


## Artigos Científicos

# Inferências sobre as três faces da reforma agrária no Brasil: desenvolvimento, política social e direito à alimentação

Inferences on the three dimensions of agrarian reform in Brazil: development, social policy, and the right to food

Luiz Guilherme Luz Cardoso<sup>I</sup> , Maria Goretti Dal Bosco<sup>II</sup> 

<sup>I</sup>Universidade Presbiteriana Mackenzie , Faculdade de Direito, São Paulo, SP, Brasil

<sup>II</sup>Universidade Federal da Paraíba , Faculdade de Direito, João Pessoa, PB, Brasil

## RESUMO

O objetivo deste estudo é identificar as faces da Reforma Agrária no Brasil, a partir dos contextos históricos e das legislações vigentes em três momentos distintos: a Ditadura Militar de 1964, a Constituinte de 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988. A pesquisa parte da problemática segundo a qual o processo de distribuição de terras no Brasil sempre esteve marcado por intensos conflitos agrários entre latifundiários e camponeses. A hipótese central sustenta que a Reforma Agrária no Brasil assumiu três diferentes perspectivas ao longo do tempo: como instrumento de desenvolvimento, como política social e como garantia do direito à alimentação. Para investigar essa hipótese, adotou-se o método hipotético-dedutivo, conforme proposto por Karl Popper (1975), complementado por pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa. Os resultados confirmam a hipótese proposta. Constatou-se que, durante a Ditadura Militar e sob a vigência do Estatuto da Terra, a Reforma Agrária apresentava um viés desenvolvimentista, orientado ao crescimento econômico e à modernização agrícola. No período da Constituinte de 1985, a Reforma Agrária passou a ser concebida como política social, voltada à reintegração do trabalhador rural à realidade do campo. Por fim, com a Constituição de 1988, ela se configurou como uma política voltada à efetivação do direito humano fundamental e social à alimentação.

**Palavras-chave:** Reforma agrária; Desenvolvimento; Política social; Direito à alimentação

## ABSTRACT

The objective of this study is to identify the different facets of Agrarian Reform in Brazil, based on historical contexts and the legislation in force during three distinct moments: the Military Dictatorship of 1964, the Constituent Assembly of 1985, and the promulgation of the Federal Constitution of 1988. The research begins with the premise that the land distribution process in Brazil has always been marked by intense agrarian conflicts between landowners and peasants. The central hypothesis



holds that Agrarian Reform in Brazil has taken on three different perspectives over time: as a tool for development, as a social policy, and as a guarantee of the right to food. To investigate this hypothesis, the hypothetical-deductive method proposed by Karl Popper (1975) was adopted, complemented by bibliographic research with a qualitative approach. The results confirm the proposed hypothesis. It was found that during the Military Dictatorship and under the validity of the Land Statute, Agrarian Reform had a developmental bias, aimed at economic growth and agricultural modernization. During the 1985 Constituent Assembly, Agrarian Reform came to be conceived as a social policy, focused on reintegrating rural workers into the realities of the countryside. Finally, with the 1988 Constitution, it was configured as a policy aimed at ensuring the fundamental and social human right to food.

**Keywords:** Agrarian reform; Development; Social policy; Right to Food

## RESUMEN

El objetivo de este estudio es identificar las facetas de la Reforma Agraria en Brasil, a partir de los contextos históricos y de las legislaciones vigentes en tres momentos distintos: la dictadura militar de 1964, la Asamblea Constituyente de 1985 y la promulgación de la Constitución Federal de 1988. La investigación parte de la problemática según la cual el proceso de distribución de tierras en Brasil siempre ha estado marcado por intensos conflictos agrarios entre latifundistas y campesinos. La hipótesis central sostiene que la Reforma Agraria en Brasil ha asumido tres perspectivas diferentes a lo largo del tiempo: como instrumento de desarrollo, como política social y como garantía del derecho a la alimentación. Para investigar esta hipótesis, se adoptó el método hipotético-deductivo, según lo propuesto por Karl Popper, complementado con una investigación bibliográfica de enfoque cualitativo. Los resultados confirman la hipótesis propuesta. Se constató que, durante la dictadura militar y bajo la vigencia del Estatuto de la Tierra, la Reforma Agraria presentaba un sesgo desarrollista, orientado al crecimiento económico y a la modernización agrícola. En el período de la Asamblea Constituyente de 1985, la Reforma Agraria pasó a concebirse como una política social, destinada a la reintegración del trabajador rural a la realidad del campo. Finalmente, con la Constitución de 1988, se configuró como una política orientada a la efectivación del derecho humano fundamental y social a la alimentación.

