado pelo seu diretor-presidente, Carlos Lorena.<sup>210</sup> Nesse texto, a ABRA se manifestou sobre as medidas legais – criação do novo imposto territorial progressivo e do usucapião especial – e institucionais – criação do GETAT e do GEBAM – tomadas pelo governo. Sobre a outra medida institucional, que foi a criação

---

de seus problemas fundiários”. Sua área de atuação correspondia aos municípios de Almeirim (PA) e Mazagão, no território federal do Amapá.

<sup>209</sup> Decreto n. 87.457, de 16 de agosto de 1982.

<sup>210</sup> LORENA, Carlos. As Respostas do Governo ao Problema Agrário. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 2, p. 26-34, mar./abr. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8732>. Acesso em: 2 jun. 2023.

do MEAF, a Associação emitiu opinião em uma nota oficial, publicada em agosto do mesmo ano, e depois reproduzida no seu periódico.<sup>211</sup>

Nesse sentido, a ABRA revelou ceticismo em relação aos resultados efetivos do novo ITR progressivo. Se, por um lado, a entidade considerava que essa lei, ao adotar um maior número de alíquotas com valores mais elevados, poderia proporcionar “alguma divisão da propriedade rural”, por outro lado, ela não via disposição política do governo para aplicar o novo regramento tributário, principalmente para fazê-lo incidir, de fato, sobre os latifundiários. A esse respeito, a ABRA denunciou que não tinha “a menor notícia, até hoje, mais de 2 anos depois de promulgada a Lei n. 6.746, de nenhum executivo fiscal movido para a cobrança do ITR dos grandes donos de terra”.<sup>212</sup>

A Associação também se mostrou cética sobre a eficácia da lei do usucapião especial. A ABRA reconhecia, como um dos aspectos positivos dessa lei, a redução do prazo necessário para obtenção da terra por meio do usucapião, o que poderia favorecer especialmente os posseiros.<sup>213</sup> Mas, ao mesmo tempo, a Associação entendia que as condições impostas pela nova legislação, para o reconhecimento do domínio legal sobre o lote de terra, poderiam restringir a quantidade de beneficiários. A principal crítica da entidade recaiu sobre o fato de as áreas consideradas de segurança nacional não estarem sujeitas ao usucapião. No entendimento da ABRA, isso poderia excluir a maioria dos posseiros que viviam em estados como Acre e Rondônia, por exemplo.<sup>214</sup>

Avalio que os posicionamentos da ABRA, em relação às duas iniciativas legais, expressavam o descrédito da Associação em relação à política fundiária do governo Figueiredo. Apesar de reconhecer alguns aspectos positivos no novo ITR progressivo e na lei de usucapião especial, a ABRA considerava que ambas as medidas, isoladamente,

---

<sup>211</sup> ABRA. Nota Oficial. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 4, p. 62, jul./ago. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8826>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>212</sup> LORENA, Carlos. As Respostas do Governo ao Problema Agrário. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 2, p. 32, mar./abr. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8732>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>213</sup> Originalmente, os prazos para obtenção de terra via usucapião eram de 20, 15 e 10 anos, conforme a especificidade de cada situação.

<sup>214</sup> LORENA, Carlos. As Respostas do Governo ao Problema Agrário. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 2, p. 27-28 e p. 34, mar./abr. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8732>. Acesso em: 2 jun. 2023.

não conduziram a uma efetiva reforma agrária. Isso porque, além de não enfrentarem o problema fundiário central, que, para a entidade, era a desapropriação de terras improdutivas, os dois dispositivos apresentavam entraves que comprometiam sua eficácia, tais como a indisposição política do governo na aplicação efetiva da lei, como era o caso do ITR sobre os grandes latifundiários, e as restrições contidas no próprio texto legal, como acontecia com o usucapião especial. Por esse motivo, a ABRA afirmava que cada uma dessas medidas vinha “acompanhada de fatores que a levarão ao fracasso”. Assim, embora não tenha assumido uma postura sectária, de condenar e de rejeitar por completo ambos os instrumentos apresentados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional, a Associação não manifestou confiança no alcance da política fundiária do governo e manteve-se na defesa da reforma fundiária redistributiva, considerada por ela como o “único caminho para solucionar a situação de nossa estrutura agrária”.<sup>215</sup>

A ABRA se manifestou, ainda, em relação ao GETAT e ao GEBAM, posicionando-se contrariamente às duas instituições. Para a Associação, era um erro o governo delegar a dois grupos, subordinados ao Conselho de Segurança Nacional, a competência para lidar com um problema como a questão fundiária, que, no seu entendimento, era de natureza social. Na visão da ABRA, a melhor maneira de garantir a segurança nacional no meio agrário seria retirando as terras das “mãos de grandes empresários ausentes, muitas vezes dependentes das multinacionais” e redistribuindo-as “nas mãos de pequenos produtores, gerando alimentos e matérias-primas”.<sup>216</sup>

A Associação também se posicionou sobre a criação do MEAF. Em nota oficial, a ABRA criticou o novo ministério, considerando que sua fundação se deu de modo oportunista, às vésperas de um período eleitoral,<sup>217</sup> e que foi mais motivada pelo “Almanaque do Exército” do que pelos “interesses dos posseiros, minifundistas, pequenos parceiros e arrendatários.” A Associação destacou que a nova pasta ministerial nascia com um perfil “militarista, elitista e impositivo”, o qual só poderia ser

---

<sup>215</sup> LORENA, Carlos. As Respostas do Governo ao Problema Agrário. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 2, p. 28 e p. 33, mar./abr. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8732>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>216</sup> Idem, p. 27.

<sup>217</sup> Referência às eleições para governadores estaduais, realizadas em novembro de 1982. A última eleição desse tipo havia ocorrido em 1965.

superado se o ministério incorporasse, em sua estrutura organizativa, a participação dos trabalhadores rurais.<sup>218</sup>

Considero que o posicionamento da ABRA em relação ao GETAT, ao GEBAM e ao MEAF pode ser interpretado como uma resposta ao recrudescimento da militarização da questão agrária no governo Figueiredo. Para a Associação, os problemas fundiários, principalmente a demanda pelo acesso à terra e a intensificação dos conflitos rurais, não deveriam ser tratados a partir da perspectiva da segurança nacional. Na visão da ABRA, a solução desses problemas passava, essencialmente, por uma reforma agrária baseada na desapropriação das terras que não cumprissem sua função social. Nesse sentido, as ações do GETAT, do GEBAM e do MEAF, bem como a vinculação do INCRA a este ministério, iam de encontro aos propósitos da Associação, pois nenhuma destas instituições tinha a perspectiva de implementar uma política reformista no campo. Ao assumir o MEAF, o próprio general Venturini declarou que “não queria ser visto como o ministro da Reforma Agrária”.<sup>219</sup> Tudo isso motivava a postura crítica e contrária da ABRA a essas três entidades do governo.

No que diz respeito à sua atuação como grupo de interesse, durante o governo do ditador João Figueiredo, a ABRA atuou apenas junto ao Poder Legislativo. Em relação ao Congresso Nacional, a Associação praticou *lobby* quando a Presidência da República apresentou o projeto de lei n. 38/1979, que propunha alterar os artigos 49 e 50 do Estatuto da Terra e estabelecer novas regras para o ITR progressivo. Nessa ocasião, a entidade elaborou propostas de emendas ao referido projeto, as quais foram encaminhadas a um parlamentar.<sup>220</sup> No que se refere ao projeto de lei que dispunha sobre o usucapião especial, não há registro de atuação da ABRA durante sua tramitação no Congresso. Na nota oficial em que se pronunciou sobre esse PL, a Associação se queixou do “escasso tempo havido para análise do projeto sobre ‘usucapião especial’”,

---

<sup>218</sup> ABRA. Nota Oficial. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 4, p. 62, jul./ago. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8826>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>219</sup> ARAGÃO, Miriam. Danilo Venturini. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: [HTTPS://WWW18.FGV.BR/CPDOC/ACERVO/DICIONARIOS/VERBETE-BIOGRAFICO/VENTURINI-DANILO](https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/venturini-danilo). Acesso em: 05 abr. 2023.

<sup>220</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 31, maio/ago. de 1992. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023. Não encontrei, na pesquisa, o nome do parlamentar.

em referência ao fato de ter sido enviado em regime de urgência ao Legislativo.<sup>221</sup> Essa manifestação da ABRA pode ser entendida como um forte indício de que a Associação não atuou no decorrer do trâmite dessa matéria.

Quanto ao Poder Executivo, diferentemente do que aconteceu nos dois governos militares anteriores, especialmente no governo Geisel, os diretores da ABRA não atuaram junto a ministros ou ao presidente do INCRA para defender a pauta da reforma agrária. Entendo que essa mudança na atuação política da Associação pode ser interpretada como resultado da sua decisão de priorizar a luta pela reforma fundiária junto a outras entidades que, no processo de abertura política, se engajaram nessa reivindicação. Como já mencionado, além da CONTAG, com a qual mantinha relações desde os anos 1960, a ABRA se aproximou, no decorrer da transição política, de entidades como a CPT e a CNBB. Essa aproximação se intensificou e se expandiu, alcançando outras entidades, entre 1983 e 1984, quando a Associação participou da Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA).

Segundo Fico (1999), a Campanha Nacional pela Reforma Agrária foi fruto da articulação promovida pelo sociólogo Herbert de Souza, mais conhecido como Betinho, que atuava no Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). A movimentação para reunir as principais entidades defensoras da reforma fundiária no país começou em 1982 e enfrentou dificuldades “em função de contradições, de conflitos e da multiplicidade de debates que o tema provocou” (Fico, 1999, p. 68).

A CNRA foi lançada em abril de 1983, em um evento realizado na Associação Brasileira de Imprensa (ABI), no Rio de Janeiro. Nesse primeiro momento, fizeram parte da Campanha a ABRA, a CONTAG, a CNBB, a CPT, o CIMI e o IBASE.<sup>222</sup> A Associação Brasileira de Reforma Agrária, que nesse período era presidida pelo engenheiro agrônomo Luís Carlos Guedes Pinto, pretendia exercer o papel de direção da CNRA (Côrtes, 1990, p. 76). Porém, tal atribuição coube ao IBASE, representado por Betinho, que foi designado coordenador nacional da Campanha (Fico, 1999, p. 68).

A CNRA não se organizou em torno de uma proposta comum de reforma fundiária para o país. As entidades que a integravam compartilhavam duas finalidades

---

<sup>221</sup> ABRA. Usucapião especial. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XI, n. 5, p. 46, set./out. de 1981. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8651>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>222</sup> CNRA. **Informe do lançamento da Campanha Nacional pela Reforma Agrária**, 1983, p. 2-4. Localização: CPDOC-FGV.

principais, que eram “articular [o] apoio de toda a sociedade brasileira à luta pela implantação da Reforma Agrária” e “mobilizar o mais amplamente possível a sociedade para ações que levem à Reforma Agrária”.<sup>223</sup> Nessa perspectiva, embora a população rural fosse considerada a principal interessada nesse tema, o alvo prioritário da Campanha era a população urbana, cujo apoio político era considerado indispensável para convencer o governo a implementar uma política de reforma fundiária no país.<sup>224</sup> Para conquistar o apoio da população nas cidades, a CNRA pretendia desenvolver ações como debates, encontros e seminários que abordassem o tema da reforma agrária.<sup>225</sup>

A Campanha Nacional pela Reforma Agrária se difundiu por outros estados.<sup>226</sup> Coube à ABRA a coordenação da CNRA em São Paulo. Essa atividade envolveu todos os membros da sua diretoria, muitos integrantes do seu conselho deliberativo e outros associados. O fundador e ex-presidente da ABRA, José Gomes da Silva, que nesse momento era secretário de Agricultura do governo Franco Montoro (PMDB-SP), também participou dessa iniciativa.<sup>227</sup>

Em São Paulo, a ABRA articulou a adesão de outras entidades à Campanha, como a FETAESP, a Federação Nacional dos Agrônomos, o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos, a União das Nações Indígenas (UNI), a ABI/SP, os diretórios acadêmicos de

<sup>223</sup> CNRA. **Informe do lançamento da Campanha Nacional pela Reforma Agrária**, 1983, p. 6. Localização: CPDOC-FGV.

<sup>224</sup> LORENA, Carlos. A Campanha Nacional pela Reforma Agrária. A URGÊNCIA DA REFORMA AGRÁRIA. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XIII, n. 4, p. 53, jul./ago. de 1983. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8990>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>225</sup> CNRA. **Informe do lançamento da Campanha Nacional pela Reforma Agrária**, 1983, p. 7. Localização: CPDOC-FGV.

<sup>226</sup> Em 1983, além do Rio de Janeiro, a CNRA foi lançada em São Paulo, no Pará, em Goiás, no Mato Grosso do Sul, no Rio Grande do Sul, em Pernambuco, no Piauí, em Santa Catarina e em Minas Gerais. Em 1984, houve o lançamento na Bahia, na Paraíba, no Maranhão, no Distrito Federal e no Paraná. Fontes: CNRA. **Informe sobre o andamento da Campanha Nacional pela Reforma Agrária**, 1983, p. 2-4. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1983%20E2%80%93%20Informe%20sobre%20o%20Andamento%20da%20CNRA%20-%20Campanha%20Nacional%20pela%20Reforma%20Agr%C3%A1ria.pdf>.

Acesso em: 11 abr. 2023; CNRA. **Boletim Informa**. Campanha Nacional pela Reforma Agrária, 1984, p. 2-4. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=16096>. Acesso em: 16 abr. 2023.

<sup>227</sup> CNRA. **Boletim especial da campanha em S. Paulo**, jul. de 1983, n. 1, p. 3. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1983%20E2%80%93%20Boletim%20E2%80%93%20Campanha%20Nacional%20pela%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%20E2%80%93%20ABRA-FETAESP.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023.

universidades como a UNICAMP e a PUC/SP, dentre outras. Três partidos políticos também apoiaram: PMDB, PT e PDT. Dentre os parlamentares, a CNRA, em São Paulo, teve o apoio de deputados estaduais – como Walter Lazzarini (PMDB), Guaçu Piteri (PMDB) e Paulo Frateschi (PT) – e da deputa federal Irma Passoni (PT-SP).<sup>228</sup>

### 3.4 Conclusão do capítulo

É possível concluir que, de 1970 a 1984, a ABRA defendeu a realização de uma reforma agrária redistributiva no país. Para isso, a Associação reafirmou que o Estatuto da Terra era o instrumento legal adequado para implementar essa política pública, principalmente por meio do dispositivo da desapropriação de terras por interesse social. A ABRA criticou a ênfase dada pelo INCRA à política de colonização nos governos dos ditadores Médici e Geisel, bem como a política do novo ITR e do usucapião especial no governo do ditador Figueiredo. A Associação ainda se opôs à criação do GETAT, do GEBAM e do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, instituições que representaram o recrudescimento da militarização da questão agrária no último governo da ditadura. Nesse sentido, a ABRA, que era contrária à subordinação do INCRA ao Ministério da Agricultura, também discordou da vinculação do Instituto ao MEAF.

Em relação ao papel da ABRA como grupo de interesse, do início dos anos 1970 até a primeira metade da década de 1980, é possível afirmar que a entidade encontrou pouco espaço para atuar junto aos tomadores de decisão do poder público. No âmbito do Poder Executivo federal, os contatos da Associação com autoridades do primeiro escalão, principalmente do Ministério da Agricultura e do INCRA, foram escassos e, quando ocorreram, como no início do governo Geisel, não se reverteram em resultados para a ABRA. No âmbito do Poder Legislativo federal, as oportunidades de ação da entidade também foram poucas e apenas uma delas, a da aprovação do novo ITR, em 1979, configurava um processo decisório envolvendo os parlamentares. Nas outras duas participações no Congresso Nacional, em 1976, a Associação buscou apoio para a pauta da reforma agrária entre deputados e senadores do MDB e da ARENA.

---

<sup>228</sup> CNRA. **Boletim especial da campanha em S. Paulo**, jul. de 1983, n. 1, p. 3. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1983%20E2%80%93%20Boletim%20E2%80%93%20Campanha%20Nacional%20pela%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%20E2%80%93%20ABRA-FETAESP.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023.

Entre 1983 e 1984, nos anos finais da ditadura militar, em uma conjuntura de fortalecimento e de mobilização da sociedade civil, a ABRA priorizou reivindicar a reforma fundiária ao lado de outras entidades, o que se concretizou na formação da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Embora não tenha exercido a direção da CNRA, a Associação foi uma das fundadoras dessa Campanha e a coordenou em um dos estados mais importantes da federação. Nesse momento, a ABRA conseguiu o apoio de outras entidades, de partidos políticos e de parlamentares à CNRA em São Paulo.

Em 1985, com a eleição indireta de um Presidente da República civil, a Associação vislumbrou a possibilidade de o novo governo implementar uma política de reforma agrária fundamentada na desapropriação de terras por interesse social. Nesse momento, setores favoráveis e contrários a essa demanda se enfrentariam no campo da disputa política, e a ABRA, mais uma vez, participou desse processo.

## **4 A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA NO INÍCIO DO GOVERNO JOSÉ SARNEY (1985-1986).**

Neste capítulo, analiso a atuação da ABRA na defesa da reforma agrária nos dois primeiros anos do governo José Sarney. Inicialmente, apresento o processo político que resultou na eleição indireta da coalizão denominada Aliança Democrática para a Presidência da República em janeiro de 1985. Em seguida, examino a composição do governo nas duas instâncias responsáveis pela política de reforma fundiária: o Ministério Extraordinário dos Assuntos Fundiários (MEAF), transformado posteriormente em Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), e o INCRA. Na sequência, abordo as mudanças na ABRA entre 1985 e 1986. Depois, exploro a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) formulada pelo governo Sarney e as reações que suscitou nos agentes favoráveis e contrários a essa medida. Por fim, analiso o Plano Nacional de Reforma Agrária aprovado pelo governo Sarney e a reação da ABRA a esse Plano.

Com isso, meu objetivo no presente capítulo é explicar como a Associação se posicionou em relação à reforma agrária no começo do governo Sarney e de que maneira a entidade se valeu do momento de redemocratização para atuar como grupo de interesse na defesa dessa pauta.

### **4.1 A eleição da Aliança Democrática**

Prevista para ocorrer em janeiro de 1985, a sucessão presidencial provocou debates, articulações e mobilizações políticas antes do término do mandato do ditador João Figueiredo. O tema da sucessão ganhou impulso em março de 1983, quando o deputado federal Dante de Oliveira (PMDB-MT) apresentou, na Câmara dos Deputados, a proposta de emenda constitucional n. 5, que previa o reestabelecimento da eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República. Como mostra Delgado (2007), os partidos de oposição se mobilizaram a fim de obter o apoio da sociedade para a aprovação da PEC n. 5/1983, o que resultou na campanha popular conhecida como “Diretas já!”. Entretanto, a mobilização foi insuficiente para que a proposta fosse aprovada. No dia 24 de abril de 1984, ela recebeu 198 votos a favor e 65 votos contrários, faltando, portanto, 22 votos para que fosse alcançado o quórum de dois

terços necessário para aprovação de emenda à Constituição Federal. Na votação, 113 deputados federais se ausentaram e houve ainda três abstenções (Delgado, 2007, p. 412-414 e p. 421).

De acordo com Kinzo (2001), a derrota da PEC n. 5/1983 evidenciou que o governo militar não abriria mão de manter o controle da sucessão presidencial via eleição indireta. Além disso, explicitou que a oposição, em termos quantitativos, não dispunha de força no Congresso Nacional para enfrentar o governo dentro das regras em vigor. Diante de tais condições adversas, o PMDB mostrou-se disposto a concorrer à Presidência da República na disputa no Colégio Eleitoral. A solução encontrada foi a de lançar a candidatura do governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, para a disputa do cargo de Presidente do país, proposta oficializada em junho de 1984 (Kinzo, 2001, p. 6-7).<sup>229</sup>

Como analisa Ferreira (2018), para vencer o pleito indireto, Tancredo Neves necessitava do apoio dos dissidentes do partido governista, que formaram a Frente Liberal.<sup>230</sup> Com esse intuito, o candidato do PMDB recorreu ao senador maranhense José Sarney, ex-presidente do PDS, convencendo-o a arregimentar os políticos que haviam rompido com o governo (Ferreira, 2018, p. 34). Segundo Maciel (2004), o principal obstáculo para a formalização do pacto entre ambas as forças políticas era o posicionamento do Vice-Presidente da República, Aureliano Chaves (PDS-MG), que resistia em apoiar Tancredo, seu tradicional adversário político em Minas Gerais. O impasse foi resolvido por meio do chamado Acordo Mineiro, firmado entre Neves e Chaves. O principal ponto do acordo era aquele em que Tancredo Neves e o PMDB se comprometiam em não realizar, na campanha eleitoral e durante o eventual futuro

---

<sup>229</sup> Durante a campanha das “Diretas já!”, a ala moderada do PMDB, que era majoritária e controlava o partido, procurou construir uma alternativa política para o caso de a emenda Dante de Oliveira não ser aprovada na Câmara dos Deputados. A candidatura de Tancredo Neves resultou da sua articulação com os governadores peemedebistas e com o governador Leonel Brizola (PDT-RJ) e do apoio dos grupos internos do PMDB (Maciel, 2004, p. 307). Outro importante apoio obtido pelo governador mineiro foi o do presidente da legenda, o deputado federal Ulysses Guimarães, que foi o articulador da campanha de Tancredo (Ferreira, 2018, p. 34).

<sup>230</sup> A indicação do ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, como pré-candidato à Presidência da República pelo PDS, provocou uma dissidência na agremiação. O senador José Sarney renunciou ao cargo de presidente do partido. Em seguida, outras figuras importantes e antimalufistas da legenda, como os senadores Marco Maciel (PDS-PE) e Jorge Bornhausen (PDS-SC), e o ex-governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, romperam com o governo. Os dissidentes formaram a Frente Liberal. Na convenção do PDS, Maluf derrotou o outro pré-candidato, o ministro Mário Andreazza, e tornou-se candidato à Presidência da República, tendo como vice o deputado federal Flávio Marcílio (PDS-CE) (Maciel, 2004, p. 308 e p. 311).

governo, nenhum ato de revanchismo em relação aos militares (Maciel, 2004, p. 308-309).

A união entre o PMDB e a Frente Liberal foi oficialmente firmada em agosto de 1984 sob o título de Aliança Democrática. Na eleição presidencial indireta, a coalizão seria representada por Tancredo Neves e pelo senador José Sarney, candidatos a Presidente e a Vice-Presidente da República, respectivamente. Enquanto Tancredo representava o PMDB, Sarney representava a Frente Liberal (Maciel, 2014, p. 291).

No ato de lançamento da Aliança Democrática, os líderes do PMDB e da Frente Liberal assinaram e divulgaram o documento denominado “Compromisso com a nação”. Nele expressaram os princípios nos quais se fundamentava a referida coalizão política. A Aliança Democrática propugnava uma “coesão nacional, em torno de valores comuns e permanentes” com a finalidade de “garantir a soberania do país, assegurar a paz, permitir o progresso econômico e promover a justiça social”. A ideia de conciliação perpassava todo documento, estando presente inclusive no trato com o passado da ditadura militar. Nesse aspecto, propunha um pacto político “sem ressentimentos, com os olhos voltados para o futuro”.<sup>231</sup>

O texto elencava as principais medidas a serem adotadas por um governo da Aliança Democrática. No plano da política, defendia a retomada das eleições diretas, o restabelecimento da independência dos poderes Legislativo e Judiciário e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Na economia, propunha a reprogramação global da dívida externa, o combate à inflação e a revisão da política salarial. Na esfera social, evocava a adoção de medidas de emergência no combate à fome e ao desemprego e o direcionamento de recursos para aumentar a oferta de serviços essenciais à população nas áreas de alimentação, saúde, educação e habitação.<sup>232</sup>

A inserção da reforma agrária no programa da Aliança Democrática foi objeto de atenção das forças políticas que a integravam. Nesse caso, o PMDB e a Frente Liberal apresentavam posições diferentes sobre o assunto. No documento publicado em 1982, intitulado “Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil”, o PMDB defendia a reforma agrária como a política adequada para solucionar o êxodo

---

<sup>231</sup> COMPROMISSO com a nação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 16, Jul./Set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198652/000836750.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 maio 2023.

<sup>232</sup> Idem, p. 17-18.

rural, os conflitos fundiários e a apropriação especulativa da terra. Para a legenda, o Estatuto da Terra, que “jamais foi levado à prática no que tange à reforma agrária”, deveria ser o instrumento legal utilizado pelo governo e, dentro dessa lei, a desapropriação de terras por interesse social deveria ser o dispositivo de referência da política agrária.<sup>233</sup> Por sua vez, a Frente Liberal, no seu manifesto de criação, divulgado em julho de 1984, assumiu atitude comedida sobre esse tema e, sem mencionar a reforma fundiária, apenas afirmou estar disposta a “formar uma maioria patriótica para (...) estabelecer uma política rural”.<sup>234</sup> Essa postura da Frente Liberal era coerente com a trajetória política dos seus membros, que, na ditadura, apoiaram os governos militares e suas políticas avessas à reforma agrária.

Apesar dos diferentes posicionamentos do PMDB e da Frente Liberal em relação à reforma fundiária, a Aliança Democrática inseriu essa demanda na sua plataforma de governo. A coalizão política assumiu o compromisso com a realização da “reforma agrária mediante o cumprimento do Estatuto da Terra e a melhoria das condições de vida do homem do campo”.<sup>235</sup> Assim, o compromisso com a reforma agrária se deu de forma genérica, enfatizando apenas a lei que seria utilizada para implementar essa política pública e sem mencionar quais dispositivos dessa lei seriam priorizados para executar a reforma da estrutura agrária do país. Com isso, a desapropriação de terras por interesse social, defendida pelos peemedebistas no seu programa partidário, não foi inserida no documento da Aliança Democrática, o que interpreto como uma solução de compromisso a que chegaram o PMDB e a Frente Liberal, diante dos posicionamentos distintos que apresentavam em relação à pauta fundiária.

No discurso proferido na cerimônia que oficializou sua candidatura à Presidência da República, Tancredo Neves reforçou seu propósito de executar a reforma fundiária no país com base na Lei n. 4.504/1964:<sup>236</sup>

<sup>233</sup> PMDB. **Esperança e mudança**: uma proposta de governo para o Brasil. 1982. Disponível em: <https://www.robertorequiao.com.br/revista-do-pmdb-esperanca-e-mudanca/>. Acesso em: 25 maio 2023.

<sup>234</sup> NÃO existimos para o conflito. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. 4, 6 jul. 1984. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19840706-33540-nac-0004-999-4-not>. Acesso em: 14 abr. 2023.

<sup>235</sup> COMPROMISSO com a nação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 17-18, Jul/Set., 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198652/000836750.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 maio 2023.

<sup>236</sup> A causa do povo, se dispensa radicalismo, exige coragem. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 4, 13 ago. 1984. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=8863&anchor=4205281&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=10cab9b734d81ab88158493d4f7a1f27>. Acesso em: 05 abr. 2023.

Não postulo medidas radicais e novas para a solução do problema agrário do Brasil. Vamos empenhar-nos em executar a legislação que aí está, proclamada e não cumprida. Para os anos próximos, a aplicação do Estatuto da Terra, por si só, corresponderá a uma revolução no campo. A democratização da propriedade rural facilitará a desconcentração industrial e o fim do êxodo rumo às imensas metrópoles, que já se tornam inabitáveis.

Uma questão que se apresenta é entender por que a Aliança Democrática inseriu a reforma agrária na sua plataforma política, ainda que o PMDB e a Frente Liberal assumissem posições distintas sobre o assunto. Avalio que a incorporação dessa pauta no programa da coalizão se deu em resposta à crescente mobilização de setores da sociedade em prol da reforma fundiária. Como mencionado no capítulo anterior, esse movimento se iniciou entre 1979 e 1981, quando entidades como ABRA, CONTAG, CNBB e CONCLAT realizaram encontros nos quais a reforma agrária constou no rol das reivindicações. Em 1983, a demanda ganhou mais alcance com a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, que se difundiu por muitos estados e conquistou novas adesões.

Em 1984, a pressão social pela democratização do acesso à terra aumentou com a participação de novas entidades na luta pela reforma fundiária, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).<sup>237</sup> O MST reivindicava a desapropriação dos latifúndios, das terras das multinacionais e das terras que pertenciam ao Estado. Para o Movimento, o acesso à propriedade fundiária deveria se dar por meio “da pressão e da luta”, o que se traduziu principalmente sob a forma de ocupações de propriedades improdutivas.<sup>238</sup> A CUT, no seu I Congresso Nacional, realizado em agosto de 1984, reivindicou uma reforma fundiária “sob o controle do conjunto dos trabalhadores” e que lhes garantisse o atendimento de demandas imediatas como a fixação do preço mínimo da produção, crédito bancário e assistência técnica gratuita.<sup>239</sup>

Desse modo, considero que a pressão de entidades e de movimentos sociais contribuiu para que a coalizão liderada por Tancredo Neves incorporasse a demanda pela reforma agrária ao seu programa. Ao fazê-lo, a Aliança Democrática procurava

---

<sup>237</sup> A CUT foi criada em agosto de 1983, na cidade de São Paulo, e o MST foi fundado em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel (PR).

<sup>238</sup> MST. **Programa de reforma agrária**, 1984 *apud* Stédile, 2012, p. 177-179.

<sup>239</sup> CUT. **Sobre a questão agrária**, 1984, p. 1. Localização: *BENSON Latin American Collection – University of Texas, at Austin*.

conquistar o maior apoio político possível entre os agentes que reivindicavam a reforma no campo.

A plataforma da Aliança Democrática obteve o apoio de diferentes setores da sociedade, a começar por grupos políticos e militares. Os governadores do PDS que apoiaram Mário Andreazza na convenção partidária, em agosto de 1984, aderiram à chapa Tancredo Neves-José Sarney após o ministro ter sido derrotado por Maluf. O PDT também deu seu apoio à coalizão entre PMDB e Frente Liberal, devido principalmente à participação do governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, na articulação que resultou no lançamento do nome de Tancredo Neves para concorrer à Presidência da República. Na área militar, o apoio veio de grande parte da alta oficialidade do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, bem como de figuras como o ex-ditador Ernesto Geisel. A anuência dos grupos militares estava fundamentada no compromisso assumido por Tancredo Neves e pelo PMDB contra qualquer revanchismo ou retaliação às Forças Armadas. Previa-se, no máximo, uma reforma simples da Lei de Segurança Nacional (Maciel, 2004, p. 310-312 e p. 315-317).

No meio empresarial, o respaldo veio de instituições como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), de empresários como Antônio Ermírio de Moraes, Abílio Diniz e Olavo Setúbal, além de representantes do capital estrangeiro. Do lado dos trabalhadores, a CONCLAT foi a principal avalizadora da proposta de pacto social formulada e defendida pela Aliança Democrática (Maciel, 2004, p. 310 e p. 313-314). Entre os trabalhadores do campo, a CONTAG procurou se posicionar como principal interlocutora das demandas desse segmento. Nesse sentido, apoiou a Aliança Democrática e reivindicou uma política de reforma agrária e uma política agrícola que integrassem um modelo econômico direcionado ao mercado interno e que garantissem geração de empregos, salários justos e distribuição de renda (Ramos, 2011, p. 209).

A ABRA também se posicionou em relação à disputa presidencial. Em dezembro de 1984, no editorial do boletim *Reforma Agrária*, assinado pelo engenheiro agrônomo Carlos Lorena, a Associação assim se pronunciou:<sup>240</sup>

---

<sup>240</sup> LORENA, Carlos. Final do Projeto Jurídico-Abra. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. Ano XIV, n. 5 e 6, p. 1-2, set./out. e nov./dez. de 1984. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9195>. Acesso em: 08 jun. 2023.

Fazemos esta publicação final no momento em que o Brasil parece começar a respirar num clima de esperança de mudanças para melhor. Devemos evitar um otimismo exagerado, pois nenhum governo pode realizar milagres; uma esperança exagerada será forçosamente seguida de desilusão. (...) Também é necessário que o Governo que se iniciará em 15 de março [de 1985] não se deixe enredar e amarrar pelos atuais detentores do poder, mesmo que seja eleito com seus votos no ilegítimo colégio eleitoral. Já se ouvem vozes provenientes dos mesmos setores que durante quase vinte anos apoiaram o estado totalitário, levantando a velha ladainha da Reforma Agrária através do imposto e outras medidas indiretas. Não há nenhum exemplo, no mundo, em que uma estrutura agrária baseada nos latifúndios tenha sido modificada por esses caminhos. Só pela ação direta, desapropriando as terras inexploradas e entregando-as a verdadeiros lavradores, se conseguem tais objetivos. A Associação Brasileira de Reforma Agrária (...) reafirma aqui sua disposição de luta por uma Reforma Agrária (em maiúsculas) verdadeira, sem disfarces nem mentiras. Afirma, também, sua esperança de que o novo Governo, com energia e apoio da grande maioria do povo brasileiro, leve avante essa Reforma.

Considero que a referência da ABRA a um “clima de esperança de mudanças para melhor” pode ser interpretada como expressão da sua expectativa em relação à vitória de Tancredo Neves no pleito presidencial, que seria realizado em janeiro de 1985. A Associação via no possível êxito eleitoral de Tancredo um importante passo para restabelecer a democracia no país. Nesse ponto, a crítica ao “*ilegítimo* colégio eleitoral” (grifo meu) é elucidativa, pois denota o anseio da entidade pelo retorno do voto direto para Presidente da República, uma das promessas de campanha da coalizão formada entre o PMDB e a Frente Liberal.

Porém, a esperança da ABRA quanto à candidatura do ex-governador mineiro estava fundamentada principalmente na expectativa de que seu eventual governo promovesse a democratização do acesso à terra no país. Nesse sentido, avalio que, ao defender a “ação direta” para desapropriar “as terras inexploradas”, a Associação reafirmava seu entendimento de que a desapropriação por interesse social, prevista no Estatuto da Terra, deveria ser o instrumento utilizado pelo futuro governo para realizar uma reforma fundiária redistributiva, ainda que essa decisão pudesse desagradar os ex-apoiadores da ditadura militar, a exemplo dos integrantes da Frente Liberal, neste momento comprometidos a votar em Tancredo Neves.

Assim, se por um lado a ABRA demonstrava apoio à candidatura da Aliança Democrática, a qual se pautava em uma proposta de conciliação política, por outro lado, a Associação dava indícios de que não abraçaria soluções conciliatórias em matéria de

reforma agrária. A entidade sinalizava que não aceitaria, de um governo liderado por Tancredo Neves, uma política fundiária que priorizasse medidas já adotadas pelos governos militares, como tributação progressiva e colonização, em detrimento da desapropriação das terras que não cumprissem sua função social. Um apoio condicionado, portanto.

Alguns grupos políticos e sociais não aderiram à Aliança Democrática. Exemplo disso foi o PT, que, em julho de 1984, divulgou uma nota na qual se posicionava favoravelmente à continuidade da luta pelas eleições diretas e contrariamente ao Colégio Eleitoral e a qualquer candidatura indireta. Houve divergências no partido, pois os deputados federais Aírton Soares, José Eudes e Bete Mendes defenderam, em outubro do mesmo ano, o apoio a Tancredo Neves. A CUT se manifestou contra a candidatura Tancredo-Sarney e seguiu na defesa de eleições livres e diretas. Além disso, a entidade sindical criticava duramente a proposta de pacto social sustentada pela Aliança Democrática, pois entendia que se tratava de uma manobra para pacificar os trabalhadores e obrigá-los a aceitar medidas impopulares, como arrocho salarial e acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Maciel, 2004, p. 313-314).