**Palabras-Clave:** Reforma agraria; Desarrollo; Política social; Derecho a la alimentación

## 1 INTRODUÇÃO

No início dos anos de 1960, a questão agrária adquiriu um viés progressivo, de modo que, a Reforma Agrária e a extensão das leis trabalhistas para a realidade do campo, foram pautas de campanha política, inclusive, do presidente eleito à época, Jânio Quadros, que instituiu uma comissão específica para estudar e elaborar um projeto capaz de alterar a estrutura fundiária do Brasil. Este projeto culminou na elaboração do Estatuto da Terra.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Medeiros, Leonilde Sérvulo. *Movimentos Sociais no Campo e as lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX*. In: Carter, Miguel. *Combatendo a desigualdade social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2010. P. 123-124.



Nesse sentido, a Reforma Agrária no Brasil passou por diversas transformações, desde sua criação no regime militar ditatorial de 1964, época em que o Brasil precisava desenvolver a ideia de sustentação da industrialização, passando pela Constituinte de 1985, que tratou a Reforma Agrária em diálogo com a política social, até a Constituição de 1988, que positivou a Reforma Agrária em correlação com a política agrícola para o desenvolvimento do setor agropecuário, e, portanto, responsável pela produção de alimentos.

Ressalta-se que desde o Regime Militar em 1964, até a Constituição de 1988, os anos tiveram em comum a permanente luta entre a manutenção do latifúndio e o direito à terra dos camponeses, que a época de 1500 sustentava-se no crescimento do número de despossuídos, o que se refletiu nos últimos 150 anos com a transformação da terra em mercadoria e a acumulação da produção.<sup>2</sup>

É neste contexto que surge a temática do diálogo entre o direito à alimentação enquanto direito de segunda dimensão<sup>3</sup> e a Reforma Agrária como política agrícola de transferência da terra para fomentar a produção de alimentos, e a erradicação da fome.<sup>4</sup> Assim, o direito à alimentação na condição de direito fundamental que é, trata-se de espécie do gênero direito social, e isso impõe ao Estado uma ação permanente, ou seja, uma atuação que se origina da prestação positiva, ou, da não violação<sup>5</sup>, segundo a qual, o Estado deve mover-se para satisfazer as necessidades de alimentação, dispondo-se dos meios e dos materiais para sua concretização.

Desse modo, o Estado dispõe de meios diretos ou indiretos para concretizar o direito à alimentação. Dentre tantos, cita-se a Reforma Agrária, que diante do cenário constitucional deve ser pensada dentro da ideia da função social e da produtividade como política de melhoria da segurança alimentar, e da concretização do direito à alimentação<sup>6</sup>. Assim, a Reforma Agrária não deve ser reduzida ao combate à pobreza do Brasil e, além disso, deve se preocupar com a segurança alimentar<sup>7</sup>.

Nesse sentido, o acesso à terra representa um fator fundamental para a redução da fome, especialmente em regiões onde populações inteiras lutam diariamente pela sobrevivência. Em muitos casos, essa vulnerabilidade se deve à ausência total de

<sup>2</sup> Marés, Carlos F. S. Filho. *A função social da Terra*. Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 165.

<sup>3</sup> Bonavides, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011, 200-201.

<sup>4</sup> FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Região da América Latina e Caribe apresenta a maior desigualdade na distribuição de terra*. 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/879574/>. Acesso em: 05 mar. 2023.

<sup>5</sup> Alexy, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 442.

<sup>6</sup> Maniglia, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: UNESP, 2009, p. 205.