Já o MST criticava a candidatura Tancredo Neves por considerá-la evasiva, uma vez que “ele [Tancredo Neves] promete mudanças, mas explica muito pouco o que se propõe a fazer concretamente”. Por considerar que a Aliança Democrática não apresentava proposições para resolver os problemas da violência no campo e para garantir a democratização do acesso à terra, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra não declarou apoio ao ex-governador mineiro e postulou que, até que fosse apresentado um programa de governo com propostas concretas, a resposta do movimento seria pressionar as autoridades.<sup>241</sup>

A despeito dos opositores, o Colégio Eleitoral se reuniu no dia 15 de janeiro de 1985 e sufragou, com ampla margem de votos, a chapa Tancredo Neves-José Sarney.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> O que esperamos do novo governo. **Jornal dos Trabalhadores Sem Terra**, Porto Alegre, ano III, n. 39, p. 2, out. de 1984. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=2136>. Acesso em: 07 maio 2023.

<sup>242</sup> Como explica Venturini (2017), o Colégio Eleitoral era composto por 686 parlamentares, dos quais 69 eram senadores, 479 eram deputados federais e 138 eram delegados provenientes das assembleias legislativas estaduais. Os partidos que participaram do pleito foram o PMDB, o PDS, o PDT, o PTB e o PT. A Aliança Democrática sagrou-se vencedora com um total de 479 votos, contra 181 votos para a dupla dos pedessistas Paulo Maluf e Flávio Marcílio. A eleição contou ainda com 17 abstenções e nove ausências (Venturini, 2017, p. 177-178).

Assim, depois de 21 anos, o país voltou a eleger, ainda que indiretamente, um Presidente da República civil.

#### 4.2 A composição do novo governo: MEAF, INCRA e MIRAD

Antes de assumir a Presidência da República, uma das primeiras ações do Presidente eleito foi montar a equipe de governo. No caso do Ministério Extraordinário dos Assuntos Fundiários (MEAF), herdado do governo Figueiredo, Tancredo Neves almejava indicar um representante da região Norte para dirigi-lo. O nome mais cotado na imprensa e no meio político era o do advogado Bernardo Cabral, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e então assessor especial do governador do Amazonas, Gilberto Mestrinho (PMDB). Porém, Tancredo designou para o cargo o advogado paraense, até aquele momento desconhecido do grande público, Néelson de Figueiredo Ribeiro. Este foi indicado pelo governador do Pará, Jader Barbalho (PMDB), e tinha o apoio da Igreja Católica (Silva, 1987, p. 44-45).<sup>243</sup>

Considerando o contexto de redemocratização do país, entendo que a escolha de um representante civil para ocupar o Ministério Extraordinário dos Assuntos Fundiários pode ser interpretada como um gesto político do Presidente Tancredo Neves para indicar a desmilitarização da política fundiária que deveria caracterizar seu governo.<sup>244</sup> Também considero que, ao priorizar um representante do Norte para o MEAF, Tancredo sinalizava que reconhecia nas lideranças dessa região legitimidade para comandar a política agrária do país, principalmente por se tratar de uma região marcada por fortes tensões no meio rural. Por fim, a despeito de possíveis vetos que possam ter pesado contra o nome de Bernardo Cabral, avalio que o respaldo da Igreja Católica a favor de Néelson Ribeiro pode ser visto como um fator fundamental para sua escolha como ministro, pois a Igreja, especialmente por meio da CNBB e da CPT, figurava como um

---

<sup>243</sup> Néelson de Figueiredo Ribeiro foi técnico de agricultura do Ministério da Agricultura (1960), diretor do Banco da Amazônia (1964), integrante do Conselho Administrativo do Fundo Estadual de Desenvolvimento Agropecuário do Pará (1964) e presidente do Banco do Estado do Pará (1983) no governo Jader Barbalho (1983-1987). Considerado um católico praticante, entre 1963 e 1964 liderou a Ação Católica do Pará e, entre 1969 e 1971, lecionou Doutrina Social da Igreja na Escola de Serviço Social do Pará. Fonte: DEZOUZART, Elizabeth. Néelson Ribeiro. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nelson-de-figueiredo-ribeiro>. Acesso em: 09 nov. 2022.

<sup>244</sup> Como informado no capítulo anterior, o MEAF foi criado subordinado ao Conselho de Segurança Nacional. Além disso, o ditador Figueiredo indicou o próprio secretário-geral do CSN, general Venturini, para comandar o referido ministério.

dos principais atores na defesa da democratização do acesso à terra naquela conjuntura.<sup>245</sup>

No dia 12 de março de 1985, Tancredo Neves anunciou oficialmente a equipe ministerial que integraria seu governo. Entre os ministros escolhidos, havia políticos do PMDB, do Partido da Frente Liberal (PFL),<sup>246</sup> do PDS, do PTB, membros das Forças Armadas e civis sem filiação partidária.<sup>247</sup> Embora indicado pelo PMDB, o ministro Néelson Ribeiro não era filiado ao partido. A posse presidencial estava prevista para o dia 15 do mesmo mês. No entanto, na data da solenidade, o Presidente eleito precisou ser submetido a uma cirurgia e foi internado. Desse modo, José Sarney foi empossado como Presidente da República interino (Ferreira, 2018, p. 35-37).

Uma vez à frente do Poder Executivo federal, José Sarney deu prosseguimento à composição do governo, obedecendo aos acordos políticos estabelecidos por Tancredo Neves. Assim, no início de abril de 1985, ele nomeou, para presidir o INCRA, o fundador e ex-presidente da ABRA, José Gomes da Silva. A indicação do engenheiro agrônomo para ocupar a presidência da autarquia já havia sido aprovada por Tancredo e pelo ministro Néelson Ribeiro (Silva, 1987, p. 45).<sup>248</sup> Na cerimônia de posse, o novo presidente do INCRA citou a reforma fundiária como um imperativo determinado pelo político mineiro e evocou o apoio de diferentes setores da sociedade:<sup>249</sup>

Fazer a reforma agrária foi a ordem que partiu de Tancredo Neves, reafirmada pelo Vice-Presidente em exercício, José Sarney, e a mim transmitida pelo Ministro Néelson Ribeiro. Aceito a missão pelo homem de ferro que a inspirou; pela Nova e transparente República

---

<sup>245</sup> Um fator, que não estava ligado diretamente à questão da reforma agrária, parece ter contribuído para a não indicação de Bernardo Cabral para o MEAF. A participação do ex-presidente da OAB no ministério teria sido vetada devido à pressão do setor de informática de São Paulo, que se sentiu prejudicado com a consolidação do polo de informática de Manaus durante o período em que Cabral atuou no governo amazonense. Fonte: CRUZ, Ednílson; CARNEIRO, Alan. Bernardo Cabral. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-bernardo-cabral>. Acesso em: 23 nov. 2022.

<sup>246</sup> O PFL foi criado no dia 24 de janeiro de 1985 pelas lideranças políticas que integravam a Frente Liberal.

<sup>247</sup> Para conhecer os ministros indicados por Tancredo, ver Apêndice H: Ministério indicado por Tancredo Neves.

<sup>248</sup> A nomeação de José Gomes da Silva como presidente do INCRA aconteceu no dia 9 de abril de 1985, mas desde o início de março do mesmo ano ele já havia começado a trabalhar como assessor do ministro Néelson Ribeiro em Brasília (Silva, 1987, p. 46).

<sup>249</sup> SILVA, José Gomes da. Reforma Agrária e Nova República. Discurso de José Gomes da Silva na posse do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, p. 54, Jan./Abr. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9292>. Acesso em: 08 jun. 2023.

que queremos construir; pelo Presidente em exercício e pelo Ministro que em mim estão confiando. Dos trabalhadores rurais, a quem passo hoje a servir; da Igreja, sempre vigilante, a quem peço ajuda; das entidades da sociedade civil, que simbolizo na poética Associação Brasileira de Reforma Agrária; dos técnicos do INCRA; dos parlamentares, que nunca fraquejaram; dos meus companheiros do empresariado rural; de todos, enfim, que sofrem ou estudam o problema da terra, espero apoio e compreensão para a rudeza desta empreitada.

Considero que há duas hipóteses para explicar a nomeação de José Gomes da Silva para a presidência do INCRA. Em primeiro lugar, ele pode ter sido indicado devido ao seu trânsito no interior do PMDB paulista. Como informei no capítulo anterior, Gomes da Silva era filiado a esse partido e, no retorno das eleições de governadores, em 1982, ele foi escolhido pelo governador eleito em São Paulo, Franco Montoro (PMDB), para ser o secretário estadual de Agricultura, cargo que ocupou entre 1983 e 1984. De acordo com Capistrano (2022), a participação do ex-presidente da ABRA no governo estadual “contribuiu para que ele fosse recomendado ao cargo” (Capistrano, 2022, p. 93). Assim, é possível que Silva tenha sido indicado pelo próprio Montoro.

Em segundo lugar, sua indicação pode ter resultado do seu papel como defensor da inserção da reforma agrária no programa básico da candidatura de Tancredo Neves à Presidência da República. De acordo com Veiga (1990), em julho de 1984, quando aconteciam as negociações entre os peemedebistas e a Frente Liberal, o presidente do PMDB em São Paulo, Fernando Henrique Cardoso, afirmou que essa articulação política cobraria um certo preço, de modo que não seria possível “avançar certas questões, como a reforma agrária”. Dias depois, durante evento promovido pela Fundação Pedro Horta de Campinas, Gomes da Silva defendeu incluir a reforma fundiária na plataforma política de Tancredo.<sup>250</sup> Para isso, um dos argumentos de Silva foi o de que a exclusão dessa pauta “criaria sérios problemas na área dos trabalhadores e, portanto, na própria sustentação sindical à candidatura Tancredo”, o que teria convencido Fernando Henrique (Veiga, 1990, p. 75-76).

No dia 21 de abril de 1985, Tancredo Neves faleceu. A partir de então, José Sarney tornou-se Presidente da República efetivo. O novo chefe do Poder Executivo assumiu o cargo em um quadro de crise econômica e social crescentes. Além disso,

---

<sup>250</sup> A Fundação Pedro Horta era ligada ao PMDB. Posteriormente, mudou o nome para Fundação Ulysses Guimarães, título que permanece até hoje.

pesava contra Sarney um déficit de legitimidade por ter sido uma liderança que atuou na base de sustentação política dos governos militares durante a ditadura e por não ser originalmente um político dos quadros do PMDB. Nesse contexto, seu governo ficou sujeito a pressões de diferentes forças políticas, desde os partidos de oposição, aos grupos organizados da sociedade (Kinzo, 2001, p. 7-8).

No que se refere à temática agrária, a primeira iniciativa de José Sarney como Presidente efetivo foi assinar, no final de abril de 1985, o decreto que transformou o Ministério Extraordinário dos Assuntos Fundiários em Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD).<sup>251</sup> Além da mudança na nomenclatura, que incorporou a expressão “reforma agrária” no título da nova pasta, a medida trouxe outra alteração. Diferentemente do MEAF, que era subordinado ao Conselho de Segurança Nacional, o MIRAD estava subordinado à Presidência da República. Além disso, o governo previa aumentar o orçamento do MIRAD.<sup>252</sup> Na visão do ministro Néelson Ribeiro, essas mudanças eram promissoras, pois, ao livrar-se do jugo militar e ao contar com a previsão de um ganho orçamentário, o poder de decisão da nova pasta ministerial poderia aumentar. Para Ribeiro, “a continuar na condição de pasta extraordinária, seria difícil comandar a implementação da reforma agrária tão reclamada por todos”.<sup>253</sup>

A criação do MIRAD pode ser interpretada como uma forma de o Presidente José Sarney tentar se legitimar perante os grupos sociais e políticos que demandavam a reforma fundiária. Assim, o novo governo buscava atender aos setores que, a exemplo da ABRA, reivindicavam a criação de uma instância governamental voltada prioritariamente para a política de reforma agrária, como era o caso do MIRAD. Ao mesmo tempo, ao subordinar o novo ministério à Presidência da República e não ao Conselho de Segurança Nacional, entendo que o Presidente Sarney dava mais um passo para desmilitarizar a política fundiária no país e, com isso, mostrar-se comprometido com a reforma no campo.

Assim, os compromissos assumidos pela Aliança Democrática estavam, agora, sob a responsabilidade do governo José Sarney. Dentre eles constava o de realizar uma reforma agrária no país com base no Estatuto da Terra. Sem a mesma legitimidade e

---

<sup>251</sup> Decreto n. 91.214, de 30 de abril de 1985.

<sup>252</sup> SARNEY cria hoje por decreto o Ministério da Reforma Agrária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 6, 30 abr. 1985. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9123&anchor=4153613&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=4df86df7aedf082236743ee5abfb5d9d>. Acesso em: 25 maio 2023.

<sup>253</sup> Idem, p. 6.

popularidade de Tancredo Neves, e tendo de trabalhar com a equipe escolhida pelo ex-governador mineiro, o Presidente Sarney precisaria lidar com entidades que apresentavam diferentes interesses e posicionamentos em relação a essa demanda. Uma delas era a ABRA, que, nesse momento da transição democrática, passou por algumas mudanças que visavam fortalecê-la para enfrentar as disputas políticas em torno da reforma agrária.

### 4.3 A ABRA no início do governo Sarney

No biênio 1985-1986, uma nova diretoria assumiu o comando da ABRA. A equipe era composta pelo advogado Plínio de Arruda Sampaio, como diretor-presidente, pelo economista Plínio Moraes, como diretor-executivo, e pelo engenheiro agrônomo Mário Biral, como diretor-financeiro. A novidade na direção era a presença de Plínio Sampaio, pois os outros dois diretores ocupavam os respectivos cargos desde 1981.<sup>254</sup> Como informado no capítulo anterior, antes de presidir a ABRA, Sampaio foi membro do seu conselho deliberativo de 1981 a 1984.<sup>255</sup> Ao assumir a presidência da Associação, ele era suplente de deputado federal pelo PT-SP.<sup>256</sup>

A ligação de Plínio de Arruda Sampaio com a temática fundiária remonta aos anos 1960 e 1970. Quando deputado federal pelo Partido Democrata Cristão (PDC), entre 1963 e 1964, Sampaio integrou a Comissão de Política Agrícola da Câmara dos Deputados. Em 1963, foi relator na Comissão Especial de Reforma Agrária que analisou a proposta de emenda constitucional formulada pelo governo João Goulart para alterar a forma de indenização da desapropriação de terras por interesse social. Na segunda metade da década de 1960, quando esteve exilado no Chile, dirigiu o Departamento de Administração de Reforma Agrária do *Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agrária* (ICIRA), programa desenvolvido pela FAO/ONU

---

<sup>254</sup> Ver Apêndice B: Diretoria da ABRA (1967-1988).

<sup>255</sup> Ver Apêndice C: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988).

<sup>256</sup> COSTA, Marcelo. Plínio de Arruda Sampaio. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/plinio-soares-de-arruda-sampaio>. Acesso em: 30 nov. 2022.

junto com o governo chileno. Na década seguinte, quando residiu nos Estados Unidos, trabalhou na FAO/ONU.<sup>257</sup>

Uma questão a ser respondida é por que Plínio de Arruda Sampaio foi eleito presidente da ABRA para o período de 1985 a 1986. Essa questão é relevante ao se considerar que, antes disso, a Associação fora presidida predominantemente por engenheiros agrônomos. Alguns deles apresentavam um perfil mais técnico, como José Gomes da Silva e Carlos Lorena. Ambos ocupavam cargos de direção na Secretaria de Agricultura do estado de São Paulo enquanto presidiram a ABRA, nos intervalos de 1970-1979 e 1979-1982, respectivamente. Já o professor da UNICAMP, Luís Carlos Guedes Pinto, que presidiu a Associação entre 1983 e 1984, tinha um perfil mais acadêmico.<sup>258</sup>

Avalio que a mudança na direção da entidade, a partir de 1985, pode ser interpretada como uma escolha, da maioria dos associados da ABRA, por um diretor-presidente com um perfil mais político para dirigir a Associação na conjuntura em que havia a crescente expectativa de que o Poder Executivo federal implementaria uma política de reforma agrária. É certo que, desde 1983-1984, perante os membros da ABRA, o próprio Gomes da Silva já se apresentava como uma figura com mais inserção no meio político devido à sua atuação no PMDB-SP. Porém, após a vitória da Aliança Democrática no Colégio Eleitoral, embora não tenha se desligado da Associação, sua atuação esteve voltada prioritariamente para o Governo Federal, primeiro como assessor do ministro Néelson Ribeiro e, em seguida, como presidente do INCRA.

Assim, considero que o nome de Plínio Sampaio adquiriu força para presidir a ABRA, pois, além do seu histórico de defesa da reforma fundiária, inclusive por meio do trabalho em agências internacionais, Sampaio possuía experiência de atuação política nesse tema em função do seu passado como parlamentar. Além disso, como suplente de deputado federal, ele poderia, eventualmente, vir a exercer o mandato na Câmara dos Deputados. Isso era significativo principalmente devido à possibilidade de atuar na Comissão Especial de Reforma Agrária daquela Casa Legislativa.<sup>259</sup> Na Câmara,

---

<sup>257</sup> COSTA, Marcelo. Plínio de Arruda Sampaio. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/plinio-soares-de-arruda-sampaio>. Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>258</sup> Ver Apêndice A: Fundadores da ABRA e Apêndice B: Diretoria da ABRA (1967-1988).

<sup>259</sup>A Comissão Especial de Reforma Agrária foi criada na Câmara dos Deputados, por iniciativa do deputado Fernando Santana (PMDB-BA), no dia 16 de outubro de 1984 com previsão de vigência até 31 de janeiro de 1986 Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 53**, de 1984. Disponível em:

Sampaio poderia defender os interesses do seu partido, os quais, em matéria de reforma fundiária, convergiam com os da ABRA em um ponto essencial: a defesa do Estatuto da Terra como instrumento legal para dar início à reforma agrária no país.<sup>260</sup>

No início do governo Sarney, outra novidade para a ABRA foi a participação de alguns dos seus principais membros no Poder Executivo, mais precisamente no INCRA, presidido por José Gomes da Silva. Segundo Veiga (1990), Gomes da Silva montou “uma equipe altamente competente e progressista” para trabalhar no Instituto, composta por “antigos combatentes” e por uma “maior parte constituída de jovens técnicos reformistas” (Veiga, 1990, p. 80). Alguns dos novos diretores nomeados para a autarquia eram membros da Associação, como o pioneiro e ex-presidente da ABRA, Carlos Lorena, que ocupou o cargo de diretor de Cadastro e Tributação, e do sociólogo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Moacir Palmeira, nomeado diretor de Recursos Fundiários.<sup>261</sup> O próprio Veiga, que também era associado à ABRA, assumiu a Diretoria Regional do INCRA em São Paulo (Veiga, 1990, p. 82).<sup>262</sup> Nesse momento, Silva, Lorena e Palmeira eram titulares do conselho deliberativo da Associação, enquanto Veiga era suplente nesse colegiado.<sup>263</sup>

A participação de integrantes da ABRA no Governo Federal não foi uma decisão unânime na Associação. Conforme apresenta Côrtes (1990), houve “resistência de alguns membros da diretoria da ABRA quanto a essa participação”, posição que, no entanto, foi minoritária (Côrtes, 1990, p. 74-75). O historiador não informa quem, na

---

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=235484>. Acesso em: 11 abr. 2023.

<sup>260</sup> O PT concebia a reforma agrária como um processo que, no longo prazo, deveria conduzir à socialização dos meios de produção no campo e contribuir para a implantação do socialismo no país. Porém, para o partido, na perspectiva de médio e curto prazos, era necessário utilizar os “aspectos positivos” ou “brechas” do Estatuto da Terra – como os dispositivos que possibilitavam a desapropriação dos latifúndios improdutivos – para iniciar um processo de reforma no campo. Fonte: O PT e a Reforma Agrária (proposta). **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 2, p. 41-43 e p. 46-47, maio/jul. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9383>. Acesso em: 08 jun. 2023.

<sup>261</sup> Sobre Carlos Lorena, ver: O caráter. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVIII, n. 3, p. 10-11, dez. de 1988/mar. de 1989. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=10290>. Acesso em: 08 jun. 2023. Sobre Moacir Palmeira, ver: <http://lattes.cnpq.br/0719039661723103>. Acesso em: 17 jan. 2023.

<sup>262</sup> José Eli da Veiga recusou o convite de Gomes da Silva para assumir uma diretoria do INCRA, em Brasília, e aceitou o de dirigir o INCRA em São Paulo (Veiga, 1990, p. 82).

<sup>263</sup> Durante a pesquisa, entrei em contato com o INCRA e solicitei, via Lei de Acesso à Informação, os nomes dos integrantes da diretoria do Instituto durante período em que foi presidido por José Gomes da Silva a fim de verificar se outros integrantes da ABRA fizeram parte dessa equipe. Porém, o INCRA respondeu não dispor mais dessas informações.

direção da entidade, se opôs e nem o motivo desse posicionamento. De todo modo, considero relevante perceber que prevaleceu, na direção da ABRA, uma postura favorável à presença de alguns de seus membros em cargos de comando no INCRA. Interpreto essa decisão como uma forma de favorecer a atuação da ABRA como grupo de interesse, uma vez que a presença de alguns de seus associados em instâncias estratégicas na referida autarquia poderia contribuir para a formulação de uma política de reforma agrária mais convergente com os interesses da Associação.

Outra importante mudança na ABRA, a partir de 1985, aconteceu no periódico *Reforma Agrária*, que deixou de ser um boletim e passou a ser uma revista. Embora apresentasse tiragem e periodicidade menores, o novo formato trouxe melhor acabamento gráfico para a publicação.<sup>264</sup> Em relação à estrutura editorial, a revista adquiriu mais seções, o que ampliou a oportunidade de participação de colaboradores externos como redatores de artigos.<sup>265</sup> A ABRA ainda ampliou o número de membros do conselho editorial e de redação do informativo.<sup>266</sup> Interpreto essas mudanças como uma tentativa de a Associação ampliar a repercussão do seu periódico enquanto instrumento de defesa da reforma fundiária no contexto de redemocratização do país. Para os sócios da ABRA, a revista *Reforma Agrária* representou o principal meio de divulgação dos posicionamentos da entidade.

O primeiro número da revista foi publicado em abril de 1985, quando José Sarney ocupava interinamente o cargo de Presidente da República. Nessa edição, a ABRA apresentou seus primeiros posicionamentos em relação ao recém-empossado governo da Aliança Democrática. No editorial, de autoria do diretor-presidente Plínio de

---

<sup>264</sup> A tiragem diminuiu de 3.000 para 2.500 exemplares (Rigolo, 1990, p. 56). A periodicidade foi trimestral, em 1985, e quadrimestral, de 1986 a 1988. A revista tinha capa colorida, diagramação em duas colunas, miolo em preto e branco e inserção de fotos. Sua extensão oscilou entre 77 e 108 páginas. Sua dimensão foi de 23,5 cm x 16 cm, entre 1985-1987, e de 26 cm x 19 cm, a partir de 1988. O periódico continuou a ser publicado com recursos da CONTAG e da Fundação Ford. Os exemplares da ABRA continuaram a ser vendidos.

<sup>265</sup> As seções “Editorial”, “Estatística e indicadores”, “Direito agrário”, “Livros e publicações” e “Cartas”, que já existiam no boletim, foram mantidas no formato revista. As seções introduzidas a partir do formato revista foram as seguintes: “Ensaio e debates” (destinada a artigos sobre a conjuntura política e agrária), “Em campo” (reservada para entrevistas, textos sobre política agrária e agrícola e reprodução de matérias veiculadas em outros jornais ou revistas), “Documentos” (voltada para a publicação de documentos que versassem sobre reforma agrária) e “Humor” (destinada à publicação de charges). As seções “Cartas” e “Humor” permaneceram somente nas edições publicadas em 1985. As seções que recebiam textos de colaboradores externos eram as seguintes: “Ensaio e debates”, “Estatísticas e indicadores” e “Direito agrário”. Para saber quem foram os colaboradores externos, ver Apêndice G: Colaboradores externos da revista *Reforma Agrária* (1985-1988).

<sup>266</sup> Entre 1985 e 1988, o referido conselho chegou a ter 15 membros. Ver: Apêndice F: Conselho editorial e de redação da revista *Reforma Agrária* (1985-1988).

Arruda Sampaio, a Associação manifestou a expectativa de o novo governo implementar uma política de reforma fundiária baseada no Estatuto da Terra. Para a entidade, o país vivia um momento em que a reforma agrária deixava de ser uma “ameaça a ser evitada, para se converter em uma das preocupações centrais de significativas forças políticas, algumas das quais integradas no governo que ora se instala”.<sup>267</sup> Fatores como a criação do MIRAD, a vinculação do INCRA a esse ministério, a nomeação de Nélon Ribeiro como ministro e a presença de José Gomes da Silva na Presidência da autarquia responsável por executar a reforma fundiária alimentavam a esperança da ABRA em relação ao atendimento dessa demanda.

Na mesma edição do periódico, a Associação expressou seu entendimento sobre como o Governo Federal deveria agir para colocar em prática a política de reforma agrária. Para isso, a ABRA publicou o artigo intitulado “A reforma agrária no início do novo governo”. O texto foi assinado pelo engenheiro agrônomo Carlos Lorena e refletia o posicionamento da diretoria da ABRA sobre o assunto.<sup>268</sup> Em relação à inserção na revista, o artigo foi publicado na seção “Direito Agrário”, o que pode ser explicado por sua análise estar direcionada essencialmente à legislação agrária, com destaque para o Estatuto da Terra.

No artigo, a Associação reconheceu a necessidade de mudanças na legislação fundiária do país. Isso deveria incluir “profundas modificações, desde a base constitucional, passando pelas leis codificadas (especialmente o Código Civil) até a legislação específica, condensada no Estatuto da Terra (...)”. No caso da Lei n. 4.504/1964, a ABRA ressaltou que as mudanças que lhe foram feitas por meio de leis e decretos-leis, nos anos posteriores à sua aprovação pelo Congresso Nacional, contribuíram para diminuir sua eficácia na “correção da estrutura agrária do Brasil”. Além disso, a Associação enfatizou que alguns conteúdos do Estatuto da Terra, como a tributação progressiva, estavam desatualizados e não permitiriam enfrentar adequadamente as distorções no meio rural, como os “grandes latifúndios na Amazônia

---

<sup>267</sup> SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, jan./abr. de 1985, p. 1. Disponível: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9240>. Acesso em: 08 jun. 2023.

<sup>268</sup> LORENA, Carlos. A reforma agrária no início do novo governo. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, p. 82, jan./abr. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9320>. Acesso em: 08 jun. 2023.

e no Centro-Oeste”, decorrentes da política agrária implementada durante a ditadura militar.<sup>269</sup>

Apesar dessas ressalvas, a ABRA advertiu que, embora fosse necessária, a revisão da legislação agrária seria um processo demorado e poderia se estender por um prazo indefinido, a depender da resistência das correntes reacionárias no Poder Legislativo. Diante dessa análise, a entidade defendeu que, para implementar a política de reforma agrária, a melhor estratégia para o governo seria recorrer imediatamente ao Estatuto da Terra, de modo a aproveitar os recursos que essa lei ainda oferecia:<sup>270</sup>

A ação [do governo], portanto, deve ser imediata, antecipando-se à revisão legislativa, que deve ser iniciada o mais breve possível, mas não deve ser precipitada (...). A proposta de ação imediata baseia-se na possibilidade de aplicação de dispositivos legais já existentes, que foram deixados de lado pelos governos militares, e que permitem a realização de importantes passos em direção a uma Reforma Agrária real e permanente. (...) O Estatuto da Terra permite, realmente, a desapropriação de latifúndios, para fins de Reforma Agrária; também é possível, dentro da atual legislação, proceder a essa desapropriação com o pagamento em títulos da dívida agrária com até 20 anos de prazo; o próprio preço dessa indenização deverá ser com base no valor declarado para fins de imposto territorial. (...) Outra área do Estatuto, que nunca foi explorada pelos governos autoritários, é a que abre campo à colaboração dos Estados e Municípios, através de convênios e contratos. (...) A organização de um Conselho Nacional, de Conselhos Regionais e Locais de Reforma Agrária, sempre contando com a participação dos trabalhadores rurais interessados, e de Cooperativas Integrais de Reforma Agrária nos Projetos de Assentamento, são mais alguns exemplos de dispositivos úteis do Estatuto que nunca foram acionados.

No mesmo artigo, ao defender a aplicação da Lei n. 4.504/1964, a Associação se contrapôs ao MST, que durante seu I Congresso Nacional, realizado em janeiro de

---

<sup>269</sup> LORENA, Carlos. A reforma agrária no início do novo governo. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, p. 83-84, jan./abr. de 1985. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9320>. Acesso em: 08 jun. 2023.

<sup>270</sup> Idem, p. 83-84.

1985, reivindicara, entre outras pautas, a extinção do Estatuto da Terra.<sup>271</sup> Nesse sentido, a ABRA teceu a seguinte crítica:<sup>272</sup>

A revogação do Estatuto da Terra, como tem sido proposta ultimamente por pessoas que desconhecem seu conteúdo, viria desarmar o novo Governo, impedindo o início de medidas de Reforma Agrária; seria um passo muito útil em favor das forças anti-reforma.

Assim, para a ABRA, a aplicação imediata do Estatuto da Terra permitiria ao Governo Federal desencadear a política de reforma agrária. Com isso, na visão da Associação, o governo não desperdiçaria a oportunidade política de reverter a concentrada estrutura agrária, que impedia “a melhoria das condições de vida no meio rural, o aumento da produção, principalmente de alimentos, e qualquer progresso real e permanente” do país.<sup>273</sup>

Para além da questão estratégica alegada pela Associação, que consistia em recorrer a uma lei já existente em vez de iniciar um processo de revisão da legislação agrária, considero que a ABRA defendeu a aplicação da Lei n. 4.504/1964 também por uma motivação política. Interpreto que a Associação reconhecia nessa alternativa um meio de pressionar o Poder Executivo federal, já que o compromisso assumido pela Aliança Democrática para realizar a reforma agrária tinha como fundamento o cumprimento do Estatuto da Terra. Desse modo, ao pleitear, já no começo do novo governo, a aplicação imediata dessa lei, a Associação também o pressionava a cumprir uma promessa de campanha.

Assim, no início do governo José Sarney, a ABRA vivia a expectativa de que o Poder Executivo implementaria uma política de reforma fundiária baseada no Estatuto da Terra. Essa expectativa aumentou quando, nos primeiros meses de governo, o MIRAD e o INCRA convocaram setores da sociedade para discutir uma proposta para o Plano Nacional de Reforma Agrária.

---

<sup>271</sup> MST. **Documento final do Primeiro Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**. Curitiba, 31 jan. 1985, p. 3. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1885%20E2%80%93%20Documento%20Final%20do%20Primeiro%20Congresso%20Nacional%20dos%20Trabalhadores%20Rurais%20Sem%20Terra%20-%20MST.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

<sup>272</sup> LORENA, Carlos. A reforma agrária no início do novo governo. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, p. 83, jan./abr. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9320>. Acesso em: 08 jun. 2023.

<sup>273</sup> Idem, p. 83.

#### 4.4 A proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) do governo Sarney

Sob a supervisão do MIRAD, o primeiro trabalho do INCRA no governo José Sarney foi elaborar uma proposta para o Plano Nacional de Reforma Agrária. Previsto no Estatuto da Terra, o PNRA era o documento que deveria conter as diretrizes para a execução da política de reforma fundiária do Governo Federal. O PNRA deveria indicar as áreas regionais prioritárias onde seria realizada a reforma e definir os objetivos para as representações estaduais do INCRA elaborarem os planos regionais de reforma agrária. O PNRA entraria em vigor após a aprovação do Presidente da República.<sup>274</sup>

No ambiente político de redemocratização do país, o INCRA pretendia formular a proposta do PNRA a partir das contribuições de setores da sociedade interessados no tema, especialmente aqueles ligados aos trabalhadores do campo. Para isso, a autarquia instituiu 17 “Grupos de Ação”, que seriam responsáveis por discutir assuntos específicos relacionados à reforma agrária e por fazer proposições relativas a cada um deles.<sup>275</sup> Cada grupo era composto por um trabalhador rural ou por pessoa ligada às entidades de representação sindical dos trabalhadores rurais, por um membro de entidade não-governamental, por um consultor independente e por servidores do próprio Instituto. Os grupos realizaram suas atividades em Brasília e nos estados da federação entre os meses de abril e maio de 1985 (Silva, 1987, p. 51, p. 53-54 e p. 57). A ABRA participou desse processo e indicou alguns integrantes para defender o interesse da Associação por uma reforma agrária redistributiva nos “Grupos de Ação”.<sup>276</sup>

Uma vez elaborada, a proposta do PNRA foi divulgada ao público. A apresentação oficial aconteceu no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais,

<sup>274</sup> Art. 34 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

<sup>275</sup> Os grupos eram os seguintes: Grupo de Recursos Legais, Grupo de Recursos Terra, Grupo de Integração e Descentralização, Grupo de Custos da Reforma Agrária, Grupo de Recursos Financeiros, Grupo de Família-Tipo e Assentamento-Tipo, Grupo de Recursos Humanos, Grupo de Medidas de Apoio, Grupo de Terras Indígenas, Grupo de Terras Urbanas, Grupo de Projetos Especiais, Grupo de Atividades Meio (Cadastro e Tributação), Grupo de Atividades Complementares, Grupo de Articulação Interinstitucional, Grupo de Planejamento, Grupo de Estratégia da Reforma Agrária e Grupo de Coordenação (Silva, 1987, p. 53).

<sup>276</sup> Plínio Sampaio, Mário Biral, Sônia Moraes e José Graziano da Silva foram indicados para compor os grupos Estratégia da Reforma Agrária, Medidas de Apoio, Recursos Legais e Custos da Reforma Agrária, respectivamente. Luís Carlos Guedes Pinto e Enes Crespo foram indicados para o grupo Família-Tipo e Assentamento-Tipo. José Filho, Osvaldo de Azevedo e Carlos Minc foram designados, respectivamente, para os grupos Atividades Complementares, Atividades Meio e Custos da Reforma Agrária. Fonte: INCRA. **Roteiro para elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária**, 28 mar. 1985. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp>. Acesso em: 31 maio 2023.

organizado pela CONTAG, em Brasília, entre os dias 25 e 27 de maio de 1985. Participaram do evento o Presidente da República, José Sarney, o ministro do MIRAD, Nelson Ribeiro, o presidente do INCRA, José Gomes da Silva, dentre outras autoridades (Silva, 1987, p. 18). Aproximadamente 4.300 delegados, representando sindicatos e federações rurais de todo o país, compareceram ao congresso.<sup>277</sup>

Como apresenta Medeiros (2002), a proposta do PNRA era baseada no Estatuto da Terra e inseria a reforma agrária como uma das políticas prioritárias do Governo Federal (Medeiros, 2002, p. 31). A proposta era formada por três programas de ação: o básico, o complementar e o de apoio.<sup>278</sup> O programa básico era o principal e definia que a reforma fundiária seria executada por meio da criação de assentamentos rurais. Sua principal meta era assentar sete milhões de trabalhadores sem terra ou com pouca terra no prazo de 15 anos.<sup>279</sup> Para o período de 1985 a 1989, a previsão era assentar 1,4 milhão de beneficiários.<sup>280</sup>

A proposta formulada pelo MIRAD/INCRA adotava a desapropriação por interesse social como dispositivo prioritário para obter as terras destinadas à política de assentamentos. O documento elencava, ainda, os critérios para identificar as terras passíveis de desapropriação pelo poder público. Nesse sentido, a proposta do PNRA visava desapropriar, por exemplo, as áreas com elevada “incidência do complexo latifúndio/minifúndio” e os latifúndios utilizados para loteamentos imobiliários

---

<sup>277</sup> O 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais e a Questão Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, p. 36, n. 2, maio/jul. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9376>. Acesso em: 03 jun. 2023.

<sup>278</sup> O programa complementar contemplava as atividades de colonização, de tributação da terra e de regularização fundiária. Para o biênio 1986-1987, a proposta do PNRA não previa projetos oficiais de colonização e estipulava o fortalecimento da fiscalização nas áreas de colonização particular já existentes. Em relação à tributação da terra, previa-se multa pecuniária para quem não cumprisse as obrigações fiscais no prazo e a proibição de obtenção de crédito e de incentivos públicos para os inadimplentes. No que se refere à regularização fundiária, o objetivo era examinar os instrumentos jurídicos vigentes a fim de verificar a necessidade de serem readequados ou revogados. Por fim, o programa de apoio consistia em medidas relativas ao cadastro rural, à assistência jurídica aos trabalhadores rurais, à realização de programas de pesquisas agrárias e à criação de programas de capacitação dos beneficiários da política de reforma agrária (Silva, 1985, p. 87-88).

<sup>279</sup> A proposta do PNRA estimava que havia 10,5 milhões de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra no país. Destes, 3,5 milhões estariam empregados como assalariados no setor empresarial da agricultura. A expectativa da proposta era a de que o assentamento dos 7 milhões de trabalhadores do campo, ao longo de 15 anos, diminuiria a oferta de mão de obra rural e, consequentemente, melhoraria a remuneração e as condições de vida do contingente de assalariados rurais (Medeiros, 2002, p. 31).

<sup>280</sup> BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. **Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA**. 1985, p. 12-14 e p. 30. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0Byo7P47EvrO9TnlpUXh1ZU9WRm8>. Acesso em: 22 maio 2020.

especulativos em regiões próximas a centros urbanos ou a áreas densamente povoadas. A proposta também previa a desapropriação das terras com grande número de arrendatários, parceiros e posseiros e das áreas com alta “incidência de conflitos pela posse da terra”.<sup>281</sup>

Para as terras desapropriadas por interesse social, a proposta do PNRA previa indenização por meio de títulos da dívida pública, como definia a Constituição Federal então vigente.<sup>282</sup> O valor proposto para o pagamento indenizatório correspondia ao valor declarado pelos proprietários para fins de cobrança do Imposto Territorial Rural. Como, via de regra, os donos de terras declaravam ao poder público um valor muito abaixo do valor de mercado visando pagar menos ITR, a indenização a que teriam direito seria menor, o que conferia à desapropriação um caráter de penalização pelo não cumprimento da função social da propriedade fundiária (Medeiros, 2002, p. 31).

Por fim, a proposta apresentada pelo MIRAD/INCRA previa a participação dos trabalhadores rurais em todas as fases do processo de implementação da reforma agrária. Isso incluía a presença dos trabalhadores do campo:<sup>283</sup>

na indicação das áreas a serem objeto de intervenção do Poder Público; na discussão do perfil dos assentamentos; na seleção de beneficiários, nos levantamentos para fim de desapropriação, na busca de soluções para conflito de terras e em todas as demais situações em que os interesses dos trabalhadores estejam envolvidos.

Existe um aspecto relativo à proposta do PNRA que deve ser ressaltado. Trata-se da definição da desapropriação por interesse social como dispositivo prioritário para implementar a política de reforma agrária. Essa escolha representava uma mudança

---

<sup>281</sup> Os outros critérios de desapropriação de terras por interesse social eram os seguintes: “ocorrência de obras públicas, tais como barragens, açudes ou uso atual inadequado de bacias irrigáveis face à potencialidade de seus recursos e à sua função social”, “existência de infra-estrutura viária, de produção, armazenamento, comercialização e equipamentos sociais” e “aptidão das terras”. Fonte: BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. **Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA**. 1985, p. 15 e p. 21-22. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0Byo7P47EvrO9TnlpUXh1ZU9WRm8>. Acesso em: 22 maio 2020.

<sup>282</sup> Como mencionado no capítulo “A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (1967-1968)”, o pagamento da indenização em títulos da dívida pública foi introduzido na Constituição de 1946 pela Emenda Constitucional n. 10 de 1964. Esse dispositivo foi mantido na Carta Magna de 1967 e na Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1969, que modificou a Constituição imposta pela ditadura.

<sup>283</sup> BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. **Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA**. 1985, p. 26. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0Byo7P47EvrO9TnlpUXh1ZU9WRm8>. Acesso em: 22 maio 2020.

significativa em relação às políticas fundiárias praticadas durante a ditadura militar. Conforme mencionado anteriormente, os governos militares recorreram a medidas como a tributação progressiva, a colonização, a licitação de terras públicas e o usucapião especial, as quais não corrigiram as distorções da estrutura agrária do país. Ao priorizar a desapropriação por interesse social para executar a reforma agrária, o INCRA e o MIRAD pretendiam transformar a estrutura fundiária do país, “distribuindo e redistribuindo a terra, eliminando progressivamente o latifúndio e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso que atenda aos princípios da justiça social e aumento da produtividade”.<sup>284</sup> Desse modo, é possível afirmar que, ao contrário das políticas fundiárias implementadas na ditadura, a proposta apresentada pelo MIRAD/INCRA visava a uma reforma agrária redistributiva.

Após ser apresentada, a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária foi submetida à apreciação dos agentes políticos e dos diferentes setores organizados da sociedade. O calendário de discussão da proposta previa debates, revisão e incorporação de contribuições nos meses de junho e julho de 1985. O MIRAD e o INCRA esperavam que o decreto de aprovação do PNRA fosse assinado pelo Presidente da República antes do final de agosto, pois, em setembro, começaria o ano agrícola nas principais regiões produtoras do país (Silva, 1987, p. 119). Entretanto, a proposta do PNRA suscitou reações diversas entre os atores envolvidos com a matéria, o que levou à extensão do cronograma de discussões.

#### ***4.4.1 Reações à proposta do PNRA***

No Poder Executivo, o plano de reforma agrária do MIRAD/INCRA não teve plena aceitação, a começar pelos partidos que compunham a Aliança Democrática. O PMDB designou uma comissão mista para analisar a proposta. A comissão apresentou um parecer favorável, mas com restrições, ao plano de reforma agrária proposto por Nelson Ribeiro e por José Gomes da Silva.<sup>285</sup> Já o PFL aprovou um relatório no qual

---

<sup>284</sup> BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. **Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA**. 1985, p. 11. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0Byo7P47EvrO9TnlpUXh1ZU9WRm8>. Acesso em: 22 maio 2020.

<sup>285</sup> A comissão era composta por sete senadores e 12 deputados. Seu relator foi o deputado Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE). As restrições à proposta do PNRA foram inseridas pelos deputados Cardoso Alves (PMDB-SP) e José Mendonça de Moraes (PMDB-MG) (Silva, 1987, p. 84). Ambos os parlamentares

defendia que a reforma fundiária deveria ter como alvo prioritário as terras públicas e não os latifúndios. Nos ministérios, somente as pastas da Agricultura e da Justiça, comandadas por Pedro Simon (PMDB-RS) e por Fernando Lyra (PMDB-PE), respectivamente, demonstraram apoio ao ministro do MIRAD (Silva, 1987, p. 84-85).

No Congresso Nacional, a proposta do PNRA também não conquistou muito apoio. De acordo com Bruno (2002), a reação contrária partiu especialmente de deputados e de senadores das regiões Norte e Nordeste, onde havia muitos latifundiários e intensos conflitos agrários. Muitos parlamentares, principalmente do PDS, do PFL e do PMDB, reproduziram na imprensa argumentos enfatizando que a proposta do governo acirrava a luta de classes, ameaçava a organização da produção agrícola e afugentava investimentos do campo (Bruno, 2002, p. 126 e p. 128-129). O único núcleo de apoio parlamentar ao plano do MIRAD/INCRA foi a Comissão Especial de Reforma Agrária da Câmara dos Deputados (Silva, 1987, p. 84-85).<sup>286</sup>

Do lado do patronato rural, a Confederação Nacional da Agricultura realizou, em junho de 1985, o evento denominado Congresso Brasileiro de Reforma Agrária. O objetivo da Confederação era discutir a proposta de reforma fundiária apresentada pelo MIRAD/INCRA. O encontro reuniu representantes de sindicatos e de federações patronais do campo e líderes de entidades civis como a Sociedade Rural Brasileira, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ) (Ramos, 2011, p. 226).<sup>287</sup> No documento aprovado pelas agremiações patronais, intitulado “Posição da classe rural perante o 1º PNRA”, os proprietários e empresários rurais recusaram a proposta de reforma agrária do governo. Dentre as razões elencadas para esse posicionamento, a principal era a prioridade que a proposta do PNRA conferia à política fundiária, em detrimento da política agrícola:<sup>288</sup>

Nos termos em que foi proposto, o 1º PNRA da Nova República é inaceitável pelos produtores rurais brasileiros (...). O 1º PNRA toma

---

eram proprietários de terras. Não encontrei, na pesquisa, em que consistiam as restrições que apresentaram.

<sup>286</sup> O apoio veio principalmente dos seguintes parlamentares: Fernando Santana (PMDB-BA), que presidia a Comissão, Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE), Márcio Lacerda (PMDB-MT), Cid Carvalho (PMDB-MA) e Irma Passoni (PT-SP) (Silva, 1987, p. 84).

<sup>287</sup> A OCB foi fundada em 1969. Na década de 1970, se fortaleceu por meio da interlocução com os governos militares. Na década seguinte, passou a representar expressivos setores das classes agroindustriais do país (Fernandes, 2018, p. 65-66). A ABCZ foi criada em 1967 e está voltada principalmente para produção de carne e de leite. Fonte: <https://www.abcz.org.br/a-abcz/historia>. Acesso em: 12 nov. 2022.

<sup>288</sup> CNA. **Posição da classe rural perante o 1º PNRA**, 1985, p. 1 e p. 5-6. Localização: NDPH/UEL.

como gênero o que é espécie (a Reforma Agrária) e como complementar o que é essencial (a Política Agrícola). (...) Com base na análise crítica aqui explicitada e nos debates havidos em plenário, o 1º CONGRESSO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA destaca que é absolutamente imprescindível o estabelecimento de uma Política Agrícola definida e estável, da qual a política fundiária é capítulo (grifos originais).

A reação patronal prosseguiu por meio de outras entidades, como a União Democrática Ruralista (UDR). Segundo Mendonça (2010a), a UDR foi fundada no estado de Goiás 30 dias após a apresentação da proposta do PNRA. Na sua fase inicial, a entidade era composta predominantemente por pecuaristas goianos, paulistas e mineiros, que defendiam uma postura mais combativa dos proprietários rurais contra uma eventual reforma agrária no contexto da redemocratização do país.<sup>289</sup> A nova agremiação tinha dois objetivos principais. Um deles era lutar contra a proposta de reforma fundiária apresentada pelo MIRAD/INCRA, principalmente no que se refere ao dispositivo que previa desapropriação por interesse social. A UDR defendia que as terras do Estado, da Igreja Católica e das empresas transnacionais deveriam ser utilizadas no programa de reforma agrária do governo. A desapropriação de ruralistas brasileiros só poderia acontecer em último caso e, mesmo assim, mediante indenização em dinheiro e pelo valor de mercado. O outro objetivo era disputar, com as entidades agroindustriais já existentes, a liderança na representação do segmento do patronato do campo (Mendonça, 2010a, p. 124-126 e p. 146).<sup>290</sup>

Nem todas as entidades do patronato rural se posicionaram totalmente contrárias à proposta do PNRA. A Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) adotou uma postura diferente.<sup>291</sup> A SNA defendia o direito de propriedade, assim como suas congêneres CNA, SRB, OCB, ABCZ e UDR. Porém, a entidade reconhecia a existência da concentração fundiária e a necessidade de alguma transformação na estrutura agrária do país. Desse modo, a agremiação organizou o encontro intitulado Seminário Nacional de Reforma Agrária/Justiça Agrária, que aconteceu entre julho e agosto de 1985. O evento

<sup>289</sup> Posteriormente, a UDR também atraiu médios e pequenos proprietários, que, em função da intensa campanha contra a reforma agrária, temiam perder suas terras (Mendonça, 2010a, p. 126).

<sup>290</sup> As ações da UDR se caracterizam pela violência contra os trabalhadores rurais, que eram vítimas de coerção, perseguições, espancamentos e assassinatos praticados por milícias armadas (Medeiros, 1989, p. 188).

<sup>291</sup> A Sociedade Nacional da Agricultura foi criada no Rio de Janeiro em 1897. Até a implantação do Estado Novo, em 1937, a SNA manteve estreita interação com o Ministério da Agricultura. Nos anos seguintes, sua influência junto ao referido ministério diminuiu e a entidade passou a disputar espaço político com sua rival paulista SRB (Mendonça, 2010c, p. 438-442).

foi copatrocinado pelo MIRAD e pelo INCRA.<sup>292</sup> No seminário, a SNA defendeu um modelo de reforma fundiária que se sustentava em dois fundamentos: o cooperativismo, que remetia à pequena propriedade, sem abertura às grandes empresas rurais, e a justiça agrária, que previa a criação de tribunais, em diversas instâncias do Poder Judiciário, voltados exclusivamente para matérias de direito agrário.<sup>293</sup> Ao mesmo tempo em que defendeu seu projeto de reforma agrária, a Sociedade Nacional da Agricultura declarou apoio, ainda que discreto e limitado, à proposta do PNRA (Mendonça, 2010b, p. 102-103, p. 109 e p. 112-113).<sup>294</sup>

Do lado dos trabalhadores rurais, a Executiva Nacional do MST, após analisar a proposta apresentada pelo Poder Executivo, classificou-a como “um plano modesto”.<sup>295</sup> Além disso, para a cúpula do Movimento, o governo da Aliança Democrática não demonstrava disposição política para colocar em prática os dispositivos elencados na referida proposta. Na visão dos líderes do MST, isso comprometeria a execução do principal objetivo previsto para o PNRA, que era desapropriar os latifúndios. Apesar dessas ressalvas, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra defendeu a “aplicação imediata do plano do PNRA” por entender que essa seria a tática mais apropriada para fazer oposição aos latifundiários, que se mobilizavam contra as pretensões reformistas do INCRA e do MIRAD.<sup>296</sup> Assim, o MST declarou apoio à proposta do PNRA, mas enfatizou que essa decisão não implicaria adesão ao governo Sarney.<sup>297</sup> O Movimento prosseguiu com sua tática e, logo após o anúncio da proposta,

---

<sup>292</sup> Não encontrei, na pesquisa, a justificativa para o copatrocinio do MIRAD e do INCRA ao seminário promovido pela SNA. Uma hipótese é a de que o Ministério e o Instituto tenham contribuído para a realização do evento pelo fato de a SNA ser a única entidade do patronato rural que manifestou algum apoio à proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária apresentada pelo governo Sarney.

<sup>293</sup> De acordo com Mendonça, o posicionamento da SNA refletia a composição das bases sociais da entidade patronal nesse período, que eram compostas principalmente por “cooperativas e proprietários rurais de médio porte ou, quando muito, grandes proprietários ainda não plenamente empresarizados, ou seja, não totalmente envolvidos nos complexos agroindustriais”. A proposta de criação da Justiça Agrária era defendida especialmente pelo presidente da SNA, o proprietário rural Octávio de Mello Alvarenga. Presidente da entidade desde 1979, Alvarenga era advogado e professor de direito, com especialização em direito agrário (Mendonça, 2010b, p. 102 e p. 107).

<sup>294</sup> A ressalva da SNA em relação à proposta do PNRA era quanto à indicação da desapropriação por interesse social como instrumento preferencial para realizar a reforma agrária (RAMOS, 2011, p. 227).

<sup>295</sup> A proposta do PNRA foi considerada “modesta” diante das pretensões do MST, que, como já informado, reivindicava medidas como desapropriação das terras que pertenciam ao Estado e às multinacionais e extinção do Estatuto da Terra.

<sup>296</sup> GARANTIR a aplicação do Plano. **Jornal dos Trabalhadores Sem Terra**, São Paulo, p. 10, n. 44, jun. 1985, ano IV. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=218>. Acesso em: 18 maio 2023.

<sup>297</sup> O MST considerava que “o governo da Aliança Democrática não é um governo dos trabalhadores, do povo”, mas sim “um governo dos ricos, que substituiu os militares antes que a crise [dos anos finais da

intensificou as ocupações de terras improdutivas para exigir do poder público medidas concretas em prol da reforma fundiária (Medeiros, 2002, p. 32).

Por fim, a CONTAG apoiou a proposta do PNRA, mesmo esta não contemplando todas as resoluções aprovadas no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais.<sup>298</sup> Ao fazê-lo, a entidade procurava confirmar seu apoio à Aliança Democrática e se firmar como legítima porta-voz dos trabalhadores do campo (Ramos, 2011, p. 221-222). Ao mesmo tempo, a CONTAG descartava recorrer a medidas como acampamentos às margens de rodovias e ocupações de propriedades ociosas, como fazia o MST, por considerar que tais iniciativas suscitariam reações contrárias à proposta do governo e inviabilizariam sua sustentação política (Medeiros, 1989, p. 175).<sup>299</sup>

#### 4.4.2 A ABRA e a proposta do PNRA

A ABRA também se manifestou sobre a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária. No editorial da sua revista, assinado pelo diretor-presidente Plínio de Arruda Sampaio, a Associação expressou a seguinte opinião:<sup>300</sup>

---

ditadura] aumentasse mais ainda”. Fonte: POR QUE apoiamos o Plano do governo. **Jornal dos Trabalhadores Sem Terra**, São Paulo, p. 2, n. 45, jul. 1985, ano IV. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=237>. Acesso em: 19 maio 2023.

<sup>298</sup> Dentre as demandas referentes à reforma agrária apresentadas no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais e não contempladas na proposta do PNRA destacavam-se as seguintes: execução da reforma fundiária nacional no prazo máximo de cinco anos, com o assentamento de, pelo menos, 2 milhões de famílias anualmente; proibição de venda de terras a grandes empresas nacionais ou multinacionais; criação de dispositivo legal para instituir perda sumária de propriedades com mais de 3 módulos rurais que não utilizassem pelo menos metade da terra agricultável; proibição de expansão de canaviais em áreas com produção de alimentos; proibição de implantação de chácaras de recreio em áreas agricultáveis (Ramos, 2011, p. 220-221).

<sup>299</sup> A CONTAG e o MST eram rivais e disputavam o posto de principal representante dos trabalhadores rurais. A partir de 1984, o MST fortaleceu um movimento de oposição sindical que, desde o final dos anos 1970, questionava a hegemonia da CONTAG (MEDEIROS, 1989, p. 115, p. 168-169 e p. 170-173). Por sua vez, a CONTAG defendia a unicidade sindical e criticava o MST por tentar “estruturar o movimento camponês à revelia do movimento sindical”. Fonte: CONGRESSO dos Sem Terra. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, p. 62, jan./abr. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9300>. Acesso em: 28 ago. 2023.

<sup>300</sup> SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 2, maio/jul. de 1985, p. 3. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=4043405780259&pagfis=9240>. Acesso em: 08 jun. 2023.

Na ABRA, a proposta foi encarada como um bom início, pois, *pela primeira vez, a desapropriação por interesse social foi apresentada como instrumento prioritário para a realização da reforma.* Ressaltando a importância da participação dos trabalhadores rurais no encaminhamento do processo, a ABRA também deu, em princípio, seu apoio à proposta. Um começo positivo, portanto (grifos meus).

Assim, a ABRA se posicionou cautelosamente favorável à proposta do PNRA porque esta contemplava o principal interesse da Associação, que era a implementação de uma política de reforma fundiária redistributiva, baseada no dispositivo da desapropriação de terras por interesse social, como previa a Lei n. 4.504/1964. Como já mencionado, essa era a principal reivindicação defendida pela ABRA desde sua fundação em 1967. Nesse sentido, a entidade compreendia o plano de reforma agrária proposto pelo governo como “um processo moderado de redistribuição de terras potencialmente produtivas, hoje mantidas injustificavelmente na ociosidade pelos grandes especuladores imobiliários”.<sup>301</sup>

No mesmo texto, a ABRA expressou preocupação com a mobilização dos setores contrários à proposta do PNRA, principalmente com a atuação dos proprietários e empresários rurais avessos a qualquer modificação na estrutura fundiária do país. Para a Associação, esses grupos agiam com o propósito de difundir a ideia de que o plano de reforma agrária proposto pelo MIRAD/INCRA representava uma ameaça a todos os proprietários rurais:<sup>302</sup>

(...) nenhum empresário rural sério se sente efetivamente ameaçado [pela proposta do PNRA]. O alarme está sendo fabricado por um pequeno grupo com um objetivo bastante claro: trata-se de gerar na opinião pública um sentimento generalizado de que o instituto da propriedade privada está ameaçado, a fim de trazer para as hostes do “grileiro” e do “especulador imobiliário” – personagens que estão de fato na mira da reforma agrária – os autênticos proprietários rurais do país, os quais (...) não serão atingidos pelo programa da reforma agrária. (...) Criando a falsa ideia de que toda propriedade privada encontra-se ameaçada, a campanha alarmista busca fazer com que todos os proprietários (...) se solidarizem com os “grileiros” e “especuladores imobiliários” que mantêm mais de 100 milhões de ha de terras produtivas na ociosidade.

---

<sup>301</sup> SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 2, maio/jul. de 1985, p. 2. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=4043405780259&pagfis=9240>. Acesso em: 08 jun. 2023.

<sup>302</sup> Idem, p. 3.

A ABRA receava, principalmente, que a mobilização do patronato rural contra a reforma agrária provocasse o recuo político do governo em relação à proposta do PNRA. O temor da entidade era compreensível. A pressão dos grandes proprietários e empresários rurais sobre o governo, que já acontecia como reação à proposta de reforma fundiária do MIRAD/INCRA, aumentou após a intensificação das ocupações de terras promovidas pelo MST. O posicionamento oficial do governo Sarney foi declarar as ocupações ilegais. Além disso, o Presidente da República prorrogou o período de discussões da proposta do PNRA, o que era uma reivindicação dos latifundiários (Bruno, 2009b, p. 69, p. 89 e p. 95). Assim, o lançamento do PNRA, previsto a princípio para agosto, foi adiado para setembro de 1985 (Bruno, 2009a, p. 59).

A ABRA argumentava que as entidades favoráveis à reforma fundiária deveriam pressionar o governo Sarney para aprovar o plano proposto pelo MIRAD/INCRA. Além da ABRA, da CONTAG e do MST, outras agremiações, como CNBB, CPT, PT e setores do PMDB haviam declarado apoio à proposta do PNRA. Para a Associação, todas elas deveriam examinar o documento, formular sugestões para aperfeiçoá-lo e aumentar a pressão política para que fosse aprovado sem retrocessos em relação ao conteúdo originalmente apresentado. A ABRA defendia, ainda, que essas entidades atuassem junto à população urbana, principalmente junto aos trabalhadores, aos empresários e à classe média das cidades, a fim de conquistar o apoio desses grupos na defesa da proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária.<sup>303</sup>

Nesse cenário, a ABRA prosseguiu sua atuação como grupo de interesse e buscou pressionar o Poder Executivo. A Associação fez *lobby* junto ao MIRAD e ao INCRA enviando-lhes proposições que visavam ao “aperfeiçoamento do programa” de reforma agrária formulado por essas duas instâncias.<sup>304</sup> A ABRA também conseguiu audiência com o ministro Nelson Ribeiro, na qual cobrou a aprovação da proposta do PNRA.<sup>305</sup> Em outubro de 1985, a entidade emitiu uma nota oficial em que questionava o Presidente da República pelo “descumprimento do prazo (...) para aprovação do Plano

---

<sup>303</sup> SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 2, maio/jul. de 1985, p. 4. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=4043405780259&pagfis=9240>. Acesso em: 08 jun. 2023.

<sup>304</sup> Idem, p. 4. Não encontrei, na pesquisa, quais foram as proposições apresentadas pela ABRA ao MIRAD/INCRA.

<sup>305</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 33, Maio/Ago. de 1992. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

[Nacional de Reforma Agrária]”.<sup>306</sup> No mesmo mês, Plínio de Arruda Sampaio, que desde agosto de 1985 ocupava o cargo de deputado federal (PT-SP),<sup>307</sup> se reuniu com o ministro do MIRAD e com o presidente do INCRA para “pleitear a imediata implantação da reforma agrária”. Na ocasião, o parlamentar e presidente da ABRA foi acompanhado por deputados do PMDB.<sup>308</sup>

#### 4.5 O Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Sarney

Desde sua divulgação, em maio de 1985, a proposta do PNRA passou por 12 versões até ser aprovada. Isso provocou sucessivos adiamentos no lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Federal (Silva, 1987, p. 119 e p. 126-127). Após pouco mais de quatro meses de debates e de disputas, o PNRA foi assinado pelo Presidente José Sarney no dia 10 de outubro de 1985.<sup>309</sup> O Plano manteve a criação de assentamentos rurais como objetivo principal da política de reforma fundiária a ser executada pelo governo. Do mesmo modo, preservou a meta de assentar 1,4 milhão de trabalhadores do campo sem terra ou com pouca terra entre 1985 e 1989.<sup>310</sup> No entanto, a Presidência da República modificou outros pontos da proposta e o Plano aprovado retrocedeu em relação ao que fora originalmente formulado pelo MIRAD/INCRA.

No Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Sarney, a desapropriação por interesse social deixou de constar como dispositivo prioritário para obtenção de terras destinadas à política de assentamentos rurais. O PNRA estabeleceu que “a negociação e o entendimento é (sic) o instrumento primeiro a ser tentado” no trato com

---

<sup>306</sup> ABRA. Notas oficiais da ABRA a propósito do PNRA. Nota 2. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 3, p. 48, Ago./Dez. de 1985. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9494>. Acesso em: 11 jun. 2023. De acordo com a nota, a data prevista para lançamento do PNRA era 20 de setembro de 1985.

<sup>307</sup> Plínio Sampaio assumiu a vaga do deputado Eduardo Suplicy, que se licenciou para disputar a eleição para prefeito da cidade de São Paulo. Fonte: COSTA, Marcelo. Plínio de Arruda Sampaio. In: **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/plinio-soares-de-arruda-sampaio>. Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>308</sup> DEPUTADOS querem reforma, já. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 7, 3 out. 1985. Disponível em: [http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=028274\\_03&pagfis=74664](http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=028274_03&pagfis=74664). Acesso em: 11 jun. 2023. Plínio Sampaio foi acompanhado pelos seguintes deputados: Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE), Ronan Tito (PMDB-MG), Manoel Costa Júnior (PMDB-MG) e Cássio Gonçalves (PMDB-MG).

<sup>309</sup> Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985.

<sup>310</sup> Anexo do Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985, p. 11 e p. 14.

os proprietários rurais.<sup>311</sup> Assim, a concepção originalmente prevista pelo MIRAD e pelo INCRA, de transformar a estrutura agrária do país a partir da desapropriação das terras que não cumprissem sua função social, foi substituída por uma política fundiária voltada para “intervenções tópicas, pontuais e descontínuas”, que priorizavam soluções negociadas entre o poder público e os grandes donos de terras, conforme cada situação específica (Medeiros, 1989, p. 195-196).<sup>312</sup>

O PNRA aprovado pelo Presidente Sarney decretou ainda que o poder público deveria, “sempre que conveniente”, evitar desapropriar os latifúndios que respeitassem a função social da terra, os quais eram denominados pelo governo como “latifúndios produtivos” (Medeiros, 1989, p. 195).<sup>313</sup> Entretanto, como argumenta Abramovay (1986), nesse ponto o PNRA contradizia o próprio Estatuto da Terra, pois, de acordo com esta lei, o latifúndio era a propriedade que, “seja por suas dimensões, seja pela utilização que lhe é dada, não cumpre sua função social” (Abramovay, 1986, p. 222).<sup>314</sup> Assim, o Plano Nacional de Reforma Agrária estabeleceu uma alternativa para proteger ainda mais os latifundiários, pois diante de eventuais tentativas de desapropriação eles poderiam alegar que suas propriedades eram “produtivas”, ainda que as áreas efetivamente destinadas à produção agrícola nessas terras fossem reduzidas. Os latifundiários utilizaram esse argumento para contestar ações de desapropriação na Justiça (Ramos, 2011, p. 232-233).

Diferentemente do que previa a proposta do MIRAD/INCRA, o PNRA definiu que o poder público deveria evitar desapropriar as terras com elevada incidência de

---

<sup>311</sup> Anexo do Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985, p. 4 e p. 15.

<sup>312</sup> Como mencionado na seção “A elaboração do Estatuto da Terra”, no capítulo “A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (1967-1968)”, o artigo 2º da Lei n. 4.504/1964 definia que a propriedade rural cumpria sua função social quando respeitava simultaneamente os seguintes requisitos: bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; níveis satisfatórios de produtividade; conservação dos recursos naturais e obediência às disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

<sup>313</sup> Art. 2º, §2, do Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985.

<sup>314</sup> Como citado na seção “A elaboração do Estatuto da Terra”, no capítulo “A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (1967-1968)”, o artigo 4º, inciso V, da Lei n. 4.504/1964 classificava os latifúndios em dois tipos: latifúndios por exploração (imóvel rural cuja extensão estava dentro do limite previsto na lei, que era entre um e 600 módulos rurais, mas que era inexplorado ou inadequadamente explorado, com fins especulativos) e latifúndios por extensão (propriedade de área superior a 600 módulos rurais, independentemente da produção nela desenvolvida). O módulo rural era a fração mínima de parcelamento da terra, com extensão definida segundo a região e a qualidade da classificação da terra quanto ao seu potencial produtivo. No artigo 20 da Lei n. 4.504/1964, os latifúndios constavam no rol das terras a serem desapropriadas porque não atendiam aos requisitos da função social da terra.

arrendatários e de parceiros agrícolas, o que contrariava o Estatuto da Terra.<sup>315</sup> O Plano Nacional de Reforma Agrária também não listou as terras alvo de conflitos como áreas passíveis de desapropriação pelo Estado. Em vez disso, o decreto assinado pelo Presidente Sarney inseriu as terras públicas no rol das áreas a serem utilizadas na reforma fundiária. Nesse sentido, o Plano determinou que as “pessoas jurídicas, órgãos ou entes da administração federal centralizada ou descentralizada” deveriam fazer um levantamento dos seus imóveis rurais a fim de identificar “aqueles adequados a serem incorporados ao processo de Reforma Agrária”.<sup>316</sup>

Quanto à indenização das terras eventualmente desapropriadas, o PNRA do governo Sarney manteve o pagamento por meio de títulos da dívida pública, mas excluiu a menção ao pagamento com base no valor declarado para fins do Imposto Territorial Rural.<sup>317</sup> Desse modo, prevaleceria a jurisprudência vigente no Tribunal Federal de Recursos (TFR), segundo a qual o pagamento indenizatório deveria ter como referência “o valor de mercado do imóvel, apurado em perícia avaliatória” (Silva, 1985, p. 93).<sup>318</sup> Em relação à participação dos trabalhadores rurais na execução da reforma fundiária, o PNRA lhes concedia espaço apenas nas Comissões Agrárias, que eram órgãos estaduais onde os trabalhadores tinham poderes limitados para deliberar sobre desapropriações e assentamentos rurais (Medeiros, 1989, p. 195-196).<sup>319</sup>

Por fim, ao contrário do que determinava o Estatuto da Terra, o PNRA assinado pelo Presidente José Sarney não definiu as áreas regionais prioritárias para receber ações de reforma fundiária entre os anos 1985 e 1989. Essa definição foi adiada para os

---

<sup>315</sup> O artigo 20, inciso V, da Lei n. 4.504 de 1964 determinava que a desapropriação por interesse social recairia sobre “as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros”.

<sup>316</sup> Art. 7º do Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985.

<sup>317</sup> O PNRA apenas afirmava que as indenizações seriam pagas conforme disposto na Constituição Federal: as benfeitorias seriam indenizadas em dinheiro e a terra seria indenizada em Títulos da Dívida Agrária. Fonte: Anexo do Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985, p. 5.

<sup>318</sup> O Tribunal Federal de Recursos foi criado pela Constituição de 1946 e tinha como atribuição julgar ações em que a União ou autoridades federais figurassem como parte interessada, exceto nos assuntos afetos à Justiça Eleitoral e à Justiça Militar. Foi extinto com a promulgação da Carta Magna de 1988. Fonte: VADE MACUM BRASIL. **Tribunal Federal da Recursos**. Disponível em: <https://vadecumbrasil.com.br/palavra/o-tribunal-federal-de-recursos-tfr>. Acesso em: 29 maio 2023.

<sup>319</sup> Nas Comissões Agrárias estaduais havia representantes dos trabalhadores rurais, dos proprietários de terra, do INCRA e do governo estadual. Nos estados onde os donos de terras estavam bem articulados, as Comissões Agrárias faziam poucas indicações de desapropriação e de assentamento. Além disso, caso uma Comissão Agrária aprovasse a indicação de alguma desapropriação, esta era encaminhada para o INCRA e a Comissão não tinha poder sobre seu curso posterior. Os grandes proprietários encontraram alternativas para obstruir o andamento dos processos de desapropriação, tais como ações administrativas no INCRA, ações na Justiça e pressão direta sobre o INCRA, o MIRAD e a Presidência da República. Nos casos em que a desapropriação era assinada, os latifundiários faziam uso dos recursos judiciais, que impediam a imissão de posse do INCRA sobre a propriedade rural (Medeiros, 1989, p. 196).

planos regionais de reforma agrária, que seriam elaborados pelas representações estaduais do INCRA. Originalmente, os planos regionais de reforma fundiária deveriam ser executados após aprovação do MIRAD (Veiga, 1990, p. 121). No entanto, o decreto que aprovou o PNRA introduziu uma determinação segundo a qual os planos regionais só poderiam ser executados após serem aprovados pelo Presidente da República.<sup>320</sup>

Avalio que três fatores podem explicar a razão pela qual a versão final do Plano Nacional de Reforma Agrária divergiu tanto da proposta inicialmente apresentada pelo MIRAD/INCRA. Um deles foi o pouco apoio que a proposta do PNRA recebeu no meio político. Como já informado, o plano de reforma agrária proposto por Néelson Ribeiro e por José Gomes da Silva não obteve pleno respaldo dos poderes Executivo e Legislativo federais. Outro fator foi a já mencionada pressão das entidades do patronato rural sobre o governo. Uma das principais consequências dessa pressão foi a participação de um advogado próximo dos latifundiários na elaboração da versão final do PNRA (Veiga, 1990, p. 125).<sup>321</sup>

O terceiro fator foi a pressão de setores militares contra a proposta de reforma agrária do MIRAD/INCRA. Em setembro de 1985, um grupo de trabalho subordinado ao Conselho de Segurança Nacional elaborou um documento que foi entregue pelo Chefe do Gabinete Militar, general Rubem Bayma Denys, ao Presidente da República. O documento, que continha contribuições do Estado-Maior da Marinha, do Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica (CISA) e do Centro de Informações do Exército (CIEEX), classificava a proposta do PNRA como “precipitada”. A partir do posicionamento dos militares, principalmente do general Denys, identificado por políticos à época como o “ponto principal do esquema de resistência ao projeto de reforma agrária”, Sarney decidiu não incluir as áreas prioritárias da reforma fundiária na versão final do PNRA e centralizar em suas mãos a autorização da execução de cada um dos planos regionais de reforma agrária (Veiga, 1990, p. 120-123).

---

<sup>320</sup> Art. 2º, §1º, do Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985 e Anexo do Decreto n. 91.766, p. 12.

<sup>321</sup> Segundo Veiga, o advogado especialista em direito agrário, Fábio Luchési, foi convocado pelo Presidente José Sarney para redigir a versão final do PNRA. De acordo com o autor, Luchési assegurou, em entrevista concedida ao jornalista Moacir Castro, “que ficara trancado durante três dias numa sala do Conselho de Segurança Nacional para fazer o texto definitivo do PNRA” (Veiga, 1990, p. 125). Em reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 27 de novembro de 1995, Luchési é retratado como “o maior adversário da política de desapropriação do Incra”. O mesmo texto informa que José Gomes da Silva o chamava de “advogado dos latifundiários” e que o advogado Líbero Luchési, que era pai de Fábio Luchési, “também advogou contra o Incra em brigas de terra”. Fonte: MANDIM, Ana Maria. “Advogado dos latifundiários” diz ser apenas um “patriota”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/27/brasil/26.html>. Acesso em: 30 maio 2023.