<sup>7</sup> Silva, José Graziano. *Por que separar o urbano do rural?* Globo Rural. São Paulo: apud Soto, 2002, p. 281.



acesso à terra ou à posse de parcelas tão reduzidas que não permitem garantir sequer a subsistência das famílias. Devido a isso, a Reforma Agrária deve ser conduzida de forma justa, transparente, e comprometida com os princípios democráticos, considerando as propostas alternativas formuladas pela sociedade civil, em especial aquelas baseadas no conceito de soberania alimentar. Desse modo, o acesso à terra e uma política agrária efetiva são reconhecidos como componentes indispensáveis para a realização do direito humano à alimentação adequada.<sup>8</sup>

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 prevê a Reforma Agrária no capítulo III, intitulado: “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”. Na sequência, o art. 184 cita a função social como limitadora da propriedade privada, razão pela qual, se conferiu ao Estado o poder de desapropriar a propriedade que não cumpre tal função<sup>9</sup>. Do mesmo modo, também se estabeleceu na Constituição Federal a política agrícola, que permite a efetiva participação do setor de produção de alimentos, a partir do reconhecimento das atividades agropecuárias como parte do planejamento nacional agrícola, tal como disposto no art. 187, **§ 1º da Constituição Federal**<sup>10</sup>. Além disso, o *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)* enfatizou no art. 11, item 02, (a) que o aperfeiçoamento dos regimes agrários, ou seja, a “Reforma Agrária” constitui-se um instrumento eficaz para combater a fome<sup>11</sup>.

A partir dessas constatações, o presente estudo tem como objetivo identificar as diferentes “faces” da Reforma Agrária no Brasil, com base nos contextos históricos e nas legislações vigentes em três momentos específicos: o Regime Militar de 1964, a Constituinte de 1985 e a Constituição de 1988. Para tanto, o estudo inicia por meio da apresentação da problemática de que a distribuição de terras no Brasil é historicamente caracterizada por uma profunda desigualdade, resultante de uma estrutura fundiária concentrada e excludente.

Assim, a pesquisa parte da hipótese de que a Reforma Agrária no Brasil se desenvolveu ao longo do tempo a partir de três grandes perspectivas: inicialmente, como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico; posteriormente, como política voltada à inclusão social; e, mais recentemente, como mecanismo de efetivação do direito humano à alimentação.

<sup>8</sup> Ziegler, J. *Report of the special rapporteur of the Commission on Human the Right to Food*. 2007. Disponível em: <http://Right to food.org>. Acesso em: 07 ago. 2023.

<sup>9</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2017.

<sup>10</sup> Art. 187, § 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais (BRASIL, 2017).

<sup>11</sup> ONU. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. Disponível em: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais | UNICEF Brasil, 1966. Acesso em 10 ago. 2023.



Para a análise dessa hipótese, adota-se como fundamento metodológico o método hipotético-dedutivo, conforme delineado por Karl Popper. Essa abordagem parte da formulação de hipóteses com base em conhecimentos prévios e busca submetê-las a processos de refutação sistemática, a fim de testar sua validade frente aos dados disponíveis<sup>12</sup>. O percurso do método envolve quatro etapas fundamentais: I) a construção inicial de uma hipótese; II) o confronto com teorias e expectativas já existentes; III) a elaboração de deduções lógicas e observáveis; e, por fim, IV) o teste de falseamento, que visa verificar a solidez da hipótese por meio da tentativa de refutação<sup>13</sup>.

Na presente pesquisa, a primeira fase se consistiu na formulação da hipótese central, segundo a qual a Reforma Agrária no Brasil se desenvolveu em três grandes vertentes ao longo do tempo: como instrumento de desenvolvimento econômico, como política social e, por fim, como garantia do direito à alimentação. Na segunda fase, essa hipótese foi confrontada com a realidade histórica, por meio da análise de diferentes contextos políticos e das legislações correspondentes a cada período, permitindo identificar as transformações e continuidades no discurso e na prática da Reforma Agrária.

A terceira fase da pesquisa consistiu na formulação de deduções a partir da análise histórico-legislativa, com proposições que permitissem confirmar ou refutar a hipótese inicial. Esse processo revelou indícios de mudança de paradigma na concepção da Reforma Agrária, associando cada fase a seus fundamentos políticos, sociais e jurídicos. Na quarta fase, por sua vez, a hipótese foi testada por meio de uma reflexão crítica sobre a dimensão jurídica da Reforma Agrária à luz da Constituição de 1988, que consagrou a função social da propriedade e inseriu a política agrária no contexto da justiça social e do direito à alimentação.

No mais, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica sobre a questão agrária no Brasil, especialmente sob os enfoques histórico, jurídico e político. Por fim, ressalta-se que o presente estudo não teve a pretensão de esgotar o tema da Reforma Agrária, mas sim de contribuir para o debate acadêmico, histórico e jurídico acerca das transformações paradigmáticas ocorridas ao longo dos anos no Brasil, a partir da explanação dos seguintes tópicos: 1) a face do desenvolvimento: Reforma Agrária no período militar e no Estatuto da Terra; 2) a face da política social: reforma agrária na constituinte de 1985; 3) a face do direito à alimentação: reforma agrária na constituição federal de 1988.