A aprovação do Plano Nacional de Reforma Agrária provocou descontentamento entre as autoridades que participaram da elaboração da sua proposta original. A principal manifestação nesse sentido veio oito dias após a assinatura do PNRA, quando José Gomes da Silva pediu exoneração da presidência do INCRA. A pedido do Presidente José Sarney, Néelson Ribeiro passou a acumular os cargos de ministro do MIRAD e de presidente do INCRA. Apesar da insatisfação com o encaminhamento que o Poder Executivo deu à questão da reforma agrária, Gomes da Silva afirmou que deixaria o governo, mas permaneceria filiado ao PMDB. Ao se referir ao PNRA que foi aprovado, o ex-presidente da ABRA foi enfático ao manifestar sua discordância:<sup>322</sup>

A minha proposta (...) era muito diferente e utilizava outros instrumentos. Reforma agrária “possível” e consensual não existe na literatura universal sobre o assunto. Após 23 anos de luta nesse setor, eu gostaria de (...) começar o meu trabalho a partir do Estatuto da Terra. O 1º PNRA é a repetição do que sempre foi feito no Brasil (...). Os proprietários de terras e o governo negociam as piores fatias do latifúndio para o trabalhador rural, que permanece sem condições de cultivar a sua terra e produzir. Esta experiência se revelou um fracasso total.

As agremiações ligadas ao patronato rural e as entidades que representavam os trabalhadores do campo reagiram de modos diferentes ao Plano Nacional de Reforma Agrária. A Confederação Nacional da Agricultura, a Sociedade Rural Brasileira, a Organização das Cooperativas Brasileiras, a Sociedade Nacional da Agricultura e a União Democrática Ruralista não fizeram objeções ao PNRA. Já a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura considerou que o plano de reforma agrária aprovado pelo governo representava um recuo em relação aos “compromissos assumidos em praça pública pela Aliança Democrática”.<sup>323</sup> Por sua vez, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra afirmou que “o governo da Aliança Democrática não está interessado em fazer mudanças no campo e na política fundiária”. Diante disso, o MST enfatizou que os trabalhadores deveriam insistir na realização de “ocupações

---

<sup>322</sup> “NÃO acredito em programas negociados e de consenso”. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 8, 8 out. 1985. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9295&anchor=4157746&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=df07b38af784c660c4d10752e34ac3dc>. Acesso em: 1º jun. 2023.

<sup>323</sup> SILVA, José Francisco da. PNRA, aquém do Estatuto da Terra. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 19 out. 1985. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9295&anchor=4157660&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=7ab0d10f471c3245f77e867c4d04d7fa>. Acesso em: 1º jun. 2023.

maciaças” para pressionar as autoridades, manifestar a insatisfação do Movimento com o PNRA e reivindicar a reforma agrária.<sup>324</sup>

#### 4.5.1 A ABRA e o PNRA

Na edição da revista *Reforma Agrária* publicada em dezembro de 1985, o diretor-presidente suplente da Associação, José Graziano da Silva, analisou o PNRA e tornou público o posicionamento da entidade. Seu artigo, intitulado “O Pnarex, aquele que parece o PNRA, mas não é”, foi publicado na seção “Ensaio e Debates”, que era um espaço dedicado aos textos opinativos no periódico. Para o engenheiro agrônomo, as mudanças realizadas pela Presidência da República na proposta do MIRAD/INCRA descaracterizaram-na totalmente e transformaram o PNRA em uma “carta de (más) intenções”.<sup>325</sup>

Graziano da Silva criticou o PNRA por não indicar áreas regionais prioritárias para promover a reforma fundiária. Na sua visão, essa era uma forma de o governo Sarney “habilmente protelar o início da Reforma Agrária” no país. Ele ainda denunciou os subterfúgios que o Plano Nacional de Reforma Agrária oferecia para dificultar a desapropriação dos latifúndios. Nesse caso, além dos “latifúndios produtivos”, Silva também se opôs às restrições do PNRA à desapropriação dos imóveis rurais com elevada incidência de arrendatários e de parceiros agrícolas. Para o dirigente da ABRA, esse dispositivo beneficiaria os latifundiários, pois “um latifúndio qualquer que estiver ‘em negociação’ para ser desapropriado pode safar-se simplesmente apresentando um contrato de arrendamento e/ou de parceria”. O economista também condenou o uso de terras públicas no programa de reforma fundiária e ressaltou que essa medida representava “um profundo retrocesso conceitual do princípio de que ela [reforma agrária] deve ser feita exclusivamente em terras particulares”.<sup>326</sup>

<sup>324</sup> GOLPE nos trabalhadores. *Jornal dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, São Paulo, n. 48, ano IV, p. 2, suplemento da edição de out./nov. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=289>. Acesso em: 1º jun. 2023.

<sup>325</sup> SILVA, José Graziano da. O “Pnarex”, aquele que parece o PNRA, mas não é. *Reforma Agrária*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 3, p. 14, Ago./Dez. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9459>. Acesso em: 03 jun. 2023.

<sup>326</sup> SILVA, José Graziano da. O “Pnarex”, aquele que parece o PNRA, mas não é. *Reforma Agrária*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 3, p. 15-16 e p. 18, Ago./Dez.

A principal crítica de Silva foi à definição da negociação e do entendimento como instrumentos prioritários do Plano Nacional de Reforma Agrária para lidar com os latifundiários. A esse respeito, o engenheiro agrônomo fez a seguinte observação:<sup>327</sup>

Não se faz Reforma Agrária por acordo com os latifundiários porque isso tem um preço, um preço que é pago por toda a sociedade para indenizar especuladores de terras. A Reforma Agrária é sempre um processo de transferência de poder e de direito dos latifundiários para os camponeses. Ou seja, Reforma Agrária é um **processo contra** o latifúndio, destinada a destruir o seu poder: não pode, portanto, contar com sua anuência, nem boa vontade. Em resumo, o que mudou na versão definitiva da ‘carta de intenções’ do Governo é que a *Reforma Agrária agora é um ato voluntário dos proprietários rurais* (grifos originais).

Nesse sentido, Graziano da Silva criticava o esvaziamento político que o PNRA conferiu ao dispositivo da desapropriação de terras por interesse social. Coerente com o interesse da ABRA por uma reforma agrária redistributiva, o economista argumentava que essa modalidade de desapropriação, que constituía uma “penalidade imposta ao proprietário rural que não estiver cumprindo a função social da propriedade”, deveria ser o instrumento preferencial para a execução da política de reforma fundiária do governo. Por entender a desapropriação por interesse social como uma “sanção do Estado”, Silva também era contrário ao pagamento da indenização aos proprietários com base no valor de mercado, como dispunha a jurisprudência do TFR.<sup>328</sup>

Por fim, o engenheiro agrônomo elencou quatro fatores que, na concepção da ABRA, explicariam o recuo do governo Sarney em relação à proposta do PNRA. O primeiro deles foi a capacidade de articulação dos proprietários e empresários rurais, que, apesar de algumas divergências internas, convergiram no combate à proposta de reforma agrária originalmente apresentada pelo Poder Executivo. O segundo foi a postura demasiadamente defensiva do MIRAD e do INCRA diante dos ataques do patronato rural. O terceiro fator foi a falta de apoio efetivo dos trabalhadores urbanos, representados pela CONCLAT e pela CUT, que se limitaram a fazer manifestações formais de apoio por meio de declarações e de documentos. Por último, Graziano da

---

de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9459>. Acesso em: 03 jun. 2023.

<sup>327</sup> Idem, p. 15.

<sup>328</sup> Idem, p. 14.

Silva destacou a “*incapacidade das lideranças dos Trabalhadores Rurais de sentarem-se à mesa para elaborar uma frente de atuação conjunta*” (grifos originais).<sup>329</sup> Nesse caso, a crítica do dirigente da ABRA era direcionada à CONTAG e ao MST.

Segundo o economista, as agremiações que integravam a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, dentre elas a ABRA, tentaram articular uma aproximação política entre as duas principais entidades vinculadas aos trabalhadores rurais, sem sucesso.<sup>330</sup> De acordo com Silva:<sup>331</sup>

(...) as reuniões havidas entre a Contag e o Movimento dos Sem Terra não conseguiram nunca ir além das questões semânticas. De um lado, a Contag acusando os Sem Terra de paralelismo ao Movimento Sindical e recusando-se a reconhecê-los como movimento representativo de um setor dos Trabalhadores Rurais; de outro os Sem Terra acusando a Contag de ignorá-los como movimento representativo de um setor dos trabalhadores rurais. Ou seja, uma conversa de surdos-mudos, não uma conversa política de dirigentes sindicais frente a uma questão política como a reforma agrária.

Após a aprovação do PNRA, o passo seguinte do Governo Federal era autorizar a execução dos planos regionais de reforma agrária, que foram elaborados pelas representações estaduais do INCRA e indicavam as áreas prioritárias a serem reformadas em cada estado.<sup>332</sup> Em maio de 1986, o governo autorizou a execução dos primeiros planos regionais.<sup>333</sup> Nesse momento, José Sarney exonerou o ex-presidente da

<sup>329</sup> SILVA, José Graziano da. O “Pnarex”, aquele que parece o PNRA, mas não é. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 3, p. 19-20, Ago./Dez. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9459>. Acesso em: 03 jun. 2023.

<sup>330</sup> Entre 1985 e 1986, a CNRA continuou em atividade pelo país. Suas principais ações foram as seguintes: organização de encontros e seminários, participação em debates universitários, apoio ao sindicalismo rural e aos trabalhadores sem-terra, reuniões com entidades como ABI, OAB e CNBB. Fontes: CNRA. **Relatório de atividades**, 1985; CNRA. **Plano de ação**, 1986. Localização: CPDOC/FGV.

<sup>331</sup> SILVA, José Graziano da. O “Pnarex”, aquele que parece o PNRA, mas não é. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 3, p. 20, Ago./Dez. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9459>. Acesso em: 03 jun. 2023.

<sup>332</sup> Para cada estado, os 26 planos regionais de reforma agrária especificavam municípios e microrregiões homogêneas como áreas prioritárias para realização da reforma agrária. Fonte: BIRAL, Mário. Planos Regionais de Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 2, p. 4-10, Ago./Nov. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=4043405780259&pagfis=9726>. Acesso em: 08 jun. 2023.

<sup>333</sup> O presidente Sarney assinou os decretos dos planos regionais de reforma agrária de sete estados: Pará, Maranhão, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Espírito Santo. Fonte: SARNEY assina

ABRA, Carlos Lorena, do cargo de diretor de Cadastro e Tributação do INCRA. A exoneração aconteceu após uma entrevista concedida por Lorena à imprensa, na qual o engenheiro agrônomo criticava Sarney por ter alterado os planos regionais de reforma fundiária encaminhados à Presidência da República pelo INCRA e classificou como farsa a reforma agrária do governo.<sup>334</sup> No final do mesmo mês, o ministro Néelson Ribeiro pediu exoneração do MIRAD. Para o lugar de Ribeiro, o chefe do Poder Executivo nomeou o ex-deputado federal e então prefeito de Cuiabá, Dante de Oliveira (PMDB-MT).<sup>335</sup>

Em nota oficial, a ABRA manifestou solidariedade ao seu associado, Carlos Lorena, por não ter pactuado com a decisão do governo de excluir as áreas prioritárias dos planos regionais de reforma fundiária. A Associação classificou como “mutilação” o tratamento dado pelo Presidente José Sarney aos planos regionais de reforma agrária e ressaltou que “o constante adiamento de ações concretas” para transformar a estrutura agrária do país constituía “uma nova frustração desta entidade em relação à política agrária do atual governo”. Para a ABRA, a reforma fundiária no governo da Nova República estava vulnerável “ao sabor dos casuísmos tão condenados no velho regime” e à mercê “do arbítrio dos interesses regionais, que, na prática, significava a consagração do coronelismo”. A Associação criticou ainda o descompasso entre as metas de assentamento previstas no PNRA e o “manifesto desinteresse do Executivo”, que se expressava principalmente no reduzido orçamento destinado aos órgãos responsáveis por executar a política de reforma agrária no país.<sup>336</sup>

Assim, a expectativa da ABRA em relação à possibilidade de realização da reforma fundiária com base no Estatuto da Terra pelo governo da Aliança Democrática

---

sete planos regionais. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 9, 3 maio 1986. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9491&anchor=4284371&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=57f0a47fd78c9d5e21483a03cecbb188>. Acesso em: 05 jun. 2023.

<sup>334</sup> O Presidente Sarney excluiu os municípios e as microrregiões indicados pelo INCRA como áreas prioritárias nos planos regionais de reforma agrária. Fonte: SARNEY demite Lorena “a pedido”. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 9, 4 maio 1986. Disponível em: [http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=028274\\_03&pagfis=82068](http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=028274_03&pagfis=82068). Acesso em: 05 jun. 2023.

<sup>335</sup> NÉLSON Ribeiro sai; Dante de Oliveira é o novo ministro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 8, 29 maio 1986. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9517&anchor=4155895&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=a5a6a14895efe6a4842523cc2a28ce3d>. Acesso em: 05 jun. 2023.

<sup>336</sup> ABRA. Os planos regionais da Reforma Agrária - PRRAs (nota oficial da ABRA). **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 1, p. 71-72, Abr./Jul. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9709>. Acesso em: 05 jun. 2023.

deu lugar à frustração. Em novembro de 1986, um ano após a aprovação do PNRA, ao se referir ao governo Sarney, o diretor-presidente da Associação, Plínio Sampaio, afirmou que “os recuos concretos são tantos que já não convencem nem mesmo os mais desavisados”.<sup>337</sup>

#### 4.6 Conclusão do capítulo

Diante do que foi apresentado, é possível afirmar que, no início do governo Sarney, entre 1985 e 1986, a ABRA manteve seu posicionamento a favor da realização de uma reforma agrária redistributiva a partir do dispositivo da desapropriação de terras por interesse social. Apesar de apresentar ressalvas em relação ao Estatuto da Terra e de reconhecer a necessidade de reformular a legislação agrária do país, a prioridade da Associação, nesse momento, foi pressionar o governo para que a reforma fundiária fosse implementada via Poder Executivo e com base na Lei n. 4.504/1964.

Ao defender a aplicação imediata do Estatuto da Terra, o objetivo da Associação era aproveitar a conjuntura favorável – caracterizada pela eleição da Aliança Democrática, pelo compromisso desta coalizão em executar a reforma fundiária a partir da Lei n. 4.504/1964, pela criação do MIRAD e pela nomeação de membros da ABRA para a presidência e para a diretoria do INCRA – e pressionar o governo a implementar a prometida política de reforma agrária. Tratava-se, portanto, de um posicionamento político estratégico para atingir seu interesse e não de uma defesa irrestrita do Estatuto da Terra, como ocorrera de 1967 até a primeira metade da década de 1980.

O contexto de redemocratização proporcionou à ABRA mais oportunidades políticas para atuar como grupo de interesse. A Associação aproveitou essas oportunidades e defendeu, no âmbito do Executivo federal, seu interesse por uma reforma fundiária redistributiva. No começo do governo Sarney, a ABRA indicou muitos associados para integrar os grupos que formularam sugestões para elaborar a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária. Na etapa de discussão da proposta do PNRA, a Associação praticou *lobby* no MIRAD e no INCRA por meio de audiências com as autoridades dessas duas instâncias e por meio da elaboração de proposições para

---

<sup>337</sup> SAMPAIO, Plínio de Arruda. Um ano depois. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 2, p. 2, Ago./Nov. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9724>. Acesso em: 09 jun. 2023.

aperfeiçoar o texto original dessa proposta. A ABRA também tentou pressionar o governo por meio da divulgação de notas oficiais. Nesse cenário, o periódico da Associação, que adquiriu o formato de revista a partir de abril de 1985, foi o principal meio de publicização dos posicionamentos da entidade.

Entretanto, a atuação da ABRA não teve força política suficiente para fazer com que o Palácio do Planalto atendesse aos interesses da Associação. A pressão do patronato rural e dos militares prevaleceu sobre a Presidência da República. Dessa forma, a proposta do PNRA, que já não contava com amplo apoio dos poderes Executivo e Legislativo, deu lugar a um Plano Nacional de Reforma Agrária que ia de encontro ao Estatuto da Terra. Os Planos Regionais de Reforma Agrária, aprovados pelo Presidente José Sarney, também contrariavam essa lei. Esgotada a possibilidade de reivindicar a reforma fundiária via Poder Executivo, a Associação direcionaria seus esforços para a Assembleia Nacional Constituinte, que seria instalada em fevereiro de 1987.

## **5 A ABRA E A DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988).**

Neste capítulo, analiso como a ABRA defendeu a reforma agrária durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988. Para isso, em primeiro lugar, apresento brevemente o processo de instalação da ANC. Em seguida, examino a proposta de reforma fundiária que a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) elaborou para a Constituinte e a relação da Associação com essa proposta. Por fim, abordo a participação da ABRA em três momentos do Congresso Constituinte: na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, na Comissão de Sistematização e na votação da reforma agrária na fase final da Assembleia.

Desse modo, meu objetivo no presente capítulo é explicar como a ABRA atuou ao defender a pauta da reforma fundiária no âmbito da ANC.

### **5.1 A instalação da Assembleia Nacional Constituinte**

Como informa Versiani (2013), em junho de 1985, o Presidente da República José Sarney enviou ao Congresso Nacional a proposta de emenda à Constituição para convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. Desse modo, Sarney cumpria um dos compromissos políticos assumidos por Tancredo Neves e pela Aliança Democrática no processo de redemocratização do país. Em novembro do mesmo ano, a Câmara e o Senado aprovaram a Emenda Constitucional n. 26, que determinava a instalação da Assembleia Constituinte a partir do dia 1º de fevereiro de 1987. A Constituinte seria composta pelos senadores eleitos no pleito de 1982 e pelos deputados e senadores a serem escolhidos na eleição marcada para 15 de novembro de 1986. Com isso, a ANC seria congressual, pois os parlamentares acumulariam as funções legislativa e constituinte (Versiani, 2013, p. 93-94 e p. 99).<sup>338</sup>

Em fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em uma sessão dirigida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), o ministro José Carlos Moreira Alves. Na sessão seguinte, o deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP)

---

<sup>338</sup> O relator da Comissão Mista do Congresso Nacional designada para avaliar a PEC encaminhada pelo Poder Executivo propôs a realização de um plebiscito para decidir se a Constituinte deveria ser exclusiva ou congressual. Porém, lideranças do governo e do PMDB se posicionaram contra essa proposta (Versiani, 2013, p. 98-99).

foi eleito presidente do Congresso Constituinte. O regimento interno da Assembleia organizou seus trabalhos em três fases. Na primeira etapa, os parlamentares atuavam em oito comissões temáticas, cada qual dividida em três subcomissões. A reforma fundiária seria discutida na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que fazia parte da Comissão da Ordem Econômica. Na segunda fase, os trabalhos aconteceriam na Comissão de Sistematização, que tinha por finalidade produzir um projeto de Carta Magna. O último estágio seria a votação, em dois turnos, do projeto de Constituição no plenário da Constituinte.<sup>339</sup>

O regimento interno da ANC continha dispositivos que garantiam aos setores organizados da sociedade o direito de participar das discussões sobre o conteúdo da futura Carta Magna do país. As Assembleias Legislativas, as Câmaras de Vereadores, os Tribunais e as “entidades representativas de segmentos da sociedade” poderiam apresentar sugestões “contendo matéria constitucional” a serem remetidas às comissões da Constituinte. Além disso, as subcomissões deveriam reservar entre cinco e oito reuniões para realizar audiências públicas com representantes de entidades que apresentassem propostas relacionadas aos seus respectivos temas.<sup>340</sup> Assim, os relatores das subcomissões deveriam analisar tanto as sugestões apresentadas pelos constituintes, quanto as proposições formuladas pelas entidades sociais (Versiani, 2013, p. 113).

Os grupos mais mobilizados da sociedade se organizaram para atuar no processo de elaboração da nova Constituição (Coelho, 1988, p. 44). No caso das entidades defensoras da reforma fundiária, a articulação aconteceu principalmente por meio da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Nesse momento, a coordenação-geral da CNRA não estava mais sob a responsabilidade exclusiva do IBASE e englobava outras agremiações, como a ABRA, a CONTAG, a CPT, a UNI e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT).<sup>341</sup> Embora não integrassem a coordenação, outras entidades participavam da Campanha, a exemplo do MST, do CIMI, do Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (MNDDH), dentre outras.<sup>342</sup> A CNBB e a CUT não

---

<sup>339</sup> Art. 13, art. 15 e art. 17 a 33 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, de 25 de março de 1987.

<sup>340</sup> Art. 13, §11, e art. 14 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, de 25 de março de 1987.

<sup>341</sup> Em junho de 1986, foi criada uma coordenação nacional para a CNRA, que passou a contar com outras entidades além do IBASE. Fonte: CNRA. **A urgência da reforma agrária**, 17 jun. 1986, p. 2. Localização: CPDOC/FGV.

<sup>342</sup> As outras entidades que participavam da CNRA eram as seguintes: Centro Ecumênico de Informação e Documentação (CEDI), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Federação de Órgãos para

participavam, mas apoiavam o movimento.<sup>343</sup> No contexto da Constituinte, as entidades coordenadoras da CNRA pretendiam “mobilizar os deputados e os partidos políticos para a questão da Reforma Agrária” e “manter um lobby pela Reforma Agrária permanente no Congresso”.<sup>344</sup>

A ABRA, que era uma das entidades à frente da Campanha Nacional pela Reforma Agrária, participou do processo de defesa da reforma fundiária perante os constituintes. Além de atuar como grupo de interesse ao lado das demais entidades da CNRA, a Associação contava com dois dos seus integrantes na Câmara dos Deputados. Na eleição de novembro de 1986, Plínio de Arruda Sampaio foi reeleito deputado federal com a segunda maior votação entre os candidatos do PT de São Paulo, ficando atrás somente do então líder metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva.<sup>345</sup> Tendo como principal bandeira de campanha a defesa da reforma agrária, Sampaio obteve o apoio principalmente da CNBB e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) do seu estado.<sup>346</sup> O outro associado da ABRA presente na Assembleia Constituinte foi o deputado baiano Fernando Santana (PCB). Titular do conselho deliberativo da Associação entre 1987 e 1988,<sup>347</sup> Santana presidiu a Comissão Especial de Reforma Agrária da Câmara de 1984 a 1986.<sup>348</sup>

---

Assistência Social e Educacional (FASE), Assessoria Jurídica Popular (AJUP), Igreja Evangélica de Profissão Luterana no Brasil (IECLB), Pastoral Operária e Diocese de Goiás. Fonte: CNRA. **Sugestão n. 1.862-7**. Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 504. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>343</sup> A CNBB, que havia participado da criação da CNRA em 1983, solicitou sua retirada da Campanha em 1986. Desde então, a entidade figurou apenas como apoiadora do movimento. Fonte: CNRA. **Ata de reunião**, 17 jun. 1986. Localização: CPDOC/FGV.

<sup>344</sup> CNRA. **Reunião da Campanha Nacional pela Reforma Agrária**, 9 dez. 1986, p. 3. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/cedoc/centro-de-documentacao-dom-tomas-balduino>. Acesso em: 22 maio 2020.

<sup>345</sup> MORAES, Plínio Guimarães. As eleições, a questão agrária e a perspectiva do Congresso Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 3, p. 20, Dez. 1986/Mar. de 1987. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9819>. Acesso em: 24 jun. 2023.

<sup>346</sup> COSTA, Marcelo. Plínio de Arruda Sampaio. In: **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/plinio-soares-de-arruda-sampaio>. Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>347</sup> Ver Apêndice C: Conselho deliberativo da ABRA (1967-1988). Não identifiquei, na pesquisa, quando Fernando Santana se associou à ABRA.

<sup>348</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, 26 nov. 1986, p. 10944. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26NOV1986.pdf#page=168>. Acesso em: 24 jun. 2023.

Os trabalhos das comissões e das subcomissões da ANC começariam em abril de 1987. Assim, entre fevereiro e março do mesmo ano, as entidades que integravam a CNRA se prepararam para defender a pauta da reforma fundiária na Constituinte. O primeiro passo nesse sentido foi elaborar uma proposta de reforma da estrutura agrária do país para ser apresentada e defendida perante os parlamentares na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

## 5.2 A proposta de reforma agrária para a Constituinte

A proposta de reforma agrária elaborada pela CNRA para a Constituinte foi concluída em março de 1987.<sup>349</sup> O documento continha 17 artigos elaborados a partir das sugestões das agremiações que integravam ou que apoiavam a Campanha e de proposições colhidas de entidades sem vínculo com a CNRA.<sup>350</sup> Um grupo composto por advogados e por engenheiros agrônomos trabalhou na formulação da proposta.<sup>351</sup> Esse trabalho aconteceu por meio de reuniões realizadas em Brasília, em São Paulo e no Rio de Janeiro (Silva, 1989, p. 164).

A ABRA desempenhou um papel importante nesse processo, pois a maioria dos integrantes da equipe que elaborou a proposta de reforma fundiária da CNRA pertencia à Associação ou mantinha algum vínculo com ela. Fizeram parte do grupo de redatores da proposta o advogado e consultor jurídico da ABRA, Luiz Édson Fachin, que fora procurador-geral do INCRA em 1985, o advogado Adhemar Gomes da Silva, a advogada e chefe do Departamento de Assessoria Jurídica da ABRA, Sônia de Moraes, e os engenheiros agrônomos e ex-presidentes da ABRA, Carlos Lorena e José Gomes da Silva.<sup>352</sup> A montagem final do documento coube ao ex-presidente do INCRA, Gomes da Silva, que submeteu o texto em seguida à apreciação de alguns juristas.<sup>353</sup>

---

<sup>349</sup> A proposta representava as seguintes entidades: ABRA, CONTAG, CPT, IBASE, CGT, UNI, MST, INESC, CIMI, Pastoral Operária, MNDDH, Diocese de Goiás, FASE, AJUP, CEDI, IECLB, CNBB e CUT. Fonte: CNRA. **Sugestão n. 1.862-7.** Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 505-508. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>350</sup> Como será explicado adiante, o documento da CNRA também foi composto a partir de proposições extraídas de outras entidades sem vínculo com a Campanha, como o PMDB.

<sup>351</sup> CNRA. **Reforma Agrária na Constituinte.** Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária (documento preliminar para discussão interna). Março de 1987, p. 2. Localização: NDPH/UEL.

<sup>352</sup> CNRA. **Reforma Agrária na Constituinte.** Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária (documento preliminar para discussão interna). Março de 1987, p. 2. Localização: NDPH/UEL. O

Para as entidades que integravam a CNRA, a reforma agrária deveria ocupar um capítulo exclusivo na nova Constituição, o qual deveria estar inserido no título “Da Ordem Econômica”. Com esse arranjo, pretendia-se garantir que o direito à propriedade da terra fosse submetido a um condicionamento social, o que poderia não acontecer caso fosse inserido no título referente aos direitos e garantias individuais, onde constariam os “direitos chamados humanos como o direito à vida, o direito à habitação, o direito à alimentação e outros”. Além disso, argumentava-se que os artigos sobre reforma fundiária deveriam ser detalhados a ponto de não dependerem de leis complementares, pois temia-se que estas fossem utilizadas para dificultar a realização da reforma da estrutura agrária do país.<sup>354</sup>

A proposta de reforma agrária da CNRA apresentava algumas inovações para a Carta Magna que seria promulgada. Uma delas era substituir o princípio da função social da propriedade fundiária pelo princípio da obrigação social da propriedade da terra. Assim, o artigo primeiro da proposta estabelecia que “ao direito de propriedade de imóvel rural corresponde uma obrigação social”. Para o cumprimento desse preceito, o parágrafo segundo do mesmo artigo determinava que:<sup>355</sup>

- §2º A propriedade de imóvel rural corresponde à obrigação social quando, simultaneamente:
- a) é racionalmente aproveitado (sic);
  - b) conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente;
  - c) observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho e de produção e não motiva conflitos ou disputa pela posse ou domínio;
  - d) não excede a área máxima prevista como limite regional; e
  - e) respeita os direitos das populações indígenas que vivem nas suas imediações.

---

advogado Adhemar Gomes da Silva era irmão de José Gomes da Silva. Não identifiquei, na pesquisa, se Adhemar Gomes da Silva era associado à ABRA.

<sup>353</sup> Um dos juristas consultados foi o então professor de Direito da USP, Eros Grau, a quem José Gomes da Silva enviou uma carta solicitando uma avaliação sobre a proposta formulada pela CNRA para a futura Constituição. A missiva foi respondida pelo professor com comentários referentes a alguns artigos. Fonte: GRAU, Eros Roberto. **Carta para José Gomes da Silva**, São Paulo, 12 abr. 1987. Localização: NDPH/UEL.

<sup>354</sup> CNRA. **Sugestão n. 1.862-7**. Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 504-505. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>355</sup> Idem, art. 1º, §2º, p. 505.

As entidades proponentes apresentaram duas justificativas para alterar o princípio referente ao direito de propriedade da terra. A primeira era a de que o conceito de obrigação social atenderia à “moderna tendência constitucional do direito comparado” e estaria “muito mais congruente com o fundamento das limitações impostas à propriedade rural”.<sup>356</sup> Nesse caso, a principal referência da CNRA era a Constituição da República Federal da Alemanha, de 1949, e seu artigo sobre o direito de propriedade.<sup>357</sup> A segunda justificativa era a de que o princípio da obrigação social da propriedade fundiária criaria uma “situação jurídica impositiva e explícita de maior peso” por se tratar “de um preceito dirigido à essência do direito de propriedade (...)”. Nesse sentido, as entidades que integravam a CNRA argumentavam que o princípio da obrigação social da propriedade da terra era mais preciso e contundente do que o princípio da função social, pois “enquanto que a função [social] adjetiva a propriedade, a obrigação condiciona sua razão de ser”.<sup>358</sup>

De acordo com a proposta da CNRA, as propriedades rurais que não correspondessem ao princípio da obrigação social seriam utilizadas para fins de reforma fundiária. O acesso do poder público a essas terras se daria de duas maneiras: pela perda sumária ou pela desapropriação por interesse social.<sup>359</sup>

A perda sumária era outra novidade jurídica prevista na proposta da CNRA para a futura Constituição. Por essa medida, os imóveis rurais superiores a 60 módulos regionais de exploração agrícola que ficassem totalmente inexplorados pelo prazo de três anos consecutivos teriam “seu domínio e posse transferidos, por sentença declaratória”, ao Estado, independentemente do pagamento de indenização, e seriam destinados à política de reforma agrária.<sup>360</sup> Conforme dispunha a proposta, “a não

---

<sup>356</sup> CNRA. **Sugestão n. 1.862-7.** Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 507. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>357</sup> A alínea 2 do artigo 14 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha define que: “A propriedade obriga. Seu uso deve servir, ao mesmo tempo, ao bem comum.” Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

<sup>358</sup> CNRA. **Sugestão n. 1.862-7.** Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 507. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>359</sup> Idem, art. 1º, §1º, p. 505.

<sup>360</sup> A proposta da CNRA não definia o significado da expressão “módulos regionais de exploração agrícola”. Porém, é possível inferir que se tratava da fração mínima de parcelamento da terra, a qual seria

extensão do instituto da perda sumária a todos imóveis rurais que não correspondam à obrigação social” seria um assunto a ser decidido pelos constituintes.<sup>361</sup>

As demais propriedades rurais que não correspondessem ao princípio da obrigação social estariam sujeitas à desapropriação por interesse social. Nesse sentido, propunha-se que a declaração de interesse social para fins de reforma agrária deveria implicar “automaticamente a imissão da União na posse do imóvel, permitindo o registro da propriedade”. Com isso, pretendia-se garantir, na futura Constituição, o rito sumário nos processos de desapropriação por interesse social.<sup>362</sup> Assim, as ações na Justiça não poderiam contestar a desapropriação, mas apenas o valor a ser pago como indenização. Previa-se, ainda, a continuidade do pagamento da indenização em títulos da dívida agrária, porém com novas regras.<sup>363</sup>

Uma das novas regras era a de que a indenização referente à terra desapropriada seria paga em títulos da dívida agrária, assim como a compensação por benfeitorias.<sup>364</sup> O prazo de resgate dos títulos continuaria a ser de duas décadas, mas agora estabelecia-se que o resgate só poderia ser feito a partir do quinto ano após a desapropriação. Quanto ao pagamento indenizatório, este teria como referência o valor declarado do ITR e não o valor de mercado da propriedade. Por sua vez, o teto da indenização deveria corresponder ao “valor cadastral dos tributos honrados pelo proprietário”.<sup>365</sup>

---

definida conforme as particularidades de cada região. O artigo 15 da proposta da CNRA estabelecia que, até a aprovação de uma nova lei para definir o cálculo dos módulos regionais de exploração agrícola, estes deveriam ser delimitados com base no Estatuto da Terra e no Decreto n. 84.685, de 6 de maio de 1980, que regulamentava a lei sobre ITR.

<sup>361</sup> Art. 1º, §3º da Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 505 e p. 507. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>362</sup> Como mencionado no capítulo “A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (1967-1968)”, o ritmo sumário foi estabelecido pelo Decreto-lei n. 554 de 1969, o qual determinava que a Justiça teria o prazo de até 72h para fazer a imissão na posse das terras desapropriadas por interesse social.

<sup>363</sup> Art. 1º, §4º e art. 2º, §2º da Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 505 e p. 507-508. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>364</sup> Como mencionado no capítulo “A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (1967-1968)”, a Emenda Constitucional n. 10 de 1964 definiu que a desapropriação das terras seria paga em títulos da dívida agrária e a desapropriação das benfeitorias, em dinheiro.

<sup>365</sup> Art. 1º, §4º; art. 2º, §1º e §2º e art. 3º da Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 505 e p. 507-508. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

Outro dispositivo da proposta da CNRA para combater a concentração fundiária era a delimitação da extensão máxima de terras que poderia pertencer a um mesmo proprietário. Propunha-se que ninguém poderia “ser proprietário, direta ou indiretamente, de imóvel rural, de área contínua ou descontínua, superior a sessenta (60) módulos regionais de exploração agrícola”. Essa área deveria ser contabilizada levando-se em consideração o “conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário”. As terras excedentes seriam passíveis de desapropriação por interesse social para reforma agrária.<sup>366</sup>

Para as entidades da CNRA, os pequenos proprietários rurais deveriam estar constitucionalmente protegidos contra ações de desapropriação por interesse social. Nesse sentido, a proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária isentava desse tipo de desapropriação os imóveis rurais de até três módulos regionais explorados direta e pessoalmente pelo proprietário. Assim, esperava-se proteger o patrimônio individual e familiar desses agentes. No caso de desapropriação por utilidade pública, esta só poderia ser realizada “mediante permuta por área equivalente situada na região de influência da obra motivadora da ação”, se o expropriado assim preferisse. Essa medida visava proteger os “camponeses cujas terras foram desapropriadas para construção de barragens e outras obras públicas”. Em relação aos arrendatários, parceiros e posseiros, a proposta suspendia as ações de despejo e de reintegração de posse contra eles enquanto a reforma fundiária estivesse em execução. Com isso, pretendia-se garantir os direitos dos agricultores que tivessem a posse transitória da terra de terceiros.<sup>367</sup>

Por fim, o apoio técnico e financeiro para os beneficiários da reforma fundiária e para os pequenos proprietários rurais seria garantido por meio da criação do Fundo Nacional de Reforma Agrária. Este deveria ter dotação orçamentária de, no mínimo, 5% da receita prevista para a União. Parte dessa receita seria obtida a partir da “tributação dos recursos fundiários rurais”, cuja arrecadação deveria ser destinada apenas para políticas de desenvolvimento rural, preferencialmente para a política de reforma fundiária. Exemplo desse tipo de tributação seria a contribuição de melhoria, prevista para incidir sobre imóveis rurais valorizados por obras públicas e que teria como limite

---

<sup>366</sup> Art. 4º da Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 506. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>367</sup> Idem, art. 5º, 6º e 10º, p. 506 e p. 508.

a ser cobrado de cada contribuinte “a estimativa legal do acréscimo de valor que resultar para imóveis de sua propriedade”.<sup>368</sup>

Além de contemplar as sugestões das entidades que integravam e que apoiavam a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, o documento da CNRA também incluiu algumas proposições aprovadas no I Congresso Nacional do PMDB, que aconteceu em Brasília em agosto de 1986.<sup>369</sup> Com isso, a CNRA pretendia conquistar o apoio dos parlamentares peemedebistas na Constituinte, pois o partido saíra fortalecido das eleições de novembro daquele ano. O PMDB era majoritário na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e elegera praticamente todos os governadores estaduais no país.<sup>370</sup>

### 5.3 A ABRA e a proposta de reforma agrária para a Constituinte

Como já mencionado, a maioria dos integrantes da equipe que elaborou a proposta de reforma agrária da CNRA fazia parte da ABRA e a montagem final desse documento ficou sob a responsabilidade da principal liderança da entidade, o engenheiro agrônomo José Gomes da Silva. Isso representou uma mudança na posição política da ABRA em relação à sua pauta principal. Pela primeira vez desde quando foi criada, a Associação defendeu a reforma agrária sem reivindicar a aplicação do Estatuto da Terra.

Assim, cabe responder à pergunta central dessa pesquisa: por que a ABRA abandonou o Estatuto da Terra e abraçou a pauta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária no contexto da Assembleia Nacional Constituinte? Avalio que há quatro respostas possíveis e complementares para essa questão.

Em primeiro lugar, no contexto da Constituinte, a ABRA deixou de reivindicar o Estatuto da Terra como referência para a execução da política de reforma agrária por

---

<sup>368</sup> Art. 9º, 11, 16 e 17 da Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 506. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>369</sup> As formulações do PMDB incorporadas à proposta da CNRA são as seguintes: indenização das benfeitorias em títulos da dívida agrária, período de cinco anos como prazo de carência para resgate dos títulos da dívida agrária, Fundo Nacional de Reforma Agrária e receita pública oriunda da tributação dos recursos fundiários direcionada exclusivamente para política de desenvolvimento rural, especialmente para reforma agrária. Fonte: Idem, p. 506-507.

<sup>370</sup> O PMDB ocupava 53,4% das cadeiras na Câmara e 77,6% no Senado. Além disso, o partido elegeu 22 dos 23 governadores. Fonte: TSE. **Resultado das eleições de 1986**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1986/resultados>. Acesso em: 04 ago. 2023.

considerar que esta lei já não atendia plenamente às necessidades de reformulação da estrutura fundiária do país. Como explicado no capítulo anterior, apesar de defender a aplicação da Lei n. 4.504/1964 no início do governo Sarney, a Associação vinha criticando esse instrumento legal desde 1985, por considerá-lo menos eficiente, devido às mudanças que sofrera desde sua aprovação no Congresso Nacional, em 1964. Também por considerá-lo desatualizado, por prever a tributação progressiva como um dos dispositivos de política agrária.

Entre 1986 e o início de 1987, as críticas da ABRA ao Estatuto da Terra aumentaram. A Associação sustentava, por exemplo, que era necessário aperfeiçoar o conceito de função social da propriedade fundiária previsto nessa lei. A entidade pretendia mudar o significado desse princípio, de modo que ele deixasse de representar uma condição para o exercício do direito de propriedade rural e se convertesse na essência desse direito, como defendiam alguns juristas.<sup>371</sup> Nesse ponto, a ABRA se alinhava ao advogado Dalmo Dallari, que defendia a ideia de que “a propriedade é também uma função social” (grifo meu). Para Dallari:<sup>372</sup>

Se ao invés de a propriedade rural ter uma função social, ela se torna uma função social, concluir-se-á que não há direito de propriedade sem função social. Um princípio inserido na Constituição é norma Constitucional de irrecusável eficácia.

Desse modo, embora ainda não utilizasse a expressão “obrigação social da propriedade da terra”, a ABRA problematizava o conceito de função social da propriedade fundiária e defendia a necessidade de aperfeiçoá-lo. Interpreto essa postura da entidade como uma resposta ao fortalecimento do mercado de terras no país. Como ressalta Medeiros (2019), com a política de modernização das atividades agropecuárias implementada pela ditadura militar, a terra passou a ser tratada cada vez mais como um ativo financeiro, o que intensificou a concentração e a especulação fundiárias, principalmente por meio de imobiliárias e de empresas colonizadoras rurais (Medeiros, 2019, p. 193-195). Assim, avalio que, ao defender o aperfeiçoamento do princípio da

---

<sup>371</sup> SILVA, José Gomes da. Princípios constitucionais básicos da Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 1, p. 23-24, Abr./Jul. de 1986.

Disponível

em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9662>. Acesso em: 04 ago. 2023.

<sup>372</sup> Idem, p. 23-24.

função social da propriedade fundiária, a ABRA buscava estabelecer um contraponto constitucional ao uso da terra como ativo especulativo.

Além disso, a Associação argumentava que os dispositivos relacionados à desapropriação por interesse social, inclusive as regras e o conceito de indenização, deveriam ser revistos. Nesse sentido, José Gomes da Silva, que era um dos principais porta-vozes da entidade, criticava a proposta de desapropriação fundiária do anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Afonso Arinos.<sup>373</sup> Segundo o conselheiro da ABRA, essa proposta apenas reproduzia o que dispunha a Estatuto da Terra. Sobre esse assunto, Silva advertiu que:<sup>374</sup>

copiar o Estatuto da Terra, isso 20 anos depois, indica um retrocesso. (...) Mandei constar que depois de quarenta e tantos anos da vigência da Constituição de 46 e mais 22 de vigência do Estatuto da Terra seria um lamentável retrocesso. *Nós temos é que avançar mais ainda* (grifo meu).

A Associação também considerava que o “latifúndio por dimensão”, que era a referência da Lei n. 4.504/1964 para impor uma extensão máxima às propriedades rurais, tornara-se ineficaz para impedir a formação de “imóveis rurais gigantes” no país.<sup>375</sup> De fato, durante a ditadura militar, a concessão de terras públicas, impulsionada por incentivos fiscais e oferta de créditos, especialmente na Amazônia, ignorou “qualquer limite de tamanho de propriedade”. Isso agravou a já acentuada concentração fundiária no meio rural e fez o “latifúndio por dimensão”, previsto no Estatuto da Terra, tornar-se “letra morta” (Medeiros, 2019, p. 195). Nessa perspectiva, a ABRA passou a

---

<sup>373</sup> A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC) foi instituída pelo Presidente José Sarney em julho de 1985. Ficou conhecida como “Comissão Afonso Arinos” porque foi presidida pelo senador Afonso Arinos (PFL-RJ). Composto por mais 49 membros nomeados diretamente por Sarney, esse colegiado deveria elaborar um anteprojeto de Constituição a ser entregue à futura Assembleia Nacional Constituinte. A comissão encerrou seus trabalhos em setembro de 1986. Entretanto, Sarney decidiu não remeter o anteprojeto produzido pela CPEC para a Constituinte, que seria instalada em fevereiro do ano seguinte (Versiani, 2013, p. 120-129).

<sup>374</sup> SILVA, José Gomes da. Questão agrária e Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVII, n. 1, p. 81, Abr./Jul. de 1987. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9968>. Acesso em: 04 ago. 2023.

<sup>375</sup> SILVA, José Gomes da. Princípios constitucionais básicos da Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 1, p. 26-27, Abr./Jul. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9662>. Acesso em: 04 ago. 2023.

defender a criação de uma norma mais precisa para a futura Constituição, a fim de estabelecer um “limite geográfico ao direito de propriedade rural”.<sup>376</sup>

Em segundo lugar, considero que a Associação deixou de reivindicar o Estatuto da Terra como documento de referência para a reforma agrária também porque essa lei não contemplava algumas demandas de novos atores sociais que despontaram no campo na década de 1980. Dentre esses novos atores estavam os “atingidos por barragens”. Faziam parte desse grupo posseiros, parceiros, arrendatários e pequenos proprietários expulsos das terras onde habitavam devido à construção de grandes usinas hidrelétricas. No contexto em que a reforma agrária representava “uma bandeira unificadora, ‘cimento ideológico’ de toda uma diversidade de lutas”, a ABRA encampou demandas não previstas na Lei n. 4.504 de 1964 (Medeiros, 2003, p. 31). No caso dos “atingidos por barragens”, a Associação reivindicava para a futura Constituição:<sup>377</sup>

um dispositivo qualquer que obrigasse a permuta de áreas de idêntico valor dentro da órbita camponesa. É um lema “terra por terra na beira do lago”. Não é justo pegar um agricultor, que é inclusive pescador em tempo parcial, e remetê-lo para o semi-árido, por exemplo. (...) Qualquer coisa que compromettesse o executor da obra pública, da hidrelétrica, em proporcionar uma condição semelhante àquela do expropriado.

Portanto, na concepção da ABRA, a Lei n. 4.504/1964 não se adequava mais totalmente às necessidades de reformulação da estrutura agrária do país e não contemplava novas demandas apresentadas por novos atores. Nesse cenário, para a Associação, poder-se-ia, no máximo, defender alguns poucos dispositivos do Estatuto da Terra para a nova Constituição, mas não todo o conteúdo dessa lei. Era o caso, por exemplo, do Fundo Nacional de Reforma Agrária e da proteção dos pequenos proprietários contra desapropriação por interesse social. Ambos dispositivos constavam

---

<sup>376</sup> SILVA, José Gomes da. Princípios constitucionais básicos da Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 1, p. 26-27, Abr./Jul. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9662>. Acesso em: 04 ago. 2023.

<sup>377</sup> SILVA, José Gomes da. Questão agrária e Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVII, n. 1, p. 83, Abr./Jul. de 1987. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9968>. Acesso em: 04 ago. 2023.

na lei aprovada na ditadura militar e a Associação pleiteava a inserção desses instrumentos na Carta Magna que seria promulgada.<sup>378</sup>

Em terceiro lugar, considero que a ABRA se aliou à proposta de reforma agrária da CNRA por entender que, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, a construção de uma proposta comum de reforma fundiária poderia assegurar a unidade entre as diferentes agremiações que reivindicavam mudanças na estrutura agrária do país, particularmente entre duas delas: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Como mencionado no capítulo anterior, para a ABRA, as disputas envolvendo a CONTAG e o MST haviam inviabilizado a composição de uma “frente de atuação conjunta” pela reforma fundiária entre 1985 e 1986.<sup>379</sup>

Diante disso, a ABRA ressaltava a necessidade de se “buscar a unidade das forças empenhadas na luta pela reforma agrária”, principalmente levando-se em consideração a capacidade de pressão política já demonstrada pelo patronato rural. Assim, interpreto que a Associação se engajou na elaboração e na defesa da proposta da CNRA também por avaliar que o documento, ao ser construído a partir das sugestões das entidades que integravam a Campanha, poderia garantir a união entre essas agremiações durante a Constituinte. Isso era importante especialmente para evitar que a CONTAG e o MST, que eram entidades rivais, assumissem posições antagônicas, o que poderia enfraquecer o movimento da CNRA.

Em quarto lugar, avalio que, durante a Constituinte, a ABRA defendeu a proposta de reforma agrária da CNRA porque esta convergia com o interesse da Associação por uma reforma fundiária redistributiva. Nesse sentido, a proposta da CNRA apresentava um avanço em relação ao Estatuto da Terra, pois previa dois dispositivos para promover a reforma no campo: a desapropriação de terras por interesse social e a perda sumária de terras ociosas. Além disso, a proposta adotava normas mais rígidas para indenizar as terras desapropriadas e as benfeitorias nelas localizadas, bem

---

<sup>378</sup> SILVA, José Gomes da. Questão agrária e Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVII, n. 1, p. 82, Abr./Jul. de 1987. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9968>. Acesso em: 04 ago. 2023. A proteção aos pequenos proprietários e o Fundo Nacional de Reforma Agrária constavam no art. 19, §2º, “a” e no art. 27 do Estatuto da Terra, respectivamente.

<sup>379</sup> SILVA, José Graziano da. O “Pnarex”, aquele que parece o PNRA, mas não é. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 3, p. 20, Ago./Dez. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9459>. Acesso em: 03 jun. 2023.

como impunha critérios mais rigorosos para controlar a extensão das propriedades rurais. Todas essas medidas atendiam ao interesse da ABRA por uma reforma agrária baseada na distribuição e na redistribuição das terras privadas que não cumprissem sua função social.

Assim, no contexto da Constituinte, a ABRA somou esforços com outras organizações para influir nos trabalhos da Assembleia.

#### **5.4 A ABRA na Constituinte**

Como explicado anteriormente, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram organizados em três etapas. A primeira etapa foi reservada às atividades das subcomissões e das comissões temáticas. A segunda foi destinada à elaboração do projeto de Carta Magna no âmbito da Comissão de Sistematização. A última etapa foi a da votação do projeto de Constituição, em dois turnos, no plenário da ANC. A ABRA participou dos três momentos da Constituinte, como discutido a seguir.<sup>380</sup>

##### ***5.4.1 A ABRA na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária***

A atuação da ABRA na Assembleia Nacional Constituinte começou pouco antes da instalação das subcomissões. No início de abril de 1987, o conselheiro da Associação, José Gomes da Silva, e o bispo da diocese de Goiás, dom Tomás Balduino, se reuniram com lideranças partidárias no Congresso Nacional com dois objetivos: conquistar apoio político para a proposta de reforma fundiária da CNRA e pressionar lideranças partidárias, principalmente os líderes do PMDB, para que um parlamentar favorável à questão agrária fosse indicado relator na subcomissão onde a matéria seria tratada. Com esse intuito, Silva e Balduino dialogaram com o líder do PT, Luís Inácio Lula da Silva, com o líder do PC do B, Haroldo Lima, e com os líderes peemedebistas na Câmara e no Senado, o deputado Luiz Henrique (SC) e o senador Fernando Henrique Cardoso (SP), respectivamente. Também buscaram o apoio do líder do PMDB na

---

<sup>380</sup> Em relação à primeira fase da Constituinte, não encontrei, na pesquisa, referência de que a ABRA tenha atuado no âmbito da Comissão Temática da Ordem Econômica, à qual estava vinculada a Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Constituinte, o senador Mário Covas (SP), e do próprio presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães.<sup>381</sup>

A Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária foi instalada no dia 7 de abril de 1987. Ela foi presidida pelo senador Edison Lobão (PFL-MA) e seu relator foi o deputado Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE). Ex-ministro da Agricultura do governo João Goulart (1961-1964), o pernambucano Oswaldo Filho apoiara a proposta de reforma fundiária do presidente trabalhista no início dos anos 1960. Contando com 25 parlamentares, essa foi a subcomissão com o maior número de integrantes da Constituinte. O PMDB e o PFL foram os partidos com mais representantes nesse colegiado – 13 e cinco parlamentares, respectivamente. As demais legendas – PDC, PDS, PTB, PDT, PT, PC do B e PCB – tiveram um representante cada (Silva, 1989, p. 50 e p. 82).

Como informa Fernandes (2018), dos 25 titulares da Subcomissão da Reforma Agrária, 11 haviam assinado o manifesto de fundação da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA).<sup>382</sup> A FPA foi criada no início dos trabalhos da Constituinte e seu principal articulador foi o deputado Alysso Paulinelli (PFL-MG). Ex-ministro da Agricultura no governo do ditador Ernesto Geisel (1974-1979), Paulinelli disputava, em 1987, a presidência da CNA. A FPA reunia 42 deputados e dois senadores, os quais representavam os interesses das entidades patronais do campo. Nesse momento, o patronato rural estava organizado em torno da UDR e da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB) (Fernandes, 2018, p. 118 e p. 127-128).<sup>383</sup>

Já os parlamentares comprometidos com a reforma fundiária compunham “um bloco de não mais que vinte Constituintes para travarem a disputa com o poderoso

---

<sup>381</sup> PROPOSTA popular n. 1 é sobre reforma agrária. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, p. 3, 2 abr. 1987. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115303/1987\\_01%20a%2007%20de%20Abril\\_033.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115303/1987_01%20a%2007%20de%20Abril_033.pdf?sequence=1). Acesso em: 6 abr. 2023.

<sup>382</sup> Os representantes da FPA na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária eram os seguintes: Arnaldo Rosa Prata (PMDB-MG), Jorge Viana (PMDB-BA), Percival Muniz (PMDB-MT), Raquel Capiberibe (PMDB-AP), Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Santinho Furtado (PMDB-PR), Vicente Bogo (PMDB-RS), Alysso Paulinelli (PFL-MG), Jonas Pinheiro (PFL-MT), Victor Fontana (PFL-SC) e José Egreja (PTB-SP). Entre os 25 suplentes da subcomissão, nove também integravam a FPA (Fernandes, 2018, p. 126).

<sup>383</sup> Criada em 1986, a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira era coordenada pela OCB, pela SRB e pela CNA. O principal representante da FAAB era o empresário rural Roberto Rodrigues, presidente da OCB. Tanto a UDR quanto a FAAB estavam representadas na Frente Parlamentar da Agricultura (Fernandes, 2018, p. 127-128).

lobby ruralista montado para aquela legislatura”.<sup>384</sup> Desse grupo, quatro foram titulares da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária: Irma Passoni (PT-SP), Amaury Muller (PDT-RS), Aldo Arantes (PC do B-GO) e o associado da ABRA, Fernando Santana (PCB-BA) (Fernandes, 2018, p. 128). O presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária, Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), apesar do seu histórico de atuação parlamentar pela reforma fundiária, foi indicado para outra subcomissão, a do Poder Judiciário, da qual foi relator (Silva, 1989, p. 215).<sup>385</sup>

Como mencionado, o regimento interno da ANC determinava que as subcomissões deveriam realizar de cinco a oito audiências públicas com representantes de entidades da sociedade civil. De acordo com Buttò (2009), os parlamentares da Subcomissão da Reforma Agrária convidaram, para participar das audiências desse colegiado, representantes da CNRA, do patronato rural e do Governo Federal. Representando a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, a ABRA foi a primeira entidade a se pronunciar em audiência pública nessa subcomissão. Na oportunidade, a Associação apresentou e defendeu a proposta de reforma fundiária da CNRA (Buttò, 2009, p. 47-52).<sup>386</sup>

Na audiência pública, realizada no dia 24 de abril de 1987, a ABRA foi representada pelo seu consultor jurídico, Luiz Fachin, pelo seu diretor-executivo e vice-presidente, o economista Plínio Moraes, e pelo coordenador da Associação no Distrito Federal, o estatístico Osvaldo Russo. Coube a Fachin fazer a sustentação jurídica da proposta de reforma agrária da CNRA. O advogado ressaltou que a proposta abarcava e aprimorava “muitos conceitos que já parcialmente estão incorporados na Legislação ordinária e na Legislação Constitucional brasileira”. Nesse sentido, ele destacou como exemplos o conceito de obrigação social da propriedade da terra e os novos parâmetros para definir a extensão máxima das propriedades fundiárias.<sup>387</sup>

---

<sup>384</sup> Faziam parte desse grupo os seguintes parlamentares: Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), Irma Passoni (PT-SP), Amaury Muller (PDT-RS), José Carlos Saboia (PSB-MA), Haroldo Saboia (PMDB-MA), Domingos Leonelli (PMDB-BA), Fernando Santana (PCB-BA) e Aldo Arantes (PC do B-GO) (Fernandes, 2018, p. 127-128).

<sup>385</sup> Plínio de Arruda Sampaio fora reeleito diretor-presidente da ABRA para o biênio 1987-1988. Ver Apêndice B: Diretoria da ABRA (1967-1988).

<sup>386</sup> A CONTAG e a CPT também foram convidadas e representaram a CNRA. Para falar em nome do patronato rural, compareceram a CNA, a SRB, a OCB e a Associação dos Empresários da Amazônia (AEA). As autoridades do MIRAD, do INCRA, da EMBRAPA e da EMBRATER representaram o Governo Federal (Buttò, 2009, p. 47-52).

<sup>387</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)**, 8 maio 1987, p. 50. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-de->

Por sua vez, Plínio Moraes criticou o processo de modernização implementado pelos governos militares no meio rural. Para o economista, embora esse modelo tenha atendido, “até satisfatoriamente”, às necessidades da produção agrícola, o mesmo não se poderia dizer dos seus resultados na área social. Na visão do diretor da ABRA, as milhões de famílias vivendo em situação de miséria e as ocupações de propriedades improdutivas pelos sem-terra eram o “reflexo de não existir uma verdadeira reforma agrária no país”. Assim, Moraes argumentava que a proposta da CNRA tinha pretensões predominantemente sociais, pois almejava levar cidadania para setores marginalizados da sociedade, como trabalhadores rurais, pequenos proprietários do campo e povos indígenas.<sup>388</sup>

Por fim, Osvaldo Russo fez uma análise quantitativa a fim de persuadir os constituintes sobre a viabilidade dos dispositivos constitucionais propostos pela CNRA para executar a reforma fundiária. Baseado em dados do INCRA, o estatístico afirmou que havia 257 milhões de hectares de terras subutilizadas ou ociosas no país, que poderiam ser aproveitadas em uma política de reforma agrária a partir da desapropriação por interesse social ou da perda sumária.<sup>389</sup> Segundo Russo:<sup>390</sup>

o que isso representa em termos de viabilidade na realização da reforma agrária no Brasil, neste momento, é de que (sic) em todas as regiões do País, os trabalhadores poderiam ser assentados sem a necessidade de serem transferidos de regiões. (...) Em síntese, o significado quantitativo da proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária é esse.

Após a realização das audiências públicas, o relator Osvaldo Filho elaborou o anteprojeto para ser analisado pelos integrantes da Subcomissão da Reforma Agrária.<sup>391</sup> O parlamentar distribuiu uma versão desse documento aos seus pares antes de

---

[legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/DANC08051987\\_3REUNIAO.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/DANC08051987_3REUNIAO.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

<sup>388</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)**, 8 maio 1987, p. 50. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/DANC08051987\\_3REUNIAO.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/DANC08051987_3REUNIAO.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

<sup>389</sup> Conforme o coordenador da ABRA, existiam 200 milhões de hectares de terras subutilizadas ou ociosas entre 3 e 60 módulos regionais de exploração agrícola, que poderiam ser alvo de desapropriação por interesse social, e 57 milhões de hectares de terras acima de 60 módulos regionais que estariam totalmente abandonadas e poderiam ser objeto de perda sumária. Fonte: Idem, p. 50.

<sup>390</sup> Idem, p. 50.

<sup>391</sup> De acordo com o art. 17, §4º do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, de 25 de março de 1987, cada subcomissão deveria elaborar um anteprojeto e encaminhá-lo para a Comissão Temática à qual estivesse vinculada.

apresentá-lo oficialmente no colegiado. A ABRA teve acesso ao texto e, por meio de reuniões presenciais e do envio de um ofício, pressionou o deputado para incluir alguns dispositivos no documento antes que este fosse apresentado formalmente na subcomissão (Silva, 1989, p. 66-68).

No ofício encaminhado ao relator, a ABRA reivindicou principalmente a fixação da área máxima dos imóveis rurais em 60 módulos regionais de exploração agrícola. Além disso, a Associação pleiteou incluir a “intocabilidade das terras indígenas” no rol dos pré-requisitos para o cumprimento da obrigação social da propriedade fundiária. Nessa perspectiva, a entidade afirmava que:<sup>392</sup>

As terras indígenas, patrimônio histórico, físico e cultural inviolável, devem ser protegidas e defendidas por toda a sociedade. Sua inclusão no conceito de ‘obrigação social’ tem como objetivo evitar que, por meio de sucessivas invasões e apossamentos ilegítimos, comprometa-se o processo de reestruturação fundiária.

A ABRA também considerava necessário “explicitar a desqualificação, quanto ao cumprimento da ‘obrigação social’, daqueles imóveis objetos de disputas e palco de violência e conflitos”. A Associação reivindicava, ainda, a inclusão do prazo de até cinco anos para o início do vencimento dos títulos da dívida agrária utilizados no pagamento de indenizações fruto de desapropriação por interesse social. Na visão da ABRA:<sup>393</sup>

O nosso entendimento é fixar um prazo para início do resgate em até cinco anos como forma de não inviabilizar o processo de reforma agrária, pelos montantes elevados e crescentes e que a União teria que desembolsar de imediato (conforme foi proposto no I Congresso Nacional do PMDB em agosto de 1986).

No dia 11 de maio de 1987, o relator Oswaldo Filho apresentou seu anteprojeto à subcomissão. O documento contemplou grande parte dos dispositivos presentes na proposta de reforma agrária da CNRA, a exemplo do princípio da obrigação social da propriedade fundiária e da desapropriação de terras por interesse social. O anteprojeto também adotou o pagamento das indenizações decorrentes de desapropriação por interesse social em títulos da dívida agrária, inclusive no caso das benfeitorias. O relator

---

<sup>392</sup> ABRA. **Ofício para o relator Oswaldo Lima Filho**, 8 maio 1987 *apud* Silva, 1989, p. 67.

<sup>393</sup> *Idem*, p. 67.

acatou a proposta de o valor das indenizações ter como referência o valor declarado para pagamento do ITR. O deputado ainda aceitou estabelecer uma extensão máxima para os imóveis rurais, porém, ele ampliou o limite previsto para o tamanho dessas propriedades.<sup>394</sup> Por fim, o anteprojeto previa a criação do Fundo Nacional de Reforma Agrária e garantias para proteger os pequenos proprietários rurais contra desapropriações por interesse social ou por utilidade pública.<sup>395</sup>

Dentre os dispositivos da proposta da CNRA não contemplados pelo relator estava a perda sumária de terras ociosas. Na visão do deputado Oswaldo Filho, esta era uma demanda “inaceitável no Congresso Constituinte”. Ele também não acatou a sugestão de suspender ações de despejo e de reintegração de posse durante a execução da reforma fundiária, por considerar essa medida “pouco prudente”.<sup>396</sup> Além disso, o peemedebista não acolheu a sugestão de imissão automática da União na posse do imóvel após a declaração de interesse social para fins de reforma agrária e nem o prazo de carência para o resgate dos títulos da dívida pública. Por último, o parlamentar não incluiu a ausência de conflitos rurais e o respeito aos direitos das populações indígenas como critérios para o cumprimento da obrigação social da propriedade da terra.<sup>397</sup>

As entidades favoráveis à reforma agrária lamentaram o fato de alguns dispositivos da proposta da CNRA não terem sido incluídos no documento apresentado por Oswaldo Filho, especialmente os dispositivos da perda sumária e da imissão automática na posse. Apesar disso, entre essas agremiações prevaleceu a percepção de que “se passasse o Anteprojeto do Relator [na subcomissão], seria possível viabilizar a Reforma Agrária no Brasil” (Silva, 1989, p. 70-71).

Após a apresentação do anteprojeto à subcomissão, a ABRA ainda manteve o *lobby* junto ao relator, inclusive em eventos externos ao Congresso. Isso aconteceu, por

---

<sup>394</sup> O anteprojeto do deputado Oswaldo Filho ampliou esse limite de 60 para 100 módulos regionais de exploração agrícola.

<sup>395</sup> Art. 1º, §1º; art. 2º, §1º e §3º; art. 3º a 5º; art. 9º e 10; art. 18 e 19 do Anteprojeto da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, de 11 de maio de 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-178.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

<sup>396</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)**, 8 maio 1987, p. 62. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/DANC08051987\\_3REUNIAO.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/DANC08051987_3REUNIAO.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

<sup>397</sup> Art. 1º, §2º; art. 2º, §1º e §2º do Anteprojeto da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, de 11 de maio de 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-178.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

exemplo, no dia 15 de maio de 1987, no encontro intitulado “Debate sobre Questão Agrária e Constituinte”. Organizado pelo Núcleo de Estudos Constitucionais da UNICAMP, o evento contou com a presença do deputado Oswaldo Filho. O ex-presidente da Associação, José Gomes da Silva, aproveitou a oportunidade para debater com o parlamentar alguns pontos relativos ao anteprojeto e para expor, mais uma vez, as demandas e os argumentos defendidos pela ABRA (Silva, 1989, p. 68-69). No âmbito da subcomissão, muitas demandas da Associação foram encaminhadas ao relator por meio de emendas dos parlamentares do bloco que reivindicava a reforma fundiária, como o deputado Fernando Santana e a deputada Irma Passoni.<sup>398</sup>

Em 23 de maio de 1987, após analisar as emendas encaminhadas pelos membros da subcomissão, o relator Oswaldo Filho apresentou a segunda versão do anteprojeto. De acordo com Pilatti (2008), o deputado fez concessões e incluiu, no novo documento, algumas propostas formuladas por parlamentares alinhados com os interesses do patronato rural. As principais mudanças foram a substituição da expressão “obrigação social” por “função social” da propriedade da terra e a inserção do pagamento em dinheiro, e não mais em títulos da dívida agrária, no caso da indenização das benfeitorias localizadas nos imóveis rurais desapropriados (Pilatti, 2008, p. 99-100). O texto definitivo do relator manteve as outras demandas da ABRA e das demais entidades da CNRA e não incluiu os dispositivos que a Associação reivindicara por meio de ofício. Assim, o novo anteprojeto estava pronto para ser votado.

Entretanto, o presidente da subcomissão, Edison Lobão, não levou o anteprojeto do deputado Oswaldo Filho à votação. Em vez disso, o senador maranhense apresentou um pedido de preferência para que fosse votado o anteprojeto substitutivo elaborado pela Frente Parlamentar da Agricultura.<sup>399</sup> Composto por sete artigos, esse documento

---

<sup>398</sup> O deputado e integrante da ABRA, Fernando Santana (PCB-BA), apresentou emenda reivindicando a inclusão do prazo de carência de cinco anos para o resgate dos títulos da dívida agrária. A deputada Irma Passoni (PT-SP) apresentou várias emendas e algumas delas contemplavam as demandas da Associação, como a proteção às terras indígenas e o limite de 60 módulos regionais de exploração agrícola para todos os imóveis rurais. Fonte: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas ao anteprojeto do relator da subcomissão**, 17 maio 1987, p. 3, p. 10 e p. 119. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-179.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

<sup>399</sup> O regimento interno da ANC vedava a apresentação de emenda que substituísse integralmente o projeto de Constituição, mas era omissivo em relação aos anteprojeto das subcomissões. O senador Edison Lobão admitiu a apresentação de um anteprojeto substitutivo com base na autorização dada pelo presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães, o que provocou protesto dos parlamentares favoráveis à reforma agrária. Para mais informações ver Pilatti, 2008, p. 100-103 e Silva, 1989, p. 72-75 e p. 80-82.

refletia os interesses dos grandes proprietários e empresários rurais.<sup>400</sup> Por diferença de um voto, os integrantes do colegiado acataram o pedido de preferência e o documento da FPA foi submetido ao escrutínio no lugar do anteprojeto do relator (Pilatti, 2008, p. 100-103).

Em uma sessão tumultuada, marcada por inúmeras interrupções e obstruções, os parlamentares aprovaram o anteprojeto substitutivo. No entanto, logo em seguida, quando se iniciou a votação dos destaques, cinco artigos do substitutivo foram derrubados.<sup>401</sup> Com isso, a Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária finalizou seus trabalhos com um anteprojeto composto por apenas dois artigos:

Art. 1º É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, que deve cumprir uma função social.

Parágrafo único. A função social da propriedade é cumprida quando:

- a) é racionalmente aproveitada;
- b) conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente;
- c) observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho;
- d) propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem.

Ar. 2º. A Justiça Federal criará Varas Especiais para dirimir conflitos fundiários nas regiões de tensão social.

Para a ABRA e para as demais entidades que tentavam inserir dispositivos favoráveis à reforma agrária redistributiva na futura Carta Magna, o resultado obtido na subcomissão foi uma derrota política. Além de não contemplar as demandas presentes na proposta da CNRA, o anteprojeto aprovado representava um retrocesso até em relação ao Estatuto da Terra. Diferentemente da Lei n. 4.504 de 1964, o documento aprovado no colegiado não exigia que as quatro condições para o cumprimento da função social da propriedade fundiária fossem atendidas simultaneamente.

Após a derrota na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, a próxima participação da ABRA na Constituinte aconteceu durante os

---

<sup>400</sup> O deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), que representava a UDR, elaborou o anteprojeto substitutivo, o qual foi apresentado na subcomissão pelo deputado Rosa Prata (PMDB-MG) (Silva, 1989, p. 72-73).

<sup>401</sup> Destaque é o instrumento regimental que, mediante requerimento aprovado por um colegiado, permite a apreciação posterior de uma determinada proposição, emenda ou subemenda. Fonte: BRASIL. **Termo: Destaque**. Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/destaque>. Acesso em: 12 ago. 2023.

trabalhos da Comissão de Sistematização. Nesse momento, a Associação defendeu, novamente, a proposta de reforma agrária da CNRA perante os parlamentares.

#### **5.4.2 A ABRA na Comissão de Sistematização**

A Comissão de Sistematização foi instalada em abril em 1987 e seus trabalhos começaram no dia 26 de junho do mesmo ano. O presidente e o relator desse colegiado foram o senador Afonso Arinos (PFL-RJ) e o deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), respectivamente. A comissão era composta por 93 parlamentares, dos quais 40 haviam participado da primeira fase da Constituinte (Buttò, 2009, p. 77). Entre eles estava o diretor-presidente da ABRA, Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), que fora relator da Subcomissão do Poder Judiciário.<sup>402</sup>

Como já mencionado, o objetivo da Comissão de Sistematização era elaborar um projeto de Carta Magna, o que seria feito a partir dos anteprojetos recebidos das comissões temáticas. No processo de formulação desse projeto, parlamentares e entidades da sociedade civil poderiam apresentar emendas a serem analisadas pelo relator. As emendas oriundas da sociedade civil, que ficaram conhecidas como “emendas populares”, deveriam ser subscritas por, pelo menos, 30 mil eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas.<sup>403</sup>

A Campanha Nacional pela Reforma Agrária enviou duas emendas populares para a Comissão de Sistematização. A ABRA, ao lado da CONTAG e da CPT, foi responsável por conseguir as assinaturas para uma delas.<sup>404</sup> A emenda apresentada pela Associação reproduzia o conteúdo da proposta da CNRA apresentada na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária em abril de 1987. No plenário da Comissão de Sistematização, a emenda popular foi defendida pelo presidente da

---

<sup>402</sup> O regimento interno da ANC estabelecia que os presidentes e os relatores das comissões temáticas, assim como os relatores das subcomissões, teriam direito a assento na Comissão de Sistematização, o que totalizava 40 membros. As demais vagas foram reservadas para parlamentares que não haviam participado da primeira etapa dos trabalhos da Constituinte (Buttò, 2009, p. 77)

<sup>403</sup> Art. 24, §1º do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, de 25 de março de 1987.

<sup>404</sup> A outra emenda foi organizada pelo MST, pela CUT e pela CPT. A diferença entre ambas é que a emenda do MST, da CUT e da CPT apresentava três artigos a mais, que versavam sobre concessão de uso, participação dos trabalhadores rurais nos assuntos decisórios relacionados à reforma agrária e limitações do crédito rural. As duas emendas da CNRA totalizaram 1.201.400 assinaturas e só ficaram atrás das emendas que defendiam a preservação do sistema SESC, SESI, SENAI e SENAC, que somaram 1.616.792 assinaturas (Silva, 1989, p. 165).

CONTAG, José Francisco da Silva, pelo deputado estadual Valdir Ganzer (PT-BA) e pelo jurista Dalmo Dallari (Silva, 1989, p. 164 e p. 167).