<sup>12</sup> Popper, Karl S. *A lógica da pesquisa científica*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975.

<sup>13</sup> Mezzaroba, Orides; Monteiro, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia de pesquisa no Direito*. 9.ª ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.



## 2 A FACE DO DESENVOLVIMENTO: REFORMA AGRÁRIA NO PERÍODO MILITAR E NO ESTATUTO DA TERRA

Em março de 1964 houve o Golpe militar e, cinco meses após o Golpe, se editou em setembro do mesmo ano, o Estatuto da Terra que canalizou os interesses da terra para o desenvolvimento e a industrialização. Da forma com que veio a ser aprovado, o Estatuto foi considerado a síntese dos interesses militares do final dos anos de 1950 e início dos anos 1960, segundo os quais, se exercia pressão contra os movimentos de camponeses e agricultores. Citam-se dois: o Movimento dos Agricultores sem Terra, de 1961, e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, de 1963.<sup>14</sup>

Estes dois movimentos foram impactados diretamente pelo golpe militar, porque guardavam certa relação de proximidade com a data da promulgação do Estatuto da Terra, porém, ressalta-se que, anteriormente no Estado de Pernambuco, nos anos de 1950, já existiam as denominadas “ligas camponesas”, que iniciaram o processo de êxodo rural e de expropriação da terra, ou seja, de rompimento com a relação paternalista que concedia “direitos” por parte dos senhores de engenho aos camponeses.

Dentre “os direitos” concedidos na vigência das Ligas Camponesas, estava o direito de sítio, que consistia na concessão de uma parte da grande extensão de terras de propriedade do senhor de engenho para o camponês, sob a condição de que este último deveria trabalhar no latifúndio. Assim, o camponês recebia parte da terra para desenvolver a lavoura de subsistência, que era materializada no plantio de batata, mandioca e outras culturas que pudessem fornecer os nutrientes básicos da dieta alimentar.<sup>15</sup>

Entretanto, o direito de sítio foi extinto para a inserção do processo de expropriação das terras cedidas. A fazenda de cana, que antes era concedida em partes para o camponês, transformou-se em fazenda para a criação de gado anexando-se novamente ao patrimônio do latifundiário<sup>16</sup>. Em outras palavras, a manufatura e as relações primárias de subsistência e manejo da terra foram substituídas pelas relações capitalistas.

Este foi o cenário que levou o presidente Jânio Quadros, recém-empossado, a iniciar uma comissão Federal destinada a elaborar uma lei agrária que regulasse os

<sup>14</sup> Moreira, R. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. *Terra Livre*, [S. l.], n. 1, 2014. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/terralivre/article/view/39>. p. 10. Acesso em 20 ago. 2023, p. 243.

<sup>15</sup> Montenegro, Antônio Torres. *Ligas Camponesas e sindicatos rurais em tempo de revolução*. In: Ferreira, Jorge. & Delgado, Lucilia de Almeida Neves. (orgs.) *O Brasil Republicano: O tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.243.

<sup>16</sup> Montenegro, 2003, p.244.



conflitos de terras no Brasil. No entanto, sete meses após sua posse, Jânio renunciou ao mandato, por conseguinte, interromperam-se os trabalhos da citada comissão, que só voltou a se reunir-se no governo militar de Castello Branco, sob uma nova conceituação de cunho militar que prezava pela desestruturação dos movimentos de luta pela terra<sup>17</sup>. É neste contexto que a comissão escreve o Estatuto da Terra, a partir da significação da Reforma Agrária como política desenvolvimentista agrícola.

Segundo Marés o Golpe de 1964 se desenvolveu para contrariar a ascensão de movimentos sociais que se pautavam na transformação da sociedade, e que se apoiavam nas políticas de governo do presidente João Goulart. Dentre as grandes transformações e preocupações da época estava a de natureza agrária, uma pauta rechaçada pelos militares e temida pelo capital, que enxergava no crescimento dos movimentos do campo uma ameaça.<sup>18</sup> Isso se refletiu na vida dos trabalhadores que viviam em organizações camponesas e que foram perseguidos, reprimidos e violentados em suas lideranças, a exemplo de Gregório Bezerra<sup>19</sup>, preso e arrastado pelas ruas do Recife em 1964.