Durante uma sessão extraordinária da Assembleia Nacional Constituinte dedicada à discussão do tema da reforma agrária, Plínio de Arruda Sampaio também defendeu a emenda popular encaminhada pelas entidades favoráveis à reforma. Nesse sentido, Sampaio afirmou que:<sup>405</sup>

(...) a reforma agrária que estamos propondo, agora, é uma reforma agrária basicamente para assegurar a democracia, para eliminar, em prazo razoável, a pobreza que envergonha a nossa pátria, uma reforma agrária para permitir um crescimento equilibrado que não agrida a natureza, que não agrida o índio, que não agrida o trabalhador rural. É para isto que queremos uma reforma agrária. E essa reforma agrária de que o País necessita, Sr. Presidente e Srs. Constituintes, não está contida no Projeto de Constituição que estamos debatendo.

No seu discurso, o deputado ressaltou que o Partido dos Trabalhadores apoiava a emenda popular encaminhada conjuntamente pela ABRA, CONTAG e CPT porque esse documento oferecia ao Estado “o instrumental adequado para fazer uma reforma agrária” no país. O parlamentar também conclamou o maior partido da Constituinte, o PMDB, a apoiar essa demanda:<sup>406</sup>

Nesta Casa há um Partido com 303 votos. Este partido comanda as decisões deste Plenário. Estamos dispostos a negociar com esse partido uma fórmula para fazer a reforma agrária, desde que sejam refeitos alguns pontos inegociáveis; e digo um desses pontos: a imissão imediata do INCRA na posse dos imóveis desapropriados é inegociável. Queria sair desta tribuna, Srs. Constituintes, com uma clara resposta desse partido.

Alguns parlamentares do PMDB, como o deputado e relator-adjunto Néelson Jobim (RS), apoiaram a pauta da reforma agrária na Comissão de Sistematização.<sup>407</sup> No momento da elaboração do projeto de Carta Magna nesse colegiado, coube a Jobim e a

---

<sup>405</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília-DF, 2 ago. 1987, p. 254. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N007.pdf?\\_gl=1\\*r97mk0\\*\\_ga\\*NTQwNjkyMjQ3LjE2NjA1MjQ0Mzk.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5MTk1MzYxOC4yMy4xLjE2OTE5NTM2NDAuMC4wLjA](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N007.pdf?_gl=1*r97mk0*_ga*NTQwNjkyMjQ3LjE2NjA1MjQ0Mzk.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MTk1MzYxOC4yMy4xLjE2OTE5NTM2NDAuMC4wLjA). Acesso em: 13 ago. 2023.

<sup>406</sup> Idem, p. 254.

<sup>407</sup> Durante os trabalhos da Comissão de Sistematização foi criado o cargo de relator-adjunto e Néelson Jobim foi um dos quatro parlamentares que ocuparam essa posição (Silva, 1989, p. 124-125).

Sampaio a “defesa das posições das correntes progressistas e de esquerda” relacionadas à matéria (Silva, 1989, p. 146).

Em novembro de 1987, a comissão presidida pelo senador Afonso Arinos finalizou seus trabalhos com a elaboração do projeto de Carta Magna. Intitulado “Projeto A”, o documento foi entregue, no mesmo mês, ao presidente da ANC, Ulysses Guimarães. Com isso, a Constituinte entrou em recesso para, no ano seguinte, iniciar sua última fase, que seria a votação do projeto de Constituição, em dois turnos, no plenário composto por 559 parlamentares (Pilatti, 2008, p. 191).

No “Projeto A”, o tema da reforma fundiária foi inserido no “Capítulo III – Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária”, que constava no “Título VII – Da Ordem Econômica”, conforme almejavam a ABRA e as demais entidades da CNRA. O capítulo em questão incorporou alguns dispositivos previstos nas Constituições desde 1946 e no Estatuto da Terra. O projeto de Carta Magna contemplou o princípio da função social da propriedade fundiária, a desapropriação de terras por interesse social, a indenização em títulos da dívida agrária para as terras desapropriadas, a indenização em dinheiro para as benfeitorias localizadas nas terras desapropriadas e acatou os pequenos e médios imóveis rurais como “insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária”.<sup>408</sup>

As demais reivindicações da ABRA e das outras agremiações da CNRA – como a perda sumária, a extensão máxima para os imóveis rurais, a proteção aos atingidos por barragens e o Fundo Nacional de Reforma Agrária, por exemplo – não foram inseridas no “Projeto A”. Por sua vez, o procedimento do rito sumário, que poderia agilizar a imissão do INCRA na posse dos imóveis rurais desapropriados, foi contemplado no projeto, mas para ser definido posteriormente, em lei complementar.<sup>409</sup>

---

<sup>408</sup> Em relação ao princípio da função social da propriedade da terra, foi mantida a exigência prevista na Lei n. 4.504/1964 de que as condições para o cumprimento desse princípio deveriam ser atendidas simultaneamente. No que se refere aos títulos da dívida agrária, o “Projeto A” manteve o prazo de até duas décadas para serem resgatados e introduziu um prazo de carência de dois anos. Já o valor das indenizações das terras desapropriadas e das benfeitorias nelas localizadas ficou para ser definido em lei ordinária. Fonte: Art. 218, art. 219 e art. 220, §2º do Substitutivo às emendas de Plenário aprovadas pela Comissão de Sistematização, novembro de 1987. Título VII: Da ordem econômica e financeira. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248\\_FasePSIM.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248_FasePSIM.pdf). Acesso em: 16 ago. 2023.

<sup>409</sup> Art. 220, §1º do Substitutivo às emendas de Plenário aprovadas pela Comissão de Sistematização, novembro de 1987. Título VII: Da ordem econômica e financeira. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248\\_FasePSIM.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248_FasePSIM.pdf). Acesso em: 16 ago. 2023.

O ex-presidente da ABRA, José Gomes da Silva, que acompanhava de perto as negociações sobre a reforma fundiária no âmbito da Constituinte, ao se referir à incorporação de dispositivos da Lei n. 4.504 de 1964 no projeto da futura Lei Fundamental do país, teceu o seguinte comentário: “(...) é preciso convir que é muito pouco manter um texto com 23 anos de velhice para uma CF [Constituição Federal] que se propõe a orientar a vida jurídica da nação por mais meio século à frente” (Silva, 1989, p. 147).

Diante desse resultado, coube à Associação se preparar para atuar no plenário da Assembleia Nacional Constituinte, onde o texto sobre reforma agrária presente no projeto de Carta Magna seria votado pelos parlamentares.

#### ***5.4.3 A ABRA e a votação da reforma agrária no plenário da Constituinte***

A Assembleia Nacional Constituinte retomou seus trabalhos em janeiro de 1988. A expectativa dos deputados e senadores era a de que o primeiro turno da votação do “Projeto A”, elaborado pela Comissão de Sistematização, começasse ainda naquele mês. Porém, antes disso, a frente suprapartidária autodenominada “Centro Democrático”, mais conhecida como “Centrão”, que se formara em novembro do ano anterior, conseguiu colocar em votação uma proposta de mudanças no regimento interno da ANC.<sup>410</sup> Entre as principais alterações regimentais reivindicadas e alcançadas por esse grupo político estava a possibilidade de apresentar emendas e substitutivos ao projeto de Constituição que seria votado no plenário da Constituinte (Pilatti, 2008, p. 195, p. 205-206 e p. 224).<sup>411</sup>

Como previsto, o primeiro turno da votação do “Projeto A” começou em janeiro de 1988. Em maio do mesmo ano, teve início a votação do “Capítulo III – Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária” do “Título VII – Da Ordem Econômica”. Nesse momento, o Centrão apresentou uma proposta de substitutivo para o referido

---

<sup>410</sup> O Centrão formou-se em novembro de 1987 reunindo 319 parlamentares dos seguintes partidos: PMDB (139), PFL (118), PDS (29), PTB (16), PL (6), PDC (5), PMB (1) e PDT (5). O grupo criticava o “alto grau de dificuldade para a alteração das decisões da Comissão de Sistematização pelo Plenário [da Constituinte]”, pois o regimento interno da ANC proibia apresentação de emendas e de substitutivos ao projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização. A proposta inicial de alteração no regimento interno da ANC foi apresentada em 10 de novembro de 1987 e foi aprovada em 5 de janeiro de 1988 (Pilatti, 2008, p. 195, p. 197 e p. 205-206).

<sup>411</sup> Pelas novas regras, poderia ser apresentado substitutivo até para um título ou para um capítulo inteiro do “Projeto A” (Pilatti, 2008, p. 224).

capítulo, que atendia aos interesses da UDR e da FAAB. Um dos itens que constava na emenda substitutiva era o retorno da indenização prévia nos casos de desapropriação de terras por interesse social.<sup>412</sup> No entanto, o ponto principal do documento era estabelecer as “propriedades produtivas” como “insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária” (Pilatti, 2008, p. 263-264). O substitutivo do Centrão não definia o que seria uma “propriedade produtiva”. Ao utilizar essa expressão genérica, a proposta beneficiava os grandes proprietários e empresários do campo, os quais poderiam se apoiar nessa indefinição para argumentar que seus imóveis rurais eram produtivos e, portanto, não estavam sujeitos à desapropriação para reforma fundiária.

Nesse cenário, os setores favoráveis à reforma agrária se articularam e a ABRA participou desse processo. No dia 3 de maio, representantes da Associação e de outras entidades da CNRA se reuniram com parlamentares do PT, do PMDB e do PCB a fim de definir a estratégia de atuação política no primeiro turno de votação do “Projeto A”.<sup>413</sup> Dessa reunião resultaram dois encaminhamentos. O primeiro foi o de que o projeto de Carta Magna aprovado pela Comissão de Sistematização representaria o “patamar mínimo aceitável” para as forças políticas que pleiteavam a reforma fundiária. A segunda decisão foi pressionar o líder do PMDB na Constituinte, o senador Mário Covas, para que ele assumisse a defesa do capítulo sobre reforma agrária presente no “Projeto A” e se tornasse “o defensor dessa posição dos progressistas” (Silva, 1989, p. 180).

Uma vez definida a estratégia de ação política, a ABRA atuou em duas frentes. Uma delas foi acompanhar as tentativas de negociação entre as lideranças partidárias sobre o tema da reforma fundiária. Nesse sentido, a Associação foi representada por José Gomes da Silva em duas reuniões. A primeira envolveu, de um lado, líderes do PT e do PMDB e, de outro lado, representantes da Frente Parlamentar da Agricultura.<sup>414</sup> O segundo encontro reuniu os líderes de todos os partidos políticos da Constituinte.

---

<sup>412</sup> Art. 217 da Emenda Coletiva do Centrão, n. 2.043 *apud* Silva, 1989, Mapa Anexo, Coluna 13. Como explicado no capítulo “A Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (1967-1968)”, a indenização prévia em caso de desapropriação de terras por interesse social foi extinta pelo AI-9, em 1969, com a finalidade de agilizar o processo desapropriatório.

<sup>413</sup> Além da ABRA, a CNRA foi representada nessa reunião pelas seguintes entidades: CONTAG, MST, CUT e INESC. O PT, o PMDB e o PCB foram representados pelos deputados Plínio de Arruda Sampaio (SP), Domingos Leonelli (BA) e Roberto Freire (PE), respectivamente (Silva, 1989, p. 180).

<sup>414</sup> Participaram dessa reunião os deputados Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), Vicente Bogo (PMDB-SP), Domingos Leonelli (PMDB-BA), Nélon Jobim (PMDB-RS) e Jorge Hage (PMDB-BA). A FPA foi representada pelos parlamentares Alysson Paulinelli (PFL-MG) e Rosa Prata (PMDB-MG) (Silva, 1989, p. 180).

Entretanto, em ambas as ocasiões não houve acordo, pois os parlamentares alinhados com os interesses do patronato rural não abriram mão de defender a insuscetibilidade da “propriedade produtiva” à desapropriação para fins de reforma agrária (Silva, 1989, p. 180-181).

A segunda frente de atuação da ABRA foi junto ao líder do PMDB na Constituinte. Representantes da Associação e das demais entidades da CNRA pressionaram o senador Mário Covas e os dois vice-líderes peemedebistas na Assembleia, os deputados Néelson Jobim (RS) e Antônio Britto (RS), e obtiveram deles a garantia de que defenderiam o texto referente à reforma fundiária inscrito no “Projeto A” (Silva, 1989, p. 181-182).

Uma vez aberta a votação do “Capítulo III – Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária”, o substitutivo do Centrão e o “Projeto A” da Comissão de Sistematização não alcançaram o número de votos necessário para serem aprovados.<sup>415</sup> Diante disso, o relator Bernardo Cabral apresentou um novo texto para o referido capítulo, em que tentou conciliar as posições dos grupos favoráveis e dos setores contrários à reforma agrária (Silva, 1989, p. 182-186).

Na nova proposta do “Capítulo III” do “Título VII – Da Ordem Econômica”, o relator manteve os dispositivos aprovados pela Comissão de Sistematização, os quais representavam o “patamar mínimo aceitável” para o bloco a favor da reforma fundiária. Para contemplar o Centrão, o relator incorporou a indenização prévia para os imóveis rurais desapropriados por interesse social. Em relação às “propriedades produtivas”, que eram o principal interesse defendido pelo “Centro Democrático”, Cabral acrescentou um parágrafo único, que previa um “tratamento especial” aos imóveis rurais considerados produtivos e, ao mesmo tempo, garantia a possibilidade de serem desapropriados:<sup>416</sup>

Art. 219 – São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

(...)

II – a propriedade produtiva.

<sup>415</sup> Pelas regras do regimento interno da ANC, eram necessários 280 votos para aprovação do texto constitucional. A votação começou pelo substitutivo do Centrão, que foi levado ao plenário duas vezes, nos dias 4 e 5 de maio de 1988, e obteve 248 votos na primeira oportunidade e 237 na segunda ocasião. A seguir, no dia 5 do mesmo mês, foi votado o texto original do “Projeto A”, que conseguiu apenas 129 votos (Silva, 1989, p. 183-185).

<sup>416</sup> Art. 210; art. 219, § único e art. 220 do Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária *apud* Silva, 1989, Mapa Anexo, Coluna 14, Texto Proposta do Relator.

Parágrafo único – A lei garantirá *tratamento especial* à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, *cujá inobservância permitirá a sua desapropriação* (grifos meus).

Levado à votação no dia 10 de maio de 1988, o novo capítulo sobre reforma agrária foi aprovado pelos constituintes em primeiro turno.<sup>417</sup> No entanto, o Centrão protocolou requerimento solicitando o “destaque para votação em separado (DVS)”, que era um dispositivo que permitia votar separadamente parte do texto principal aprovado. Nesse caso, o DVS apresentado pelos deputados e senadores do Centrão visava excluir, do texto constitucional relativo à reforma fundiária que acabara de ser aprovado, o trecho “cujá inobservância permitirá a sua desapropriação” (Pilatti, 2008, p. 268-270).

O DVS foi submetido ao escrutínio e o referido excerto foi excluído da Carta Magna.<sup>418</sup> Assim, o primeiro turno da votação do “Capítulo III – Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária” da Constituição terminou contemplando os interesses do patronato rural, pois as “propriedades produtivas” não poderiam ser desapropriadas para fins de reforma fundiária (Pilatti, 2008, p. 268-270).

O segundo turno da votação do texto constitucional aconteceu em agosto de 1988. Nesse momento, a direção da ABRA chegou a se reunir com o presidente da ANC, Ulysses Guimarães, em busca de apoio para a pauta da reforma agrária.<sup>419</sup> Além disso, a Associação, ao lado de outras entidades da CNRA, assinou a “Carta aos constituintes sobre o 2º turno de votações da Constituinte”. No documento, as agremiações conclamavam os parlamentares a suprimir, da futura Constituição, o inciso que tornava as “propriedades produtivas” imunes à desapropriação para fins de reforma fundiária. Nessa perspectiva, a carta enfatizava que:<sup>420</sup>

<sup>417</sup> O capítulo referente à reforma agrária foi aprovado no primeiro turno por 528 votos (Pilatti, 2008, p. 268).

<sup>418</sup> Pelas novas regras do regimento interno da ANC, no caso do destaque para votação em separado, o ônus da maioria absoluta dos votos – 280 – foi transferido para aqueles que desejassem manter inalterado o texto que fora aprovado. No caso em pauta, o bloco parlamentar favorável à reforma agrária angariou 266 votos. Com isso, não conseguiu manter, no primeiro turno da votação do Capítulo sobre Reforma Agrária, o trecho que garantia a possibilidade de desapropriação dos imóveis rurais produtivos (Pilatti, 2008, p. 224 e p. 270).

<sup>419</sup> ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano XXII, n. 2, maio/ago. de 1992, p. 34. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

<sup>420</sup> ABRA. **Carta aos constituintes sobre o 2º turno de votações da Constituinte**, p. 2. Localização: NDPH/UEL.

(...) no capítulo da Reforma Agrária criou-se uma excepcionalidade, evidenciando um recuo em relação à própria Constituição atual [de 1969], favorecendo interesses de uma minoria que, respaldando-se em argumentação pseudo-produtivista, em verdade procura manter suas propriedades com baixos índices de aproveitamento e eficiência, colocando a especulação imobiliária acima do interesse social.

No plenário, o líder peemedebista Néelson Jobim tentou reverter a situação e apresentou uma emenda para excluir as “propriedades produtivas” do rol dos imóveis rurais não passíveis de desapropriação por interesse social. Jobim foi acompanhado pelo senador Mário Covas, que também se manifestou em defesa dessa proposta. Representando o Centrão, se pronunciaram contra a emenda o senador Jarbas Passarinho (PDS-PA) e o deputado José Lourenço (PFL-BA). Aberta a votação, mais uma vez os parlamentares favoráveis à reforma fundiária não conseguiram os votos necessários para aprovar o seu pleito.<sup>421</sup> Com isso, o capítulo sobre reforma agrária da nova Constituição foi aprovado no segundo turno da Constituinte e manteve o conteúdo assentido na votação do primeiro turno (Pilatti, 2008, p. 299-300).

Diferentemente do que pretendia a ABRA, o capítulo “Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária” da Constituição de 1988 não representou um avanço em relação às Constituições anteriores e ao Estatuto da Terra. Se, por um lado, a nova Carta Magna preservou alguns dispositivos previstos no ordenamento jurídico desde a Constituição de 1946 e a Lei n. 4.504 de 1964 – como o princípio da função social da propriedade fundiária, a desapropriação por interesse social e as regras diferenciadas de indenização em títulos da dívida agrária e em dinheiro para as terras desapropriadas e para as benfeitorias nelas situadas, respectivamente –, por outro lado, o novo texto constitucional retrocedeu ao reincorporar a indenização prévia, nos casos de desapropriação de terras por interesse social, e, principalmente, ao estabelecer que as “propriedades produtivas” são “insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária”.<sup>422</sup>

A ABRA não escondeu seu desapontamento em relação ao resultado a que a Assembleia Nacional Constituinte chegou sobre a reforma fundiária. No final de 1988, a Associação lançou uma edição especial da sua revista, que foi dedicada ao tema da reforma agrária na Constituinte. No editorial, intitulado “A reforma agrária em pauta

<sup>421</sup> A emenda obteve 186 votos favoráveis e precisava de 280 votos para aprovação (Pilatti, 2008, p. 300).

<sup>422</sup> Art. 184 a 186 da Constituição Federal de 1988.

apesar da Constituinte”, assinado pela advogada Sônia Moraes, a ABRA expressou a seguinte opinião:<sup>423</sup>

Sair à cata dos farrapos da derrota da Reforma Agrária na Constituinte foi tudo o que pudemos fazer logo após o seu impacto. Passado, porém, o primeiro susto, podemos perceber que a acelerada marcha-a-ré do texto constitucional restringiu-se apenas aos dispositivos legais da questão agrária. De fato, a situação real de luta e dificuldades no campo brasileiro permanece latente sem propostas de soluções favoráveis aos trabalhadores e com nenhuma perspectiva de cura se quisermos contar com a vontade política do governo atual. (...) os conflitos do campo e sua estrutura concentrada não foram resolvidos, a doença não foi tratada, nem extirpada, e, portanto, volta. Não serão dispositivos constitucionais retrógrados sobre a Reforma Agrária que escamotearão a trágica e dura realidade dos trabalhadores rurais, dos sem-terra, dos migrantes, dos favelados e dos marginalizados da sociedade brasileira.

## 5.5 Conclusão do capítulo

A partir do que foi apresentado, é possível concluir que, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, a ABRA abandonou o Estatuto da Terra e atuou na elaboração e na defesa da proposta de reforma agrária da CNRA por quatro motivos. Em primeiro lugar, porque, para a Associação, o Estatuto da Terra não contemplava mais plenamente as necessidades de mudanças na estrutura agrária do país. Em segundo lugar, porque a Lei n. 4.504/1964 tampouco atendia às demandas de novas figuras sociais do campo. Em terceiro lugar, porque, na concepção da ABRA, a proposta da CNRA poderia garantir, durante a Constituinte, a unidade entre as agremiações que lutavam pela reforma fundiária, principalmente entre as entidades rivais CONTAG e MST. Em quarto lugar, porque a proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária convergia com o interesse da Associação por uma reforma agrária redistributiva. Nesse caso, para a ABRA, a proposta da CNRA representava um avanço em relação à Lei n. 4.504/1964, dentre outras razões, por apresentar dois dispositivos para executar a reforma no campo: a desapropriação de terras por interesse social e a perda sumária de terras ociosas.

---

<sup>423</sup> MORAES, Sônia. A reforma agrária em pauta apesar da Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano XVIII, n. 2, ago./nov. de 1988, p. 3. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=arma.zemmemoria.com.br&pagfis=10181>. Acesso em: 24 ago. 2023.

A fim de defender a proposta de reforma agrária da CNRA, a ABRA se empenhou na atuação como grupo de interesse no Congresso Constituinte. A entidade aproveitou as oportunidades regimentais, como audiências públicas e emendas populares, para participar dos debates e buscar persuadir os parlamentares. A Associação procurou influenciar a escolha do relator da Subcomissão da Reforma Agrária e fez *lobby* junto a este relator e a outros atores que ocupavam posições estratégicas na ANC, como os líderes e os vice-líderes do PMDB, que era o maior partido no Congresso Nacional. A ABRA articulou o apoio de parlamentares de outros partidos, como PT e PCB, os quais apresentaram emendas cujos conteúdos contemplavam posições defendidas pela Associação. No segundo turno de votação do projeto de Carta Magna, a entidade buscou o apoio, inclusive, do Presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães, além de tentar pressionar os deputados e senadores por meio da publicação de uma carta assinada pelo conjunto das organizações articuladas em torno da CNRA.

Entretanto, o capítulo sobre reforma agrária da Constituição de 1988 não atendeu ao interesse da ABRA por uma reforma fundiária redistributiva. Embora tenha mantido o dispositivo da desapropriação de terras por interesse social, a redação final da Carta Magna eximiu as “propriedades produtivas” de virem a ser desapropriadas para fins de reforma agrária e estabeleceu que as “normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social” seriam definidas em lei.<sup>424</sup> Por isso, a Associação classificou esses dispositivos constitucionais como “retrógrados” e encarou o resultado da Constituinte como uma derrota política no que se refere ao tema da reforma da estrutura fundiária.

Mesmo diante do resultado adverso na Assembleia Nacional Constituinte, a ABRA não deixaria de atuar. Ainda no final de 1988, a Associação definiu os “plenários das Constituintes Estaduais” e os “programas de governo e [as] discussões eleitorais para a Presidência da República”, em 1989, como as “novas instâncias de pressão para as propostas de avanço” em relação à reforma agrária. Desse modo, ao projetar as disputas políticas que se aproximavam como novas oportunidades para

---

<sup>424</sup> Art. 185, II, § único da Constituição Federal de 1988.

reivindicar a reforma da estrutura agrária do país, a ABRA proclamava: “Revigorados, recomeçamos! Como uma fênix, nascendo das cinzas...”.<sup>425</sup>

---

<sup>425</sup> MORAES, Sônia. A reforma agrária em pauta apesar da Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano XVIII, n. 2, ago./nov. de 1988, p. 4. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=10181>. Acesso em: 24 ago. 2023.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto na pesquisa, concluo que a ABRA pode ser entendida como um grupo de interesse, pois foi criada primordialmente para articular e para defender sua reivindicação por uma reforma agrária redistributiva perante os tomadores de decisão do poder público. É certo que a Associação também se dedicou a outras ações, como a realização de estudos e pesquisas sobre temas relacionados à questão agrária, a oferta de cursos, palestras e assessoria para sindicatos rurais, a participação em eventos acadêmicos, além de consultorias para agências internacionais sobre assuntos ligados à reforma fundiária. Entretanto, a entidade não abdicou do objetivo que levou à sua fundação, que era atuar junto às autoridades públicas para pleitear mudanças nos rumos da política agrária do país. Assim, compreendo que a ABRA pode ser classificada no rol dos grupos de interesse institucionais, que, como já explicado, se caracterizam por serem “organizações formalmente constituídas que possuem outras funções além da representação de interesses” (Mancuso; Santos; Resende, 2022, p. 464).

Na ditadura militar, precisamente de 1967 a 1984, a ABRA encontrou pouco espaço para atuar como grupo de interesse no âmbito do Poder Executivo, o que, como mencionado, pode ser explicado por dois fatores. O primeiro fator era o caráter autoritário do regime, caracterizado pela forte repressão e pelo cerceamento do debate público. Depois da elaboração do Estatuto da Terra, a única vez em que a ditadura abriu espaço para discutir o tema da reforma agrária foi no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial, em 1968. Porém, o ditador Costa e Silva restringiu a participação no GTI aos ministros de Estado, à CONTAG e à CNA. A ABRA teve de se valer da sua proximidade com a CONTAG para, por meio desta, inserir sua demanda pela desapropriação de terras por interesse social no relatório produzido pelo Grupo de Trabalho.

O segundo fator explicativo para a limitada atuação da entidade como grupo de pressão nesses anos foi a convergência de interesses entre os militares e os civis que comandaram as instâncias responsáveis por conduzir a política agrária no Executivo. Os militares, assim como os representantes do patronato rural e os economistas que estiveram à frente do Ministério da Agricultura e do INCRA entre 1969 e 1984, eram favoráveis à modernização da produção agrícola e contrários à política de reforma

fundiária baseada na desapropriação de terras. O secretário-geral do CSN, que ocupou o cargo de ministro do MEAF nos dois últimos anos do governo do ditador Figueiredo, também era avesso à reforma agrária. Nesse cenário, a pauta reformista defendida pela ABRA não constava na agenda dos governos da ditadura, o que limitava o espaço de atuação da Associação para pressionar as referidas instâncias governamentais. Somente no começo do governo do ditador Geisel, quando se prometia iniciar o processo de abertura política, a ABRA fez *lobby* junto a autoridades do primeiro escalão do Poder Executivo para reivindicar a reforma agrária, mas sem resultados.

Durante a ditadura militar, a ABRA também encontrou limitações para atuar como grupo de interesse na esfera do Poder Legislativo. De 1967 a 1974, em um contexto marcado pelo recrudescimento da repressão, pelo fechamento do Congresso Nacional entre dezembro de 1968 e outubro de 1969 e pelo predomínio da ARENA na Câmara e no Senado, não há registro de que a Associação tenha reivindicado a reforma agrária junto aos parlamentares. Isso só aconteceu após o início da transição “lenta, gradual e segura”, quando o MDB aumentou sua presença no Legislativo. Em 1976, a ABRA esteve duas vezes no Congresso, onde pediu apoio aos deputados e senadores emedebistas e arenistas para promover a reforma fundiária e para encerrar o vínculo do INCRA ao Ministério da Agricultura. Em 1979, a Associação exerceu *lobby* no Congresso Nacional ao apresentar propostas de emendas ao projeto de lei elaborado pela Presidência da República com vistas a alterar os artigos do Estatuto da Terra referentes ao ITR.

No contexto da redemocratização, especialmente de 1985 a 1988, a ABRA encontrou mais oportunidades para atuar como grupo de interesse. Nos dois primeiros anos do governo José Sarney, a Associação priorizou a atuação na esfera do Poder Executivo. A ABRA participou dos grupos de ação que formularam sugestões para elaborar a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária, exerceu pressão junto às autoridades do MIRAD e do INCRA e cobrou do governo agilidade na aprovação do PNRA. No biênio seguinte, a Associação se dedicou principalmente à Assembleia Nacional Constituinte. A ABRA contribuiu na elaboração da proposta de reforma agrária da CNRA para o Congresso Constituinte, atuou na defesa dessa proposta perante os parlamentares, buscou o apoio de deputados e senadores do PMDB e de partidos de esquerda – como PT, PCB e PC do B – e procurou influir principalmente os que ocupavam posições estratégicas na Assembleia.

De 1967 a 1984, a atuação da ABRA como grupo de interesse foi pautada na defesa do Estatuto da Terra, especialmente na defesa do dispositivo da desapropriação de terras por interesse social. Nesse período, a Associação se opôs cautelosamente às políticas agrárias elaboradas pelos governos militares, as quais não combatiam a concentração fundiária. Entre 1985 e 1986, já no governo Sarney, a ABRA passou a apresentar ressalvas à Lei n. 4.504 de 1964 e a reconhecer a necessidade de reformular a legislação agrária do país. Apesar disso, para aproveitar a conjuntura política favorável à reforma fundiária, a Associação adotou um posicionamento político estratégico e pressionou o governo da Aliança Democrática a implementar essa política pública a partir da aplicação imediata do Estatuto da Terra. A postura da ABRA só mudou no contexto da Assembleia Constituinte, quando a entidade abandonou a defesa do Estatuto e atuou conjuntamente a outras entidades para formular a proposta de reforma agrária da CNRA.

Inicialmente, minha hipótese era a de que a ABRA abandonara a defesa do Estatuto da Terra por considerar que a disputa política em torno do tema da reforma agrária na Constituinte exigiria uma nova proposta, capaz de aglutinar os principais atores políticos e sociais defensores de mudanças na estrutura fundiária do país, o que, na concepção da entidade, seria possível por meio da proposição construída coletivamente no âmbito da CNRA. De fato, cheguei a esse entendimento no decorrer da pesquisa, pois a ABRA viu na proposta da CNRA a possibilidade de unir, durante a ANC, as entidades favoráveis à reforma agrária, principalmente a CONTAG e o MST. Porém, encontrei outras três explicações para a mudança no comportamento da Associação em relação à reforma fundiária no contexto do Congresso Constituinte.

Concluí que a ABRA mudou o fundamento da sua defesa da reforma agrária por entender que o Estatuto da Terra não se adequava mais totalmente às necessidades de reformulação da estrutura fundiária do país. Para a Associação, o Estatuto também não contemplava as demandas apresentadas por novos atores do meio rural. Além disso, a ABRA passou a defender a proposta da CNRA por estar de acordo com uma reforma agrária redistributiva, que, além da desapropriação por interesse social, apresentava a perda sumária de terras ociosas como dispositivo para executar a reforma no campo. Nessa perspectiva, a proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária representava um avanço em relação à Lei n. 4.504 de 1964.

Entretanto, a ABRA e as demais entidades da Campanha não conseguiram apoio político suficiente para inserir na Constituição de 1988 os principais dispositivos previstos na proposta de reforma agrária da CNRA. Assim, no que diz respeito à reforma fundiária, a nova Carta Magna não avançou em relação às Constituições anteriores e ao Estatuto da Terra. O capítulo da Carta intitulado “Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária” incorporou o dispositivo da desapropriação de terras por interesse social, mas, ao mesmo tempo, estabeleceu que as “propriedades produtivas” não poderiam ser desapropriadas para fins de reforma agrária. Além disso, relegou para lei ordinária a definição das regras para que as “propriedades produtivas” cumprissem sua função social. Para a ABRA, o esforço para influir na Constituinte foi considerado uma derrota política.

Em suma, entre 1967 e 1988, a reforma agrária foi um tema que ocupou posição de destaque no cenário político nacional. Nesse período, em meio a situações adversas e a contextos mais favoráveis, vários atores se mobilizaram para reivindicar a reforma da estrutura fundiária do país e a ABRA foi um deles. Sem a pretensão de esgotar o debate, esta pesquisa procurou mostrar uma face da história dessa Associação, que ainda hoje luta pela reforma agrária. O acervo arquivístico e digital da ABRA é muito rico e ainda há muito a se estudar sobre essa entidade. Certamente, outros pesquisadores e pesquisadoras formularão novas perguntas e questionarão as perguntas e as respostas já elaboradas, ajudando, assim, a avançar o conhecimento acadêmico sobre a Associação Brasileira de Reforma Agrária.

## REFERÊNCIAS

### Fontes arquivísticas

- ABRA. **Ata de assembleia geral**. 28 set. 1970. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.
- ABRA. **Ata de fundação**. 20 set. 1967. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.
- ABRA. **Boletim Mensal da ABRA**. 15 abr. 1968. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.
- ABRA. **Carta aos constituintes sobre o 2º turno de votações da Constituinte**. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.
- ABRA. **Comunicado n. 1**. 1968. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.
- ABRA. **Estatuto de 1967**. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.
- ABRA. **Estatuto de 1984**. Localização: NDPH-UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.
- CNA. **Posição da classe rural perante o 1º PNRA**. 1985. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.
- CNRA. **Ata de reunião**, 17 jun. 1986. Localização: CPDOC/FGV. Série: “Reforma Agrária”. Fundo: “Herbert de Souza”. Classificação: “HS ra 1983.04.28”.
- CNRA. **A urgência da reforma agrária**, 17 jun. 1986. Localização: CPDOC/FGV. Série: “Reforma Agrária”. Fundo: “Herbert de Souza”. Classificação: “HS ra 1983.04.28”.
- CNRA. **Informe do lançamento da Campanha Nacional pela Reforma Agrária**. 1983. Localização: CPDOC/FGV. Série: “Reforma Agrária”. Fundo: “Herbert de Souza”. Classificação: “HS ra 1983.04.28”.
- CNRA. **Plano de ação**, 1986. Localização: CPDOC/FGV. Série: “Reforma Agrária”. Fundo: “Herbert de Souza”. Classificação: “HS ra 1983.04.28”.
- CNRA. **Reforma Agrária na Constituinte**. Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária (documento preliminar para discussão interna). Março de 1987. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.

CNRA. **Relatório de atividades**, 1985. Localização: CPDOC/FGV. Série: “Reforma Agrária”. Fundo: “Herbert de Souza”. Classificação: “HS ra 1983.04.28”.

CUT. **Sobre a questão agrária**. 1984. Localização: *BENSON Latin American Collection – University of Texas, at Austin*. SARNO, Eduardo papers. Box 24, folder 24.7 (1985-...).

GRAU, Eros Roberto. **Carta para José Gomes da Silva**, São Paulo, 12 abr. 1987. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.

SILVA, José Gomes da. **A coerência agrária de Tancredo Neves: do parlamentarismo ao Beira-Rio**. Curitiba, 15 out. 1984. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.

SILVA, José Gomes da. **Avaliação de XV anos de vigência do Estatuto da Terra: aspectos político-institucionais**. 1979. Localização: NDPH/UEL. Série: “Arquivos institucionais”. Fundo: “Associação Brasileira de Reforma Agrária”.

### Fontes digitais

A ABRA perde dois de seus grandes fundadores. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano XIV, n. 2, mar./abr. de 1984, p. 1-2. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armaze mmemoria.com.br&pagfis=9089>. Acesso em: 25 ago. 2023.

A causa do povo, se dispensa radicalismo, exige coragem. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, p. 4, 13 ago. 1984. Disponível em:

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=8863&anchor=4205281&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=10cab9b734d81ab88158493d4f7a1f27>. Acesso em: 05 abr. 2023.

A reunião de Itaiçi: Medellín e Puebla chegando à Terra do Brasil. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano X, n. 2, p. 1-3, mar./abr. de 1980. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armaze mmemoria.com.br&pagfis=8322>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ABCZ. **História**. Disponível em: <https://www.abcz.org.br/a-abcz/historia>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ABRA. **Estatuto de 1970**. Disponível em:

<https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp>. Acesso em: 1º set. 2022. O estatuto está entre as páginas 18 e 29 do documento digitalizado BR DFANBSB V8.MIC, GNC.EEE.81009552 – Dossiê.