No art. 1º, parágrafo primeiro, do Estatuto da Terra, se definiu a Reforma Agrária como medida que tem por base a distribuição da terra em razão do cumprimento da justiça social e do aumento da produtividade. Já o parágrafo segundo do mesmo artigo, positivou a política agrícola como conjunto de ações voltadas ao amparo da propriedade e dos interesses das atividades agropecuárias e da economia rural com vistas à harmonização e efetivação do desenvolvimento da industrialização no Brasil.<sup>20</sup>

O art. 1º iniciou seu preâmbulo com a consubstanciação da nova política agrícola que deveria estabelecer-se no final dos anos de 1960. Desse modo, a Reforma Agrária do parágrafo 1º deveria atender as demandas de produtividade, ou seja, atender aos desígnios do capitalismo, que mais tarde deveria inserir seus produtos (máquinas, fertilizantes, agrotóxicos etc.) na relação de trabalho. Já o parágrafo 2º, tratou a terra como sinônimo de propriedade, que deve desenvolver suas atividades agropecuárias para atender aos processos de industrialização.

Com isso, a produção modernizou-se por meio dos processos de mecanização e

<sup>17</sup> Moreira. Op. cit. 2014, p.10.

<sup>18</sup> Marés, op. cit., 2021, p.269.

<sup>19</sup> Analfabeto até os 25 anos de idade, e militante desde as primeiras movimentações de trabalhadores influenciados pela Revolução Russa de 1917, Bezerra teve papel de destaque em importantes momentos políticos da esquerda brasileira. Por conta de sua militância, passou, no total, 23 anos na prisão, em diversos presídios e épocas. Disponível em: <https://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/gregorio-bezerra/>. Acesso em 20 ago. 2023.

<sup>20</sup> BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: [L4504 \(planalto.gov.br\)](http://L4504(planalto.gov.br)). Acesso em 29 ago. 2022.



integralização de circuitos modernos, que favoreceram diretamente a comercialização<sup>21</sup>, bem como, aumentaram a produtividade e a concentração de produtos para o suporte do mercado das exportações. Portanto, a agricultura no Brasil passou do complexo rural, para uma dinâmica liderada pelos complexos agroindustriais.<sup>22</sup>

Para Moreira existiram três razões ou parâmetros pelos quais o Estatuto da Terra pode ser considerado propulsor da modernização. Primeiramente, a terra foi vinculada ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, se definiu o conceito de empresa rural como extinção do minifúndio e do latifúndio. Por último, a questão do campo foi referenciada em termos gerais à crescente industrialização do Brasil.<sup>23</sup>

Ao encontro deste pensamento, segundo a qual, o Estatuto da Terra contribuiu para o desenvolvimento da modernização, o art. 2º do Estatuto assegurou amplo acesso à propriedade da terra com o limitador da função social. No mesmo sentido, o parágrafo primeiro do referido artigo definiu as ações que fazem cumprir a função social, dentre elas: a) o favorecimento de bem-estar aos trabalhadores, proprietários e familiares que labutam na terra; b) a produção em níveis satisfatórios; c) a preservação dos recursos naturais; e d), a observação das legislações que regulamentavam o trabalho.

Desse modo, a terra foi tratada como sinônimo de propriedade, visto que a alínea “b” do parágrafo 1º, art. 2º, do Estatuto da Terra consagrou eminentemente a transformação da terra em capital.<sup>24</sup> É, sobretudo, nesse sentido, que a terra, antes produtora para a subsistência, passou a produzir para a sustentação da lógica de mercado capitalista, pois, como se a partir disso se atendesse ao princípio da produtividade, ou, da função social.

Na mesma toada, a alínea “d” do art. 2º, parágrafo 1º, do Estatuto da Terra, salientou que a função social deveria ser cumprida mediante a observância das disposições legais que regulamentavam as relações de trabalho.<sup>25</sup> Em outras palavras, a citada alínea “d” impediu as informalidades antes existentes entre os senhores possuidores da terra e os camponeses e, dessa forma, os contratos precários do

<sup>21</sup> Palmeira, Moacir. *Modernização, Estado e Questão Agrária*. 1989. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141989000300006>. p. 89. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7a06.pdf>. Acesso em 28 de ago. 2024, p. 20.