ABRA. Nota Oficial. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 4, p. 62, jul./ago. de 1982. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8826>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ABRA. Notas oficiais da ABRA a propósito do PNRA. Nota 2. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 3, p. 48, Ago./Dez. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9494>. Acesso em: 11 jun. 2023.

ABRA. Os planos regionais da Reforma Agrária - PRRAs (nota oficial da ABRA). **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 1, p. 71-72, Abr./Jul. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9709>. Acesso em: 05 jun. 2023.

ABRA. Usucapião especial. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XI, n. 5, p. 46, set./out. de 1981. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8651>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ABRA: passado, presente e futuro. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de reforma Agrária (ABRA). Ano XXII, n. 2, p. 25-34, Maio/Ago. de 1992. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=11301>. Acesso em: 1º jun. 2023.

ALIANZA PARA EL PROGRESO. **Carta de Punta del Este**. Uruguai, 1961. Disponível em: <https://www.dipublico.org/119066/carta-de-punta-del-este-1961/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

AMAZÔNIA, cuidado. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano I, n. 10, p. 2, out. de 1971. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&pesq=revisita+da+ABRA&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7279>. Acesso em: 2 jun. 2023.

BIRAL, Mário. Planos Regionais de Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 2, p. 4-10, Ago./Nov. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=4043405780259&pagfis=9726>. Acesso em: 08 jun. 2023

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária**, de 11 de maio de 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-178.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília-DF, 2 ago. 1987, p. 253-254. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N007.pdf?\\_gl=1\\*r97mk0\\*\\_ga](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N007.pdf?_gl=1*r97mk0*_ga)

\*NTQwNjkyMjQ3LjE2NjA1MjQ0Mzk.\*\_ga\_CW3ZH25XMK\*MTY5MTk1MzYxOC4yMy4xLjE2OTE5NTM2ND AuMC4wLjA. Acesso em: 13 ago. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento)**, Brasília-DF, 8 maio 1987, p. 48-65. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/DANC08051987\\_3REUNIAO.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/DANC08051987_3REUNIAO.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas ao anteprojeto do relator da subcomissão**, 17 maio 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-179.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Resolução n. 2 de 1987**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília-DF, 25 de março de 1987. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional/resolucao-2-1987](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional/resolucao-2-1987). Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo às emendas de Plenário aprovadas pela Comissão de Sistematização, novembro de 1987**. Título VII: Da ordem econômica e financeira. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248\\_FasePSIM.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248_FasePSIM.pdf). Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL. **Ato Institucional n. 9, de 25 de abril de 1969**. Dá nova redação aos parágrafos 1º e 5º e revoga o parágrafo 11 do artigo 157 da Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-09-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-09-69.htm). Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, 26 nov. 1986, p. 10944. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26NOV1986.pdf#page=168>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 53**, de 1984. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=235484>. Acesso em: 11 abr. 2023. A resolução está na página 57 do documento digitalizado.

BRASIL. **Decreto n. 55.889, de 31 de março de 1965**. Aprova o Regulamento Geral do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55889-31-marco-1965-396177-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965.** Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei n. 4.504/1964 – Estatuto da Terra. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d55891.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55891.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 63.250, de 18 de setembro de 1968.** Institui Grupo de Trabalho para proceder a exame dos diversos aspectos da Reforma Agrária. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63250-18-setembro-1968-404501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 74.607, de 25 de setembro de 1974.** Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74607-25-setembro-1974-423225-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 74.794, de 30 de outubro de 1974.** Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74794-30-outubro-1974-423254-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 84.516, de 28 de fevereiro de 1980.** Cria grupo executivo para a região do Baixo Amazonas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84516-28-fevereiro-1980-434088-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 87.457, de 16 de agosto de 1982.** Institui o Programa Nacional de Política Fundiária, dispõe sobre as atribuições do ministro de Estado para Assuntos Fundiários e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87457-16-agosto-1982-437405-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 09 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 91.214, de 30 de abril de 1985.** Cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD, dispõe sobre sua estrutura, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D91214.htm#:~:text=D91214&text=DECRETO%20N%C2%BA%2091.214%2C%20DE%2030%20DE%20ABRIL%20DE%201985.&text=Cria%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Reforma,estrutura%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D91214.htm#:~:text=D91214&text=DECRETO%20N%C2%BA%2091.214%2C%20DE%2030%20DE%20ABRIL%20DE%201985.&text=Cria%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Reforma,estrutura%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985.** Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato/s/decretos/1985/D91766.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato/s/decretos/1985/D91766.html). Acesso em: 7 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n. 1.164, de 1º de abril de 1971.** Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1164impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1164impresao.htm). Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 1.106, de 16 de junho de 1970.** Cria o Programa de Integração Nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del1106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1106.htm). Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 1.767, de 1º de fevereiro de 1980.** Cria grupo executivo para regularização fundiária no sudeste do Pará, norte de Goiás e oeste do Maranhão e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1767.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 554, de 25 de abril de 1969.** Dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0554.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0554.htm). Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 582, de 15 de maio de 1969.** Estabelece medidas para acelerar a Reforma Agrária, dispõe sobre a organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-582-15-maio-1969-374564-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 10, de 9 de novembro de 1964.** Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147, 156 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc10-64.htm#:~:text=%C3%89%20garantido%20o%20direito%20de,147](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.htm#:~:text=%C3%89%20garantido%20o%20direito%20de,147). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978.** Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Instrução especial/INCRA/n. 6ª, de 29 de novembro de 1977.** Fixa critérios para alienação de terras públicas de domínio da União ou do INCRA, mediante licitação. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ie6\\_1977.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ie6_1977.pdf). Acesso em: 09 abr. 2023.

BRASIL. **Justificativa do projeto de lei n. 26/1964**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9193470&ts=1660680208486&disposition=inline>. Acesso em: 11 jan. 2023. A justificativa do projeto de lei n. 26/1964 está entre as páginas 114 e 127 do documento digitalizado.

BRASIL. **Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm). Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 4.341, de 13 de junho de 1964**. Cria o Serviço Nacional de Informações. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4341.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4341.htm). Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.746, de 10 de dezembro de 1979**. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16746.htm). Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981**. Dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais, altera a redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16969.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16969.htm). Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Mensagem n. 33/1964**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9193470&ts=1660680208486&disposition=inline>. Acesso em: 11 jan. 2023. A Mensagem n. 33/1964 está entre as páginas 6 e 20 do documento digitalizado.

BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. **Proposta para elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA**. Brasília, maio de 1985. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0Byo7P47EvrO9TnlpUXh1ZU9WRm8>. Acesso em: 22 maio 2020. Repositório digital “Centro de Documentação Dom Tomás Balduino” (<https://www.cptnacional.org.br/cedoc/centro-de-documentacao-dom-tomas-balduino>).

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 1º set. 2023.

BRASIL. **Projeto de lei n. 26/1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9193470&ts=1660680208486&disposition=inline>. Acesso em: 11 jan. 2023. O PLN 26/1964 está entre as páginas 22 e 111 do documento digitalizado.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**. Seção II. Ano XXXI, n. 91, 17 ago. 1976, p. 4.804-4.813. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/8363?sequencia=10>. Acesso em: 15 fev. 2023. Repositório digital do Congresso Nacional (<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>).

CNBB. Igreja e problemas da terra. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano X, n. 2, p. 4-20, mar./abr. de 1980. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8324>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CNRA. **Boletim especial da campanha em S. Paulo**. Jul. de 1983, n. 1. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1983%20%E2%80%93%20Boletim%20%E2%80%93%20Campanha%20Nacional%20pela%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%20%E2%80%93%20ABRA-FETAESP.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023. Repositório digital “Biblioteca da questão agrária” (<https://mst.org.br/biblioteca-da-questao-agraria/>).

CNRA. **Boletim Informa**. Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Maio/jun. de 1984. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=16096>. Acesso em: 16 abr. 2023. Repositório digital “Armazém Memória” (<https://armazemmemoria.com.br/>).

CNRA. **Informe sobre o andamento da Campanha Nacional pela Reforma Agrária**. 1983. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1983%20%E2%80%93%20Informe%20sobre%20o%20Andamento%20da%20CNRA%20-%20Campanha%20Nacional%20pela%20Reforma%20Agr%C3%A1ria.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023. Repositório digital “Biblioteca da questão agrária” (<https://mst.org.br/biblioteca-da-questao-agraria/>).

CNRA. **Reunião da Campanha Nacional pela Reforma Agrária**, 9 dez. 1986. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/cedoc/centro-de-documentacao-dom-tomas-balduino>. Acesso em: 22 maio 2020. Repositório digital “Centro de Documentação Dom Tomás Balduino” (<https://www.cptnacional.org.br/cedoc/centro-de-documentacao-dom-tomas-balduino>).

CNRA. **Sugestão n. 1.862-7**. Proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 8 maio 1987, p. 505-508. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-)

constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco1801-1900. Acesso em: 03 jul. 2023.

COMPROMISSO com a nação. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 47, n. 187, Jul./Set., p. 15-19, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198652/000836750.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 maio 2023.

CONGRESSO dos Sem Terra. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, p. 62, jan./abr. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9300>. Acesso em: 28 ago. 2023.

COSTA, Luiz Antônio de Oliveira *et al.* Avaliação de sete anos do Estatuto da Terra. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano I, n. 12, p. 2-6, dez. de 1971. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&pesq=revis ta+da+ABRA&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7308>. Acesso em: 2 jun. 2023.

CURSO sobre Direito Agrário em São Paulo. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 4, p. 61, jul./ago. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=1518404467722&pagfis=8825>. Acesso em: 2 jun. 2023.

DELEGADOS da ABRA nos estados. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano X, n. 6, 1980 até Ano XIV, n. 5-6, 1984. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7208>. Acesso em: 2 jun. 2023.

DELFIM: reforma agrária é um absurdo. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, p. 47, 05 abr. 1979. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19790405-31919-nac-0047-999-47-not>. Acesso em: 12 abr. 2023.

DEPUTADOS querem reforma, já. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 7, 3 out. 1985. Disponível em: [http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=028274\\_03&pagfis=74664](http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=028274_03&pagfis=74664). Acesso em: 11 jun. 2023.

FARIA, Adriano; FONTENELLE, André. **Especial: Senado 74** – A eleição que abalou a ditadura. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/14/especial-senado-74-2013-a-eleicao-que-abalou-a-ditadura>. Acesso em: 07 abr. 2023.

GARANTIR a aplicação do Plano. **Jornal dos Trabalhadores Sem Terra**. São Paulo, p. 10, n. 44, jun. 1985, ano IV. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=218>. Acesso em: 18 maio 2023.

GOLPE nos trabalhadores. **Jornal dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**, São Paulo, n. 48, ano IV, p. 2, suplemento da edição de out./nov. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=289>. Acesso em: 1º jun. 2023.

HORIGUTI, Roberto Toshio *et al.* Questões Agrárias. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IX, n. 4, p. 14-29, jul./ago. de 1979. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=1518404467722&pagfis=8193>. Acesso em: 2 jun. 2023.

INCRA, com 370 milhões de ha, prefere não desapropriar. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, p. 27, 31 ago. 1980. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19800831&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em: 09 abr. 2023. Repositório digital *Google News Archive Search* (<https://news.google.com/newspapers>).

INCRA. **Roteiro para elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária**, 28 mar. 1985. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp>. Acesso em: 31 maio 2023. O roteiro está entre as páginas 11 e 22 do documento digitalizado BR\_DFANBSB\_V8\_MIC\_GNC\_AAA\_85051341\_d0001de0004.

LORENA, Carlos. A Campanha Nacional pela Reforma Agrária. A URGÊNCIA DA REFORMA AGRÁRIA. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XIII, n. 4, p. 52-57, jul./ago. de 1983. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8990>. Acesso em: 2 jun. 2023.

LORENA, Carlos. A reforma agrária no início do novo governo. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, p. 82-85, jan./abr. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9320>. Acesso em: 08 jun. 2023.

LORENA, Carlos. As Respostas do Governo ao Problema Agrário. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XII, n. 2, p. 26-34, mar./abr. de 1982. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=8732>. Acesso em: 2 jun. 2023.

LORENA, Carlos. Final do Projeto Jurídico-Abra. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. Ano XIV, n. 5 e 6, p. 1-2, set./out. e nov./dez. de 1984. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9195>. Acesso em: 08 jun. 2023.

MANDIM, Ana Maria. “Advogado dos latifundiários” diz ser apenas um “patriota”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 1995. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/27/brasil/26.html>. Acesso em: 30 maio 2023.

MORAES, Plínio Guimarães. As eleições, a questão agrária e a perspectiva do Congresso Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 3, p. 13-24, Dez. 1986/Mar. de 1987. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9819>. Acesso em: 24 jun. 2023.

MORAES, Sônia. A reforma agrária em pauta apesar da Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano XVIII, n. 2, ago./nov. de 1988, p. 3-4. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=10181>. Acesso em: 24 ago. 2023.

**MST. Documento final do Primeiro Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**. Curitiba, 31 jan. 1985, p. 3. Disponível em:

<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1885%20E2%80%93%20Documento%20Final%20do%20Primeiro%20Congresso%20Nacional%20dos%20Trabalhadores%20Rurais%20Sem%20Terra%20-%20MST.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023. Repositório digital “Biblioteca da questão agrária” (<https://mst.org.br/biblioteca-da-questao-agraria/>).

“NÃO acredito em programas negociados e de consenso”. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 8, 8 out. 1985. Disponível em:

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9295&anchor=4157746&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=df07b38af784c660c4d10752e34ac3dc>. Acesso em: 1º jun. 2023.

NÃO existimos para o conflito. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, p. 4, 6 jul. 1984. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19840706-33540-nac-0004-999-4-not>. Acesso em: 14 abr. 2023.

NÉLSON Ribeiro sai; Dante de Oliveira é o novo ministro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 8, 29 maio 1986. Disponível em:

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9517&anchor=4155895&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=a5a6a14895efe6a4842523cc2a28ce3d>. Acesso em: 05 jun. 2023.

O 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais e a Questão Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, p. 34-40, n. 2, maio/jul. de 1985. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9376>. Acesso em: 03 jun. 2023.

O caráter. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVIII, n. 3, p. 10-11, dez. de 1988/mar. de 1989. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=10290>. Acesso em: 08 jun. 2023.

O diálogo oportuno. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IV, n. 3-4, p. 1-2, mar./abr. de 1974. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7576>. Acesso em: 2 jun. 2023.

O discurso. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano V, n. 1-2, p. 1-2, jan./fev. de 1975. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7655>. Acesso em: 2 jun. 2023.

O PT e a Reforma Agrária (proposta). **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 2, p. 41-53, maio/jul. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9383>. Acesso em: 08 jun. 2023.

O que esperamos do novo governo. **Jornal dos Trabalhadores Sem Terra**. Porto Alegre, ano III, n. 39, p. 2, out. de 1984. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=2136>. Acesso em: 07 maio 2023.

PALMEIRA, Moacir Gracindo Soares. **Currículo Lattes**. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/0719039661723103>. Acesso em: 17 jan. 2023.

PMDB. **Esperança e mudança**: uma proposta de governo para o Brasil. 1982. Disponível em: <https://www.robertorequiao.com.br/revista-do-pmdb-esperanca-e-mudanca/>. Acesso em: 25 maio 2023.

POR QUE apoiamos o Plano do governo. **Jornal dos Trabalhadores Sem Terra**, São Paulo, p. 2, n. 45, jul. 1985, ano IV. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=237>. Acesso em: 19 maio 2023.

PROPOSTA popular n. 1 é sobre reforma agrária. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, p. 3, 2 abr. 1987. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115303/1987\\_01%20a%2007%20de%20Abril\\_033.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115303/1987_01%20a%2007%20de%20Abril_033.pdf?sequence=1). Acesso em: 6 abr. 2023. Biblioteca Digital do Senado Federal (<https://www2.senado.leg.br/bdsf/>).

REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949**. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

RIOS, José Artur. **José Artur Rios**: entrevista de História Oral. Rio de Janeiro, FIOCRUZ/COC, 2006, 239 p. Entrevista concedida a Nísia Trindade Lima, Marcos Chor Maio e José Leandro Cardoso. Disponível em: <https://basearch.coc.fiocruz.br/uploads/r/fundacao-oswaldocruz-casa-de-oswaldocruz>

cruz/c/a/e/cae7f84576e9431516185e3e8d432f490ee656d7ee785d936a28a7eae3525a3/  
Jos\_\_\_Arthur\_Rios.pdf  
. Acesso em: 4 set. 2023.

RIOS, José Artur. Onde está a reforma agrária? **Revista Manchete**. Rio de Janeiro, edição 0824, p. 128-129, fev. 1968. Entrevista concedida a Laerte Pinheiro. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=004120&pagfis=83653>. Acesso em: 11 jan. 2023.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, jan./abr. de 1985, p. 1. Disponível: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armaze mmemoria.com.br&pagfis=9240>. Acesso em: 08 jun. 2023.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Editorial. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 2, maio/jul. de 1985, p. 2-4. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=4043405780259&pagfis=9240>. Acesso em: 08 jun. 2023.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Um ano depois. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 2, p. 2-3, Ago./Nov. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armaze mmemoria.com.br&pagfis=9724>. Acesso em: 09 jun. 2023.

SARNEY assina sete planos regionais. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 9, 3 maio 1986. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9491&anchor=4284371&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=57f0a47fd78c9d5e21483a03cecbb188>. Acesso em: 05 jun. 2023.

SARNEY cria hoje por decreto o Ministério da Reforma Agrária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 6, 30 abr. 1985. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9123&anchor=4153613&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=4df86df7aedf082236743ee5abfb5d9d>. Acesso em: 25 maio 2023.

SARNEY demite Lorena “a pedido”. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 9, 4 maio 1986. Disponível em: [http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=028274\\_03&pagfis=82068](http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=028274_03&pagfis=82068). Acesso em: 05 jun. 2023.

SILVA, José Francisco da. PNRA, aquém do Estatuto da Terra. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 19 out. 1985. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9295&anchor=4157660&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=7ab0d10f471c3245f77e867c4d04d7fa>. Acesso em: 1º jun. 2023.

SILVA, José Francisco da; FERRI, Gelindo Zulmiro. A Questão Agrária na I CONCLAT. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XI, n. 6, p. 17-25, nov./dez. de 1981. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&id=1518404467722&pagfis=8667>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SILVA, José Gomes da. A reforma agrária brasileira no contexto da agricultura como fator prioritário do governo Geisel. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano IV, n. 3-4, p. 3-10, mar./abr. de 1974. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7577>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SILVA, José Gomes da. A Transamazônica (TA): uma abordagem agronômica. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano III, n. 1, p. 4-17, jan./fev. de 1973. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&pesq=revisita+da+ABRA&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=7468>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SILVA, José Gomes da. Entrevista: José Gomes da Silva. **Revista Estudos, Sociedade, Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 6, p. 36-48, jul. de 1996. Entrevista originalmente concedida a Regina Bruno e a Abdias Vilar de Carvalho em set. de 1984. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/83/79>. Acesso em: 11 jan. 2023.

SILVA, José Gomes da. Princípios constitucionais básicos da Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVI, n. 1, p. 20-48, Abr./Jul. de 1986. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9662>. Acesso em: 04 ago. 2023.

SILVA, José Gomes da. Questão agrária e Constituinte. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XVII, n. 1, p. 78-85, Abr./Jul. de 1987. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9968>. Acesso em: 04 ago. 2023.

SILVA, José Gomes da. Reforma Agrária e Nova República. Discurso de José Gomes da Silva na posse do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 1, p. 54-55, Jan./Abr. de 1985. Disponível em: <https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armazemmemoria.com.br&pagfis=9292>. Acesso em: 08 jun. 2023.

SILVA, José Gomes da. Relatório da diretoria da ABRA referente ao biênio 1975-1976. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VII, n. 1, p. 26-38, jan./fev. de 1977. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armaze mmemoria.com.br&pagfis=7856>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SILVA, José Graziano da. O “Pnarex”, aquele que parece o PNRA, mas não é.

**Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano XV, n. 3, p. 13-21, Ago./Dez. de 1985. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armaze mmemoria.com.br&pagfis=9459>. Acesso em: 03 jun. 2023.

SNI. **Pedido de busca n. 1.0719E/71/AC/SNI**. 17 jun. 1971. Disponível em:

<https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp>. Acesso em: 1º set. 2022. O pedido está na página 76 do documento digitalizado BR DFANBSB V8.MIC, GNC.EEE.81009552 – Dossiê.

SNI. **Pedido de busca n. 1.0917E-AC/SNI**. 11 jun. 1971. Disponível em:

<https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp>. Acesso em: 1º set. 2022. O pedido está na página 85 do documento digitalizado BR DFANBSB V8.MIC, GNC.EEE.81009552 – Dossiê.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE CULTURA JAPONESA E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Falecimento de Paulo Yokota**. Disponível em:

<https://www.bunkyo.org.br/br/2021/11/falecimento-de-paulo-yokota/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

STÁBILE, Amauri. Intervenção só para disciplinar. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, p. 54, 11 maio 1980. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19800511-32256-nac-0054-999-54-not>. Acesso em: 12 abr. 2023.

TSE. **Resultado das eleições de 1986**. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1986/resultados>. Acesso em: 04 ago. 2023.

UM simpósio e duas cartas. **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano VI, n. 7-8, p.1-2, jul./ago. de 1976. Disponível em:

<https://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&hf=armaze mmemoria.com.br&pagfis=7792>. Acesso em: 2 jun. 2023.

## Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo. O velho poder dos barões da terra. *In*: KOUTZII, Flávio (org.). **Nova República**: um balanço. São Paulo e Porto Alegre: L&PM, 1986, p. 204-226.

ALENTEJANO, Paulo; PEREIRA, João Márcio Mendes. Terra, poder e lutas no campo brasileiro: do golpe à apoteose do agronegócio (1964-2014). **Tempos Históricos**.

Paraná, volume 18, p. 73-111, 1º Semestre de 2014. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/temposhistoricos/article/view/11098/7920>. Acesso em: 11 jan. 2023.

ALVES, Márcio Moreira. **A Igreja e a política no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979, 268 p.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1985)**. Petrópolis: Editora Vozes LTDA., 1984, 363 p.

ANDERSON, Anthony B. Da produção agrícola ao desenvolvimento sustentável. *In*: BROOKE, Nigel; WITOSHYNSKY, Mary (org.). **Os 40 anos da Fundação Ford no Brasil: uma parceria para a mudança social**. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora da Universidade de São Paulo/Fundação Ford, 2002, p. 57-94.

ARAGÃO, Miriam. Danilo Venturini. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/ACERVO/DICIONARIOS/VERBETE-BIOGRAFICO/VENTURINI-DANILO>. Acesso em: 05 abr. 2023.

ARAÚJO, José Carlos de. VI.c – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. *In*: BACKES, Débora Bithian de Azevedo; ARAÚJO, José Carlos de (org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, p. 411-431.

BORGES, Antonino Moura. **Estatuto da Terra comentado e legislação adesiva**. Leme/SP: EDIJUR, 2007, 576 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Alysson Paulinelli. **Biografia**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/139140/biografia>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Termo**: Destaque. Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/destaque>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRITO, Ricardo José Braga de. **Controle da terra e das populações**. A política de colonização da ditadura empresarial-militar. 2022. 282 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Tese%20Ricardo%20Braga%20Brito.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos, Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 5, p. 5-31, nov. de 1995. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/80/76>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRUNO, Regina. **O ovo da serpente**: monopólio da terra e violência na Nova República. 2002. 310 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UNICAMP, Campinas, 2002.

BRUNO, Regina. Processos históricos: atores sociais no debate do I PNRA. *In*: BRUNO, Regina (org.). **Um Brasil ambivalente**: agronegócio, ruralismo e relações de poder. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009a, p. 37-61.

BRUNO, Regina. Um novo campo de conflito agrário. As associações patronais em defesa da propriedade e o movimento de ocupação de terra durante a Nova República. *In*: BRUNO, Regina (org.). **Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009b, p. 63-112.

BUTTÒ, Michele. **Mecanismos deliberativos na Assembleia Nacional Constituinte: a polarização simbólica da reforma agrária**. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02122009-095509/publico/MICHELE\\_BUTTO.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02122009-095509/publico/MICHELE_BUTTO.pdf). Acesso em: 02 out. 2023.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In*: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. Tomo III: O Brasil Republicano. 3º volume: Sociedade e Política (1930-1964). São Paulo: DIFEL, 1983, 2ª edição, p. 121-224.

CAPISTRANO, Milena de Oliveira Werneck de. **Influências de especialistas na formulação de políticas públicas envolvendo questões conflitivas: o caso da ABRA**. 2022. 181 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

CARLI, Gileno Dé. **História da reforma agrária**. Brasília: Gráfica Brasileira, 1985, 524 p.

CARVALHO, Tarcísio. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). *In*: MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2010, p. 122-123.

CECHINE, Sinclair. Amauri Stábile. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/ACERVO/DICIONARIOS/VERBETE-BIOGRAFICO/ANGELO-AMAURI-STABILE>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Aliança para o Progresso. *In*: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CODATO, Adriano Nervo. Centralização política e processo decisório: o governo Geisel em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 2, 1994, p. 57-78. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39407/24221>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CODATO, Adriano Nervo. Sistema decisório e ditadura militar: uma análise do governo Geisel. *In*: XX Encontro Anual da ANPOCS. **Anais [...]**. Caxambu, Minas Gerais, 22 a 26 de out. de 1996, p. 1-55. Disponível em:

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Sistema\\_decisorio\\_e\\_ditadura\\_militar\\_uma%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Sistema_decisorio_e_ditadura_militar_uma%20(1).pdf). Acesso em: 29 set. 2023.

COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. *In*: GURAN, Milton (coord.). **O processo constituinte (1987-1988)**. Brasília: AGIL, 1988, p. 41-60.

CÔRTEZ, Jonival Ferreira. **Resistência e legalismo**: a ação da ABRA em defesa do Estatuto da Terra (1967-1987). 1990. 127f. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1990. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Resistencia%20e%20Legalismo%20%20%20Jonival%20Ferreira%20Cortes.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

COSTA, Emília Viotti da. Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos. *In*: **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 9ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 171-195.

COSTA, Marcelo. Plínio de Arruda Sampaio. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/plinio-soares-de-arruda-sampaio>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CRUZ, Ednílson; CARNEIRO, Alan. Bernardo Cabral. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-bernardo-cabral>. Acesso em: 23 nov. 2022.

CRUZ, Heloisa de Faria. PEIXOTO, Maria do Rosário da Cunha. Na oficina do historiador: conversas sobre História e Imprensa. **Projeto História**, São Paulo, n. 35, pp. 253-270, dez. 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/2221/1322>. Acesso em: 08 out. 2023.

D'ARAUJO, Maria Celina; JOFFILY, Mariana. Os dias seguintes ao golpe de 1964 e a construção da ditadura (1964-1968). *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **O tempo do regime autoritário**: ditadura militar e redemocratização: Quarta República (1964-1985). 9ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. (O Brasil Republicano; 4), p. 11-48.

DALMAZ, Dayane Santos Silva; HIDALGO, Angela Maria; NUNES, César Aparecido. A proposta de desenvolvimento rural e de educação da FAO nos anos 1950 e na atualidade: forjando consensos como disfarce social. **EDUR**: Educação em Revista. Belo Horizonte, n. 34, p. 1-24, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/fwZDcdMqzvmzmW39rr9SQMf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 mar. 2023.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Diretas-Já: vozes das cidades. *In*: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão. **Revolução e Democracia (1964-...)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. (As esquerdas no Brasil; v. 3), p. 409-427.

DELGADO, Nelson Giordano. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010, p. 28-78.

DEZOUZART, Elizabeth. Néelson Ribeiro. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nelson-de-figueiredo-ribeiro>. Acesso: 09 nov. 2022.

DREIFUSS, René Armand. **1964**: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981, 814 p.

FERNANDES, Afonso Henrique de Menezes. **A Frente Ampla da Agropecuária Brasileira**: transição política e classes dominantes agrárias na Nova República (1986-1991). 2018. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

FERREIRA, Jorge. O presidente acidental: José Sarney e a transição democrática. *In*: FERREIRA Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **O tempo da Nova República**: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016). 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 27-71. (O Brasil Republicano; 5).

FERREIRA, Juliana Gonçalves de Oliveira. **A luta agrorreformista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (1964-1974)**. 2013. 89f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=547040](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=547040). Acesso em: 09 out. 2023.

FERREIRA, Juliana; MORAES, Sônia; LEITE, Acácio Zuniga. Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). *In*: CARDOSO, Alan *et al* (org.). **Novo dicionário da terra**. Brasil: Editora Proprietas, 2023, p. 63-65.

FICO, Carlos. **Ibase**: usina de ideias e cidadania. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, 184 p.

FREIRE, Américo. A via partidária na transição política brasileira. *In*: QUADRAT, Samantha Viz (org.). **Não foi um tempo perdido**: os anos 80 em debate. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014, p. 9-33.

GROSSI, Paolo. A propriedade e as propriedades na oficina do historiador. *In*: **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 1-84.

GRYNSZPAN, Mario. A questão agrária no Brasil pós-1964 e o MST. *In*: DELGADO, Lucília de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (org.). **O tempo da ditadura**: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 315-348. (O Brasil Republicano; v. 4).

GRYNSZPAN, Mario. O período Jango e a questão agrária: luta política e afirmação de novos atores. *In*: FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). **João Goulart: entre a memória e a história**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 57-77.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. São Paulo: Editora Fulgor Limitada, 1964, 204 pp.

HIRSCHMAN, Albert O. **As paixões e os interesses: argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 127 p.

KAUTSKY, Karl. **A Questão Agrária**. São Paulo: Proposta Editorial Ltda, 1980, 184 pp.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, dez. de 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002). Acesso em: 11 jan. 2023.

KORNIS, Mônica. Círculos Operários. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/circulos-operarios>. Acesso em: 11 jan. 2023.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997, 440 pp.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**. Sesmaria e terras devolutas. 4ª Ed. Brasília: ESAF, 1988, 112 pp.

LIRA, Ricardo Pereira. Função social da propriedade. *In*: MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 234-237.

LOPES, Thiago da Costa. **Comunitarismo, Sociologia Rural e Diplomacia Cultural nas relações Brasil-EUA: ciência e reforma social em T. Lynn Smith e José Artur Rios (1930-1950)**. 2018. 263 f. Tese (Doutorado em História) – Casa de Oswaldo Cruz-FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/33421/tese\\_thiago\\_lopes.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/33421/tese_thiago_lopes.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 28 set. 2023.

LOPES, Thiago da Costa. Em busca da sociedade civil: reforma agrária, organização de comunidades e democracia nas sociologias de T. Lynn Smith e José Artur Rios (1940-1950). *In*: Encontro da Associação de Ciência Política Brasileira. Ciência Política e a Política: memória e futuro, 10. **Anais [...]**. Belo Horizonte, 30 de ago. a 2 de set. de 2016, p. 1-19.

MACIEL, David. **A argamassa da ordem**. Da Ditadura Militar à Nova República (1974-1985). São Paulo: Xamã, 2004, 343 p.

MAINWARING, Scott. **Igreja Católica e Política no Brasil (1916-1985)**. São Paulo: Brasiliense, 1989, 300 p.

MALIN, Mauro. José Francisco de Moura Cavalcanti. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-francisco-de-moura-cavalcanti>. Acesso em: 25 fev. 2023.

MALIN, Mauro. Luís Fernando Cirne Lima. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-fernando-cirne-lima>. Acesso em: 10 abr. 2023.

MALIN, Mauro; SOUSA, Luís Otávio de; BARROS, Rogério. Alysso Paulinelli. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulinelli-alysson>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, 140 p. *E-book*.

MANCUSO, Wagner Pralon; SANTOS, Manoel Leonardo; RESENDE, Ciro Antônio da Silva Resende. Grupos de interesse, *lobbying* e políticas públicas em perspectiva comparada. *In*: PERISSINOTTO, Renato *et al.* (org.). **Política comparada: teoria e método**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 463-492.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985, 134 p.

MAYER, Jorge Miguel; LEMOS, Renato; CORREIA, Maria Letícia. Antônio Delfim Neto. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-delfim-neto>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989, 216 p.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002, 127 p.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. O regime empresarial-militar e a questão agrária no Brasil. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **O tempo do regime autoritário: ditadura militar e redemocratização: Quarta República (1964-1985)**. 9ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. (O Brasil Republicano; 4), p. 179-207.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Política Agrária. *In*: DIAS, Alexandre Pessoa *et al.* **Dicionário de agroecologia e educação**. São Paulo: Expressão Popular: 2021, p. 566-576.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões. **14º Cadernos Temáticos**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-64, 1994. Disponível em: <https://mst.org.br/download/reforma-agraria-concepcoes-controversias-e-questoes/>. Acesso em: 27 set. 2023.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária no Brasil**. História e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, 103 p.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de; ARAÚJO, Brás José de. Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-brasileiro-de-reforma-agraria-ibra>. Acesso em: 12 fev. 2023.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de; ARAÚJO, Brás José de. Superintendência da Política Agrária (SUPRA). *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-da-politica-agraria-supra>. Acesso em: 11 jan. 2023.

MENDONÇA, Sônia Regina de. A emergência da UDR. *In*: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento (1964-1990)**. São Paulo: Expressão Popular, 2010a, p. 117-150.

MENDONÇA, Sônia Regina de. Representação agroindustrial e reforma agrária: o Plano Nacional de Reforma Agrária (I – PNRA, 1985). *In*: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento (1964-1990)**. São Paulo: Expressão Popular, 2010b, p. 71-116.

MENDONÇA, Sônia. Sociedade Nacional da Agricultura (SNA). *In*: MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2010c, p. 438-442.

MORBACH, Marise Rocha. A publicidade no período Médici: os efeitos da propaganda de ocupação da Amazônia. *In*: XXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Campo Grande – MS. A mídia impressa, o livro e o desafio das novas tecnologias. **Anais [...]**. Campo Grande – MS, 3 a 7 de set. de 2001, p. 1-9. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/122003350579377410508479055427843866148.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

MUNIZ, Viviane Carla de Souza Pires. **A educação superior em agricultura no Brasil como terreno fértil para os Estados Unidos: a Fundação Ford na UREM/UFG (1964-1976)**. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2019, 365 p.

NÚCLEO DE MEMÓRIA DA PUC-RIO. PERFIS. Padre Belisário Velloso Rebello S. J. (1902-1993). *In: Núcleo de Memória da PUC/RJ*. Disponível em: <http://nucleodememoria.vrac.puc-rio.br/70anos/perfis/galeria-dos-reitores/padre-pedro-belisario-veloso-rebello-sj-1951-1956-1972-1976.html>. Acesso em: 11 jan. 2023.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A questão da aquisição de terras por estrangeiro no Brasil – um retorno aos dossiês. **AGRÁRIA**. São Paulo, n. 12, p. 3-103, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/702/711>. Acesso: 09 abr. 2023.

OLIVEIRA, Pedro Cassiano Faria de. **Semeando consenso com adubo e dedal: dominação e luta de classes na extensão rural no Brasil (1974-1990)**. 2017. 338 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. *In: SAUR, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (orgs). Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 13-47.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Editora PUC; Editora Lumen Juris, 2008.

PINTO, Luís Carlos Guedes. Migrações internas – Distribuição de renda. *In: Fundação Milton Campos. O homem e o campo*. Brasília: Senado Federal Centro Gráfico, 1976, p. 381-385.

PORTO, Cleia Anice da Mota; TEIXEIRA, Marco Antônio. Ação e resistência da CONTAG na ditadura civil-militar no Brasil. *In: SAUER, Sérgio (org.). Lutas, memórias e violações no campo brasileiro: conflitos, repressão e resistência no passado e no presente*. São Paulo: Outras Expressões, 2020, p. 259-279.