<sup>22</sup> Graziano Neto, Francisco. *Questão Agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura*. 2º ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985, p.22.

<sup>23</sup> Moreira. op, cit. 2014, p. 32.

<sup>24</sup> § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente [...] b) mantém níveis satisfatórios de produtividade. Brasil, op. Cit, 1964.

<sup>25</sup> § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente [...] d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. Brasil, op. Cit, 1964.



agregado camponês e sua relação primária com a terra foram substituídos pelos contratos regulamentados por disposições da nova lei trabalhista.

No mais, o Estatuto da Terra, não estabeleceu uma política sobre o futuro da relação homem x campo, por contrário, impôs categorias normativas que estratificaram a terra enquanto propriedade. Tais categorias verificaram-se presentes no conteúdo do art. 4º, que as elencou: latifúndio; minifúndio; empresa rural; arrendamento; parceria; colonização; dentre outras. Ou seja, o Estado concentrou em si mesmo os instrumentos de intervenção, afastando, por sua vez, a necessidade de mediadores ou atuações de grupos sociais<sup>26</sup>.

Estas classificações ou categorias segmentadas no Estatuto da Terra permitiram que os proprietários organizassem a agricultura sob a orientação do binômio latifúndio-minifúndio e o reinventassem, tal como se faz atualmente, ou seja, ao latifúndio e ao minifúndio foi possibilitada a acumulação do capital, que mais tarde deveria direcionar a agricultura no Brasil para a fase nominada subsunção formal, marcada, sobretudo, pela hegemonização do capital agromercantil.<sup>27</sup>

Ademais, o art. 10 do Estatuto da Terra, sobre a política de terras públicas, ressaltou que o poder público pode explorar para fins de pesquisa, direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural, para o desenvolvimento da agricultura. Em complementação, o parágrafo primeiro do mesmo artigo, ampliou o objeto da concessão, qual seja, “a terra”, permitindo concedê-la para fins diversos e em caráter transitório.

Nesse sentido, o supracitado art. 10 permitiu ao Estado um poder de intervenção unilateral, no que tange à deliberação das terras públicas, o que legitimou a existência destas terras para o cumprimento de objetivos diversos, ou seja, não contemplados na legislação. Isso possibilitou que a terra atendesse a interesses latifundiários, bem como, para a inserção do capital no centro das políticas de Estado.

Desse modo, a Reforma Agrária do Regime Militar e do Estatuto da Terra contribuiu para que a propriedade rural permanecesse exclusivamente sobre o domínio dos grandes proprietários, fazendo crescer a popularidade política dos fazendeiros monopolistas fundiários e culminando, portanto, em uma situação contraditória.<sup>28</sup>

A respeito da política da época, Palmeira aborda seus efeitos excludentes, sobretudo quando materializada na visão de determinados governos e em programas de desenvolvimento, os quais, em ações mais genéricas, são incapazes de contemplar

<sup>26</sup> Palmeira, op, cit., 1989, p.12.

<sup>27</sup> Moreira. op, cit. 2014, p. 10.

<sup>28</sup> Moreira. op, cit. 2014, p.32



os que estão excluídos, numa demonstração da incapacidade dos tradicionais mediadores em suas funções de mediação no campo, e no favorecimento dos fazendeiros legitimados pela lei e pelo Estado.<sup>29</sup>

Assim, pode-se dizer que o golpe militar e o Estatuto da Terra se constituíram como marcos antagônicos aos movimentos sociais de luta pela terra, e pensá-los como legitimadores da terra para os vulneráveis (camponeses, negros ou ex-escravos) seria incorrer em erro histórico, principalmente a partir da narrativa, entre outros, de violência sofrida por Gregório Bezerra, homem militante e líder de movimentos sociais.

Em decorrência deste contexto, não se cogita outra interpretação se não aquela que se revela nas estratégias dos militares, e que consistiu no silenciar dos descontentamentos do campo e na elaboração de uma lei que atendesse aos anseios dos militares, portanto, contrária aos movimentos sociais de reivindicação pela terra.

Depreende-se, assim, que o Estatuto da Terra compactuou com o desenvolvimento, malgrado na modernização do campo patrocinada pelo capitalismo, bem como, com os favorecimentos aos proprietários, seja pelo chamamento do capital ou pela inserção de oportunidades aos latifundiários dentro dos mecanismos estaduais. Portanto, infere-se a ideia monopolista da terra, segundo a qual, os proprietários de grandes porções de terra se perpetuaram no poder no período ditatorial, o que favoreceu a cultura do desenvolvimento industrial e da Reforma Agrária para a classe predominantemente latifundiária.