RAMOS, Carolina. **Capital e trabalho no sindicalismo rural brasileiro: uma análise sobre a CNA e sobre a CONTAG (1964-1985)**. 2011. 266 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/16388/Tese-carolina-torres-alves-de-almeida-ramos%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 set. 2023.

RAMOS, Carolina; CARVALHO, Tarcísio. Confederação Nacional da Agricultura (CNA). *In: MOTTA, Márcia (org.). Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2010, p. 120-121.

RIBEIRO, Vanderlei. Sociedade Rural Brasileira (SRB). *In: MOTTA, Márcia (org.). Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 442-444.

RIGOLO, Solange Cristina. **O usuário e o uso da informação sobre a questão agrária: o papel da biblioteca e da revista da Associação Brasileira de Reforma**

Agrária. 1990. 208 f. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 1990.

SALIS, Carmem Lúcia Gomes de. **Estatuto da Terra:** origem e (des)caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares. 2008. 230 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/33948a09-b5d6-41a5-a11a-326d9120a257/content>. Acesso em: 28 set. 2023.

SANTOS, Clóvis Caribé Menezes dos. Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER: um espectro ronda os cerrados brasileiros. **Revista Estudos, Sociedade, Agricultura**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 384-416, out. de 2016. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/802/454>. Acesso em: 23 mar. 2023.

SANTOS, Mauro Augusto dos *et al.* Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba: o marco inicial do processo de ocupação do cerrado brasileiro. **Revista Brasileira de Educação e Cultura**. São Gotardo, Minas Gerais, número VIII, p. 17-43, jul./dez. de 2013. Disponível em: <https://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura/article/view/117#:~:text=O%20Programa%20de%20Assentamento%20Dirigido,de%201970%2C%20servindo%20de%20modelo>. Acesso em: 09 abr. 2023.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. *In:* DELGADO, Lucília de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (org.). **O tempo do regime autoritário:** ditadura militar e redemocratização. Quarta República (1964-1985). O Brasil republicano, v. 4. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 313-356.

SILVA, Jean Michel Moreira da. **O Estatuto da Terra:** a construção da reforma agrária limitada do primeiro governo da ditadura civil-militar. 2015. 173 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2015. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18676/1/2015\\_JeanMichelMoreiraSilva.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18676/1/2015_JeanMichelMoreiraSilva.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

SILVA, José Gomes da. **A reforma agrária no Brasil:** frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento? Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971, 284 p.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro:** a reforma agrária na Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, 223 p.

SILVA, José Gomes da. **Caindo por terra:** crises da reforma agrária na Nova República. São Paulo: Busca Vida, 1987, 228 p.

SILVA, José Graziano da. **Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1985, 103 p.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**. Efeitos da lei de 1850. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996, 373 pp.

SOUZA JR., Hailton Pinheiro de. **O lugar do progresso: família, trabalho e sociabilidade em uma comunidade de produtores de café do cerrado mineiro**. Rio de Janeiro: E-papers, 2011, 219 p. Disponível em: [http://www.e-papers.com.br/produtos.asp?codigo\\_produto=1960](http://www.e-papers.com.br/produtos.asp?codigo_produto=1960). Acesso em: 29 set. 2023.

MST. Programa de reforma agrária do MST-1984. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária (1946-2003)**. São Paulo: Expressão Popular, 2012, p. 177-179.

UFRA. **Biografia**: Lourenço José Tavares Vieira da Silva. Disponível em: [https://portalbiblioteca.ufra.edu.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=127&Itemid=271](https://portalbiblioteca.ufra.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=271). Acesso em: 22 mar. 2023.

VADE MACUM BRASIL. **Tribunal Federal da Recursos**. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/palavra/o-tribunal-federal-de-recursos-tfr>. Acesso em: 29 maio 2023.

VEIGA, José Eli da. **A reforma agrária que virou suco: uma introdução ao dilema agrário do Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990, 157 p.

VENTURINI, Fabio. Direcionamento da agenda no processo de construção da ‘Aliança Democrática Frente Liberal-PMDB’ para as eleições indiretas de 1985. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hume(a)nos (UFF). Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 163-190, dez. de 2017. Disponível em: [https://periodicos.uff.br/revista\\_estudos\\_politicos/article/view/39844](https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/39844). Acesso em: 22 out. 2022.

VERSIANI, Maria Helena. **Linguagens da cidadania: os brasileiros escrevem para a Constituinte de 1987/1988**. 2013. 284 f. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10842/Tese%20vers%c3%a3o%20final%20para%20BIBLIOTECA%20DIGITAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 out. 2023.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A: FUNDADORES DA ABRA.

**Acácio Fernandes Santos:** era ligado aos Círculos Operários e, após o golpe civil-militar de 1964, foi interventor na Federação das Associações de Lavradores do Estado do Rio de Janeiro (FALERJ). Atuou como tesoureiro e como presidente desta entidade entre 1965-1968 e 1968-1974, respectivamente. Integrou a direção da CONTAG nos cargos de 1º secretário (1971-1974) e tesoureiro geral (1974-1980). Foi diretor suplente na ABRA (1967-1968) e membro titular do conselho deliberativo (1975-1980).

**Agostinho José Neto:** foi dirigente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra Mansa (RJ) e presidente da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Rio de Janeiro (FETAG-RJ) de 1965 a 1968. Fez parte da direção da CONTAG entre 1965 e 1971, ocupando o cargo de 2º secretário. Foi titular na diretoria da ABRA (1967-1968) e suplente no conselho deliberativo (1973-1976).

**Aurora de Oliveira Coentro:** advogada e militante, atuou no sindicalismo rural na FETAG-RJ e na CONTAG. Em 1987, ingressou no Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro. Na década de 1990, presidiu a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 1ª Região. Entre 2000 e 2002, foi titular da 69ª Vara Trabalhista do Rio de Janeiro e promovida à 2ª instância ao fim desse período. Foi a única mulher presente na fundação da ABRA. Foi diretora suplente da Associação entre 1975-1976 e integrante suplente do conselho deliberativo de 1977 a 1979.

**Carlos Alberto Chiarelli:** nasceu na cidade Pelotas-RS em 1940. Formado em direito, com especialidade em direito do trabalho. Foi advogado da CONTAG. Foi secretário das Relações de Trabalho do Ministério do Trabalho na gestão do ministro Arnaldo Prieto (1974-1979). Em 1979, foi eleito deputado federal pela ARENA-RS. Em seguida, foi eleito senador pelo PDS, cargo que ocupou entre 1983 e 1991. Filiou-se ao PFL em 1985. Na ABRA, foi suplente na diretoria (1973-1974), titular no conselho deliberativo (1970-1972 e 1974-1976) e suplente do mesmo conselho (1977-1980).

**Carlos Lorena:** nasceu na cidade de São Paulo em 1917. Era engenheiro agrônomo formado na ESALQ/USP em 1942. Foi servidor público estadual da Secretaria de Agricultura do estado de São Paulo, onde exerceu os seguintes cargos: chefe da Seção de Soja, chefe da Seção de Promoção e Organização Rural e diretor da Divisão de Sócio Economia Rural. Realizou viagens aos Estados Unidos para conhecer o Serviço de Extensão Rural. Atuou na Revisão Agrária no governo Carvalho Pinto (1959-1963), em São Paulo, e no Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET) em 1964. Desde a fundação da ABRA, sempre esteve na diretoria ou no conselho deliberativo, como titular ou suplente. Presidiu a Associação entre 1979 e 1982. Foi diretor de Cadastro e Tributação no INCRA entre 1985 e 1986. Faleceu em 1987.

**Fernando Pereira Sodero:** nasceu em Piracicaba – SP em 1918. Graduiu-se em direito na USP, onde também fez doutorado. Foi procurador em São Paulo e professor de direito agrário na Universidade de Los Andes, na Venezuela. Atuou na Revisão Agrária do governo Carvalho Pinto (SP), foi diretor do Departamento Jurídico da SUPRA no início do governo Castelo Branco, integrou o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra e foi procurador-geral e secretário-executivo do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Foi consultor da FAO/ONU. Fundou e presidiu o Instituto Brasileiro de Direito Agrário e o Instituto Paulista de Direito Agrário. Exerceu o cargo de assessor especial no Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários no governo Figueiredo. Foi titular do conselho deliberativo da ABRA entre 1970-1972 e suplente no período 1977-1984. Faleceu em 1984.

**Horácio Martins de Carvalho:** engenheiro agrônomo formado pela Escola Nacional de Agronomia da Universidade Rural do Brasil em 1963. Lecionou na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, de 1978 a 1982. Foi presidente da ABRA entre 1998-1999.

**Ivan Turgueneff Cajueiro:** engenheiro agrônomo formado na ESALQ/USP em 1949. Fez parte do conselho deliberativo da ABRA entre 1970 e 1974. Era assessor da FAO/ONU no Chile.

**João de Almeida Cavalcanti:** foi integrante da direção da CONTAG entre 1965 e 1971, quando ocupou os cargos de 3º Vice-Presidente (1965-1968) e de 1º Secretário (1968-1971). Foi titular do conselho deliberativo da ABRA entre 1967-1968.

**João Maia da Silva Filho:** formado em filosofia na Universidade de Montreal, Canadá, em 1963. Três anos depois, tornou-se presidente do Sindicato dos Produtores Rurais de Piracicaba – SP. Em 1968, passou a atuar como assessor da CONTAG, posição que ocupou até 1974. Em 1975, foi delegado regional da CONTAG no Acre e em Rondônia. Foi titular na diretoria da ABRA entre 1970-1976 e no conselho deliberativo de 1977 a 1979.

**José Artur Rios:** nasceu na cidade do Rio de Janeiro em 1921. Formou-se em direito pela Universidade do Brasil em 1943 e, dois anos depois, cursou o mestrado em sociologia rural nos Estados Unidos, na Universidade da Louisiana. Entre 1951 e 1952, coordenou a Campanha Nacional de Educação Rural, uma agência vinculada ao Departamento Nacional de Educação, cuja finalidade era treinar um público variado – entre agrônomos, assistentes sociais, educadores sanitários, enfermeiras, professoras primárias, médicos e sacerdotes – para atuar como educadores em missões e conduzir o trabalho de dinamizar as comunidades do interior do país. Também integrou a Comissão Nacional de Política Agrária, que foi instalada em 1952 com o objetivo de apresentar ao Presidente da República, Getúlio Vargas, propostas para organizar e desenvolver a economia agrícola e o bem-estar rural. Foi o primeiro diretor-presidente da ABRA (1967-1968). Em seguida, ocupou cargo de suplente no conselho deliberativo da Associação de 1973 a 1974. Faleceu em 2017.

**José Ary Griebler:** presidiu a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FETAG-RS) de 1963 a 1968. Foi 3º Vice-Presidente da CONTAG entre 1968 e 1971. Na ABRA, fez parte do conselho deliberativo entre 1967 e 1974 como titular e de 1975 a 1976 como suplente.

**José Félix Neto:** pequeno proprietário e dirigente da FETAG-SE. Foi 1º vice-presidente da CONTAG de 1968 a 1971 e 1º secretário de 1977 a 1980. Na ABRA, foi suplente no conselho deliberativo no biênio 1973-1974.

**José Francisco da Silva:** nasceu em Orobó (PE) em 1939. Foi pequeno arrendatário de terras na sua cidade natal. Iniciou sua atuação sindical no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Vicência, em 1961, do qual foi secretário e, em seguida, presidente de 1964 a 1966. Neste ano, tornou-se secretário da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE). Em 1968, foi eleito presidente da CONTAG, cargo que ocupou até 1989. Na ABRA, foi suplente na primeira diretoria (1967-1968) e depois sempre esteve entre os titulares do conselho deliberativo da Associação (1970-1988).

**José Gomes da Silva:** nasceu em 1924 na cidade de Ribeirão Preto (SP). Era empresário rural e formado em agronomia pela ESALQ/USP em 1946. Fez mestrado nos Estados Unidos na Universidade de Illinois em 1950 e doutorado na USP em 1954. Foi servidor público estadual da Secretaria de Agricultura do estado de São Paulo. Atuou para trazer ao Brasil o III Curso Internacional de Reforma Agrária em 1963, promovido pela FAO/ONU, pelo Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas da Organização dos Estados Americanos (IICA/OEA) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Depois de participar da Revisão Agrária realizada em São Paulo pelo governo Carvalho Pinto (1959-1963), trabalhou na Superintendência da Política Agrária (SUPRA) após o golpe civil-militar de 1964. Atuou no Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET) em 1964. Em 1966, organizou e dirigiu a Divisão de Sócio Economia Rural da Secretaria Estadual de Agricultura (SP). Foi secretário de Agricultura em 1983, no governo de Franco Montoro (PMDB), em São Paulo, e presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1985. Com exceção do período em que foi secretário do governo Montoro, Gomes da Silva sempre ocupou algum cargo de titular na diretoria ou no conselho deliberativo da ABRA. Foi o mais longo diretor-presidente da Associação, ocupando o cargo de 1970 a 1979. Faleceu em 1996.

**José Mota Maia:** advogado e autor dos livros *Estatuto da Terra comentado* (1967) e *Iniciação à Reforma Agrária* (1969). Na ABRA, integrou o conselho deliberativo como suplente e como titular entre 1973-1974 e 1975-1976, respectivamente.

**José Rotta:** foi pequeno fazendeiro e comerciante. Sob influência dos Círculos Operários, presidiu a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP). Foi dirigente da Federação Cristã de São Paulo e presidente da CONTAG entre 1965 e 1968. Participou do conselho deliberativo da ABRA como titular na primeira gestão da entidade (1967-1968).

**Luís Carlos Guedes Pinto:** nasceu na cidade de Vera Cruz (SP) em 1942. Formou-se engenheiro agrônomo na ESALQ/USP em 1965, onde concluiu o doutorado em 1973. Foi professor na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1966-1969), na Universidade de Brasília (1976-1982) e na Universidade Estadual de Campinas (1983-2003). Atuou como assessor do Ministério da Agricultura (1972-1973), como membro do Grupo de Implantação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e como chefe da Assessoria Técnica e do gabinete do presidente desta empresa (1973-1982). Fez parte da equipe de redação do boletim *Reforma Agrária* entre 1971-1972. Foi suplente da diretoria da ABRA entre 1973 e 1982. Presidiu a Associação entre 1983-1984 e 1991-1996. Foi ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva entre 2006-2007.

**Padre Paulo Crespo:** nasceu em 1932 e foi ordenado em 1955, na Diocese de Olinda/PE. Foi uma liderança do sindicalismo cristão na região Nordeste, especialmente no estado de Pernambuco, onde atuou no Serviço de Orientação Rural de Pernambuco (SORPE). Deixou o ministério clerical em 1972. Desde a fundação da ABRA, sempre fez parte do conselho deliberativo, sendo titular no período 1967-1980 e suplente entre 1981 e 1988. Faleceu em 2016.

**Renato Rua de Almeida:** formado em direito pela PUC-SP em 1963, com doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Paris I em 1973. Atuou como advogado trabalhista de sindicatos das categorias dos metalúrgicos, bancários e comerciantes. Pela ABRA, foi suplente do conselho deliberativo entre 1967 e 1968.

## APÊNDICE B: DIRETORIA DA ABRA (1967-1988).<sup>426</sup>

### 1967-1968

Diretor-presidente: José Artur Rios (sociólogo).

Diretor-executivo: José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo).

Diretor-financeiro: Agostinho José Neto (sindicalista rural-CONTAG).

### 1970-1972

Diretor-presidente: José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo).

Diretor-executivo: Carlos Lorena (engenheiro agrônomo).

Diretor-financeiro: João Maia da Silva Filho (sindicalista rural-CONTAG).

### 1973-1974

Diretor-presidente: José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo).

Diretor-executivo: João Maia da Silva Filho (sindicalista rural-CONTAG).

Diretor-financeiro: Carlos Alberto Gomes Chiarelli (advogado).

### 1975-1976

Diretor-presidente: José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo).

Diretor-executivo: Ossir Gorestein (engenheiro agrônomo).

Diretor-financeiro: João Maia da Silva Filho (sindicalista rural-CONTAG).

### 1977-1978

Diretor-presidente: José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo).

Diretor-executivo: Luís Carlos Guedes Pinto (engenheiro agrônomo).

Diretor-financeiro: Ossir Gorestein (engenheiro agrônomo).

### 1979-1980

Diretor-presidente: Carlos Lorena (engenheiro agrônomo).

Diretor-executivo: José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo).

Diretor-financeiro: Plínio Guimarães Moraes (economista).

### 1981-1982

Diretor-presidente: Carlos Lorena (engenheiro agrônomo).

Diretor-executivo: Plínio Guimarães Moraes (economista).

Diretor-financeiro: Mário Biral (engenheiro agrônomo).

### 1983-1984

Diretor-presidente: Luís Carlos Guedes Pinto (engenheiro agrônomo).

Diretor-executivo: Plínio Guimarães Moraes (economista).

Diretor-financeiro: Mário Biral (engenheiro agrônomo).

### 1985-1986

Diretor-presidente: Plínio de Arruda Sampaio (advogado).

Diretor-executivo: Plínio Guimarães Moraes (economista).

Diretor-financeiro: Mário Biral (engenheiro agrônomo).

### 1987-1988

Diretor-presidente: Plínio de Arruda Sampaio (advogado).

Diretor-executivo: Plínio Guimarães Moraes (economista).

Diretor-financeiro: Mário Biral (engenheiro agrônomo).

---

<sup>426</sup> Fontes: a) Ata de fundação da ABRA, 20 set. 1967; b) **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). 1971 a 1984; c) **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). 1985 a 1988.

## APÊNDICE C: CONSELHO DELIBERATIVO DA ABRA (1967-1988).<sup>427</sup>

### 1967-1968

Antônio Montenegro (não identificado)  
 Enes Paulo Crespo (clérigo)  
 Fernando Pereira Sodero (advogado)  
 Ivan Turgueneff Cajueiro (engenheiro agrônomo)  
 João de Almeida Cavalcanti (sindicalista rural-CONTAG)  
 João Mouro Tavares (não identificado)  
 José Ary Griebler (sindicalista rural-FETAG/RS)  
 José Motta Maia (advogado)  
 José Rotta (sindicalista rural-presidente da CONTAG)  
 Luiz Carlos Guedes Pinto (engenheiro agrônomo)

### 1970-1972

Antônio Montenegro (não identificado)  
 Carlos Alberto Chiarelli (advogado)  
 Enes Paulo Crespo (clérigo)  
 Fernando Pereira Sodero (advogado)  
 Ivan Turgueneff Cajueiro (engenheiro agrônomo)  
 José Ary Griebler (sindicalista rural-FETAG/RS)  
 José Félix Neto (sindicalista rural-CONTAG)  
 José Francisco da Silva (sindicalista rural-presidente da CONTAG)  
 José Gonçalves da Silva (não identificado)  
 Walter Silva (não identificado)

### 1973-1974

Antônio Montenegro (não identificado)  
 Carlos Lorena (engenheiro agrônomo)  
 Enes Paulo Crespo\*  
 Ivan Turgueneff Cajueiro (engenheiro agrônomo)  
 J. J. Bittencourt (não identificado)  
 José Ary Griebler (sindicalista rural-FETAG/RS)  
 José Francisco da Silva (sindicalista rural-presidente da CONTAG)  
 Luís Carlos Guedes Pinto (engenheiro agrônomo)  
 Mario Afonso Carneiro (não identificado)  
 Vitor Athayde Couto (economista)

<sup>427</sup> Fontes: a) Ata de fundação da ABRA, 20 set. 1967; b) Ata da Assembleia Geral da ABRA, 28 set. 1970; c) **Reforma Agrária**. Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). 1971 a 1984; d) **Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). 1985 a 1988. Não consegui identificar, durante a pesquisa, a formação ou o grupo a que pertenciam sete dos 37 associados que passaram pelo conselho deliberativo da ABRA entre 1967 e 1988. São eles: Antônio Montenegro, J. J. Bittencourt, João Mouro Tavares, José Gonçalves da Silva, Luís Antônio A. de Aguiar, Mário Afonso Carneiro e Walter Silva.

\* Deixou de ser padre em 1972. Não identifiquei, na pesquisa, sua ocupação nos anos seguintes.

**1975-1976**

Acácio Fernandes dos Santos (sindicalista rural-CONTAG)  
 Carlos Alberto Chiarelli (advogado)  
 Carlos Lorena (engenheiro agrônomo)  
 Enes Paulo Crespo  
 Francisco Urbano Araújo Filho (sindicalista rural-CONTAG)  
 J. J. Bittencourt (não identificado)  
 José Francisco da Silva (sindicalista rural- presidente da CONTAG)  
 José Motta Maia (advogado)  
 Luís Antônio A. de Aguiar (não identificado)  
 Otávio Adriano Klafke (sindicalista rural-FETAG/RS)

**1977-1978**

Acácio Fernandes dos Santos (sindicalista rural-CONTAG)  
 Carlos Alberto Chiarelli (advogado)  
 Enes Paulo Crespo  
 Francisco Urbano Araújo Filho (sindicalista rural-CONTAG)  
 João Maia da Silva (sindicalista rural-CONTAG)  
 José Francisco da Silva (sindicalista rural- presidente da CONTAG)

**1979-1980**

Acácio Fernandes dos Santos (sindicalista rural-CONTAG)  
 Enes Paulo Crespo  
 Francisco Urbano Araújo Filho (sindicalista rural-CONTAG)  
 Jorge Coelho da Silva Filho (engenheiro agrônomo)  
 José Francisco da Silva (sindicalista rural- presidente da CONTAG)  
 Sérgio S. Silva (economista/UNICAMP)

**1981-1982**

Francisco Urbano Araújo Filho (sindicalista rural-CONTAG)  
 José Francisco da Silva (sindicalista rural- presidente da CONTAG)  
 José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo)  
 Plínio de Arruda Sampaio (advogado)  
 Tamás Szmreésányi (economista/UNICAMP)  
 Thomás Miguel Preeburger (advogado/assessor CPT)

**1983-1984**

Carlos Lorena (engenheiro agrônomo)  
 José Francisco da Silva (sindicalista rural- presidente da CONTAG)  
 José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo)  
 Plínio de Arruda Sampaio (advogado)  
 Roberto A. O. Santos (juiz de direito-TRT/PA)  
 Walter Lazzarini Filho (engenheiro agrônomo)

**1985-1986**

Carlos Lorena (engenheiro agrônomo)  
Hébert de Souza (sociólogo/IBASE)  
Ivo Poletto (teólogo/assessor da CPT)  
João Pedro Stédile (economista/assessor do MST)  
José de Souza Martins (sociólogo/USP)  
José Francisco da Silva (sindicalista rural- presidente da CONTAG)  
José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo)  
Luís Carlos Guedes Pinto (engenheiro agrônomo)  
Moacir Gracindo S. Palmeira (sociólogo/UFRJ)  
Roberto A. O. Santos (juiz de direito-TRT/PA)

**1987-1988**

Carlos Lorena (engenheiro agrônomo)  
Fernando Santana (engenheiro civil/deputado federal-PCB)  
Hébert de Souza (sociólogo/IBASE)  
Ivo Poletto (teólogo/assessor da CPT)  
João Pedro Stédile (economista/assessor do MST)  
José Francisco da Silva (sindicalista rural- presidente da CONTAG)  
José Gomes da Silva (engenheiro agrônomo)  
Luís Carlos Guedes Pinto (engenheiro agrônomo)  
Moacir Gracindo S. Palmeira (sociólogo/UFRJ)  
Roberto A. O. Santos (juiz de direito-TRT/PA)

**APÊNDICE D:  
REDADORES DO BOLETIM *REFORMA AGRÁRIA* (1971-1981).<sup>428</sup>**

**1971 (janeiro a novembro)**

**Redatores:** Luiz Antônio de Oliveira Costa e Luís Carlos Guedes Pinto.

**1971 (dezembro)**

**Redator chefe:** J. C. G. Marques Ferreira.

**Redatores:** Francisco Tarcízio Goes de Oliveira, Luiz Antônio de Oliveira Costa e Luís Carlos Guedes Pinto.

**1972**

**Redator chefe:** J. C. G. Marques Ferreira.

**Redatores:** Francisco Tarcízio Goes de Oliveira, Luiz Antônio de Oliveira Costa e Luís Carlos Guedes Pinto.

**1973-1974**

**Redatores:** Antônio Dias Nascimento, João Maia da Silva Filho e José Gonçalves da Silva.

**1975-1976**

**Redatores:** Antônio Dias Nascimento, José Gonçalves da Silva e Josefa Martins Reis.

**1977-1981**

**Redator chefe:** Fernando Luz.

**Revisora:** Wilma A. Silva (a partir de julho de 1981).

---

<sup>428</sup> **Reforma Agrária.** Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). 1971 a 1984.

**APÊNDICE E:  
CONSELHO EDITORIAL E DE REDAÇÃO  
DO BOLETIM REFORMA AGRÁRIA (1982-1984).<sup>429</sup>**

**1982 (janeiro/fevereiro)**

Ângela A. Kageyama (ABRA)  
Fernando Luz (ABRA)  
José Graziano da Silva (ABRA)  
Mário Antônio Biral (ABRA)  
Plínio Guimarães Moraes (ABRA)  
Rodolfo Hoffman (USP)\*  
Wilma A. Silva (ABRA)

**1982 (março/abril)**

Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
Fernando Luz (ABRA)  
José Graziano da Silva (ABRA)  
Maria Nazaré B. Wanderley (UNICAMP)\*  
Mário Antônio Biral (ABRA)  
Plínio Guimarães Moraes (ABRA)  
Rodolfo Hoffman (USP)  
Wilma A. Silva (ABRA)

**1982 (maio/junho)**

Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
Fernando Luz (ABRA)  
José Graziano da Silva (ABRA)  
Maria Nazaré B. Wanderley (UNICAMP)  
Mário Antônio Biral (ABRA)  
Moacir Palmeira (UFRJ)\*  
Plínio Guimarães Moraes (ABRA)  
Rodolfo Hoffman (USP)  
Wilma A. Silva (ABRA)

**1982 (julho) a 1983 (agosto)**

Abdias Vilar de Carvalho (ABRA)  
Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
Fernando Luz (ABRA)  
José Graziano da Silva (ABRA)  
Maria Nazaré B. Wanderley (UNICAMP)  
Mário Antônio Biral (ABRA)  
Moacir Palmeira (UFRJ)  
Plínio Guimarães Moraes (ABRA)  
Rodolfo Hoffman (USP)  
Wilma A. Silva (ABRA)

<sup>429</sup> **Reforma Agrária.** Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). 1982 a 1984.

\*Não encontrei, na pesquisa, a informação se Rodolfo Hoffman, Maria Nazaré B. Wanderley e Moacir Palmeira eram associados à ABRA entre 1982 e 1984.

**1983 (setembro) a 1984 (dezembro)**

Abdias Vilar de Carvalho (ABRA)  
Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
Fernando Luz (ABRA)  
José Graziano da Silva (ABRA)  
Maria Nazaré B. Wanderley (UNICAMP)  
Mário Antônio Biral (ABRA)  
Moacir Palmeira (UFRJ)  
Plínio Guimarães Moraes (ABRA)  
Rodolfo Hoffman (USP)

**APÊNDICE F:  
CONSELHO EDITORIAL E DE REDAÇÃO  
DA REVISTA *REFORMA AGRÁRIA* (1985-1988).<sup>430</sup>**

**1985 (janeiro/julho)**

Abdias Vilar de Carvalho (ABRA)  
Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
Fernando Luz (ABRA)  
José Graziano da Silva (ABRA)  
Marília Andrade (ABRA)  
Mário A. de Moraes Biral (ABRA)  
Rodolfo Hoffman (USP)\*  
Wladimir V. Torres Pomar (PT)\*

**1985 (agosto) a 1987 (março)**

Abdias Vilar de Carvalho (ABRA)  
Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
José Carlos Salvagni (FETAESP)\*  
José Graziano da Silva (ABRA)  
J. Juliano de Carvalho Filho (USP)\*  
Marília Andrade (ABRA)  
Mário A. de Moraes Biral (ABRA)  
Marcos Soares\*  
Rodolfo Hoffman (USP)  
Wladimir V. Torres Pomar (PT)

**1987 (abril/julho)**

Abdias Vilar de Carvalho (ABRA)  
Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Algenor Gomes da Silva (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
José Carlos Salvagni (FETAESP)  
José Graziano da Silva (ABRA)  
J. Juliano de Carvalho Filho (USP)  
Leonilde Servolo de Medeiros (UFRRJ)\*  
Luís Edson Fachin (PUC-PR)\*  
Marília Andrade (ABRA)  
Mário A. de Moraes Biral (ABRA)  
Marcos Soares  
Rodolfo Hoffman (USP)  
Wladimir V. Torres Pomar (PT)  
Jean Hebette (UFPA)\*

<sup>430</sup> **Reforma Agrária.** Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). 1985 a 1988.

\*Não encontrei, na pesquisa, a informação se Rodolfo Hoffman, Wladimir Pomar, José Carlos Salvagni, J. Juliano de Carvalho Filho, Marcos Soares, Leonilde Medeiros, Luís Fachin, Jean Hebette e Afrânio Raul Garcia eram associados à ABRA entre 1985 e 1988.

**1987 (agosto) a 1988 (julho)**

Abdias Vilar de Carvalho (ABRA)  
Afrânio Raul Garcia (UFRJ)\*  
Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Algenor Gomes da Silva (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
Jean Hébette (UFPA)  
José Carlos Salvagni (FETAESP)  
José Graziano da Silva (secretário) (ABRA)  
J. Juliano de Carvalho Filho (USP)  
Leonilde Servolo de Medeiros (UFRRJ)  
Luis Edson Fachin (PUC-PR)  
Marília Andrade (ABRA)  
Mário A. de Moraes Biral (ABRA)  
Rodolfo Hoffman (USP)

**1988 (agosto/novembro)**

Abdias Vilar de Carvalho (ABRA)  
Afrânio Raul Garcia (UFRJ)  
Alberto Passos Guimarães (ABRA)  
Algenor Gomes da Silva (ABRA)  
Ângela A. Kageyama (ABRA)  
Jean Hébette (UFPA)  
José Graziano da Silva (ABRA)  
José Juliano de Carvalho Filho (USP)  
Leonilde Servolo de Medeiros (UFRRJ)  
Luis Edson Fachin (PUC-PR)  
Marília Andrade (ABRA)  
Mário A. de Moraes Biral (ABRA)  
Rodolfo Hoffman (USP)

**APÊNDICE G:  
COLABORADORES EXTERNOS  
DA REVISTA *REFORMA AGRÁRIA* (1985-1988).**

**Seção “Estatísticas e indicadores”**

Carlyle Vilarinho (INCRA)  
Rodolfo Hoffmann (professor USP)

**Seção “Direito agrário”**

Antônio de Freitas (professor UNESP)  
Carlyle Vilarinho (INCRA)  
José Augusto Affonso (juiz)  
José Pancotti (FETAESP)  
José Stocco (sem identificação institucional)  
Juvenal Filho (procurador)  
Luiz Edson Fachin (professor PUC-PR)

**Seção “Ensaio e debates”**

Professores:

Adriano N. Taveira (professor UNICAMP)  
Eugênio Trancoso Leone (professor UNICAMP)  
Fábio Konder Comparato (professor USP)  
Heleith I. B. Saffioti (professora UNESP)  
Jean Hébette (professor UFPA)  
João Castro Caldas (professor Instituto Superior de Agronomia/Portugal)  
José Eduardo Faria (professor USP)  
José Vicente Tavares dos Santos (professor UFRGS)  
Leonilde Sérvolo de Medeiros (professora UFRRJ)  
Luiz Edson Fachin (professor PUC-PR)  
Márcia Regina de Andrade (professora Universidade de Brasília)  
Mauro Koury (professor UFBA)  
Rodolfo Hoffmann (professor USP)  
Sérgio Gomez (professor FLACSO/Chile)  
Wilson Cano (professor UNICAMP)

Pesquisadores:

Fábio Carlos da Silva (pesquisador Instituto Daryus de Ensino Superior Paulista/IDESP)  
Françoise Bourquelot (pesquisadora *École des Hautes Etude en Sciences Sociales*/França)  
Hurbert Carton de Grammont (pesquisador Instituto de Investigações Sociais da UNAM/México)  
Ivan Malevoti (pesquisador Instituto de Economia e Política Agrária/Itália)  
Miguel Acuña Diaz (pesquisador *Grupo de Estudios Agro-Regionales*/Chile)  
Sebastian Cox (pesquisador *Centro de Estudios Democráticos de América Latina/CEDAL*)

Políticos:

Aloysio Nunes Ferreira (deputado estadual PMDB-SP)

Ari V. Paiva (assessor PT)

Celso Matsuda (vereador FFL-SP)

Nélson Ribeiro (ex-ministro)

Wladimir Pomar (integrante do PT)

Técnicos:

Elizabeth Perosa (Secretaria de Assuntos Fundiários-SP)

Luciano Velasco (BNDES)

Luís Sérgio Pires Guimarães (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Márcio de Castro (BNDES)

Mônica de Carvalho (BNDES)

Ney Rodrigues Innocêncio (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Richard Dulle (Secretaria de Agricultura-SP)

Sebastiana Rodrigues de Brito (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Juiz/desembargador:

Celso Geizer (desembargador)

Roberto A. O. Santos (juiz)

Sindicatos:

Diamantino Acosta (*Sindicato dos Obreros del Campo/Espanha*)

José Carlos Arouca (DIAP)

Outros:

Ignácio Rangel (Conselho Regional de Economia-RJ)

Não identificado:

Jorge Eduardo Saavareda Durão (sem identificação institucional)

José Stocco (sem identificação institucional)

**APÊNDICE H:  
MINISTÉRIO INDICADO POR TANCREDO NEVES (1985).**

Gabinete Civil: José Hugo Castelo Branco (PTB-MG).  
 Ministério da Administração: Aluizio Alves (PMDB-RN).  
 Ministério da Agricultura: Pedro Simon (PMDB-RS).  
 Ministério da Ciência e Tecnologia: Renato Archer (PMDB-MA).  
 Ministério das Comunicações: Antônio Carlos Magalhães (PDS-BA).  
 Ministério da Cultura: José Aparecido de Oliveira (PMDB-MG).  
 Ministério da Desburocratização: Paulo Lustosa (PFL-CE).  
 Ministério da Educação: Marco Maciel (PFL-PE).  
 Ministério Extraordinário dos Assuntos Fundiários: Néelson de Figueiredo Ribeiro (PA).<sup>431</sup>  
 Ministério da Fazenda: Francisco Dorneles (MG).  
 Ministério da Indústria e Comércio: Roberto Gusmão (PMDB-SP).  
 Ministério do Interior: Ronaldo Costa Couto (MG).  
 Ministério da Justiça: Fernando Lyra (PMDB-PE).  
 Ministério do Planejamento: João Sayad (PMDB-SP).  
 Ministério da Previdência Social: Waldir Pires (PMDB-BA).  
 Ministério das Relações Exteriores: Olavo Setúbal (PFL-SP).  
 Ministério da Saúde: Carlos Santanna (PMDB-BA).  
 Ministério do Trabalho: Almir Pazzianotto (PMDB-SP).  
 Ministério dos Transportes: Affonso Camargo (PMDB-MG).  
 Ministério do Urbanismo e Meio Ambiente: Flávio Peixoto (GO).  
 Estado Maior das Forças Armadas: almirante José Maria do Amaral Oliveira (PA).  
 Gabinete Militar: general Rubem Bayma Denys (RJ).  
 Ministério da Aeronáutica: tenente-brigadeiro Otávio Moreira Lima (RJ).  
 Ministério do Exército: general Leônidas Pires Gonçalves (RS).  
 Ministério da Marinha: almirante Henrique Saboia (CE).  
 Serviço Nacional de Informações (SNI): general Ivan de Souza Mendes (RJ).

---

<sup>431</sup> O Ministério Extraordinários dos Assuntos Fundiários foi convertido em Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) pelo Decreto n. 91.214, de 30 de abril de 1985.