### **3 A FACE DA POLÍTICA SOCIAL: REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUINTE DE 1985**

No contexto da Constituinte de 1985 a Reforma Agrária não mais se atentou às políticas de desenvolvimento do período ditatorial e do Estatuto da Terra, mas à política social de Reforma Agrária. Como marco inicial da discussão destaca-se, entre os anos de 1984 e 1990, o primeiro quadriênio para o desenvolvimento do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária do Brasil.

Pretendia-se com este Plano a redistribuição de terras para os camponeses, cerca de 7,2 milhões, em um prazo estimado de 15 anos, separados em quatro quadriênios. Para esta ação, os recursos financeiros deveriam provir de fontes governamentais, sendo 20% correspondentes às indenizações em dinheiro, fruto das benfeitorias, e

<sup>29</sup> Palmeira, op, cit., 1989, p.18.



80% provenientes das indenizações pagas pelas terras desapropriadas e que seriam utilizadas na redistribuição.<sup>30</sup>

Dessa forma, os camponeses foram os primeiros a serem beneficiados pelo Plano e, não por acaso, isso foi uma resposta às lutas camponesas que prezavam pela Reforma Agrária nos seus moldes, de matizes diversos, e em contradição a Reforma Agrária capitalista, que previa a modernização do campo a qualquer custo. Sendo assim, a contemplação da classe camponesa representava suas lutas, que tinham o sentido de fazer com que a terra voltasse às suas origens como fonte da vida e da cultura de cada aldeia e povo. E deste modo, garantir a segurança alimentar e a felicidade de todos os trabalhadores.<sup>31</sup>

Ao comentar o Plano, Moreira destaca entre seus objetivos: a) a retomada da matéria prima agrícola e dos alimentos para que se atendessem às demandas do mercado interno brasileiro; b) a volta da empregabilidade; c) a pausa nos constantes êxodos rurais; d) e o espalhamento dos conflitos localizados no entorno da terra. Já o objetivo geral do Plano, se resumia no provimento da distribuição da terra, a partir da ressignificação dos regimes de posse e de uso, que fosse capaz de adequar-se ao desenvolvimento do Brasil pela eliminação do latifúndio – minifúndio.<sup>32</sup>

Nesse sentido, pretendia-se nos objetivos específicos do Plano a ruptura com o sistema capitalista de desenvolvimento acelerado, que entregava terras ociosas para aumentar a produção e favorecer a exportação. Entretanto, contraditoriamente, se verificou no objetivo geral do Plano Nacional de Reforma Agrária o inverso, visto a repetição literal do Estatuto da Terra, prevendo outra vez que a terra deveria atender aos ditames do desenvolvimento para eliminar o binômio latifúndio-minifúndio.

Dados do Centro Agropecuário de 1980 demonstram que no período de 1975 a 1980 houve um declínio na quantidade de pequenos estabelecimentos, ao passo que aumentaram as extensões de mais de mil hectares, o que significou em números, o crescimento de 0,8 para 0,9% do total de estabelecimentos, e de 42,6% para 45,0% do total de áreas controladas, ou seja, um aumento significativo do tamanho médio da propriedade.<sup>33</sup>

Isso demonstra o fracasso do objetivo central do Plano Nacional de Reforma Agrária que consistia em beneficiar o campesinato, pois como se observou, cresceram as extensões de terras com mais de mil hectares, ao passo que caiu o número de pequenas propriedades. Isso significou que os produtos, fruto da relação primária

<sup>30</sup> Moreira. op, cit. 2014, p. 16.

<sup>31</sup> Marés, op, cit.,2021, p. 168.

<sup>32</sup> Moreira. op, cit. 2014, p. 16.

<sup>33</sup> Moreira. op, cit. 2014, p. 17.



e de subsistência com a terra, cederam lugar para as culturas de cana, café, soja e gado, situação que fora ilustrada na diminuição das pequenas propriedades e no crescimento das grandes, que em sua maioria favorecem o latifúndio e o mercado capitalista.

No mais, em abril de 1987, ainda no contexto da Constituinte, se elaborou o suplemento intitulado: “Diário da Assembleia Nacional Constituinte”, que trazia sugestões para a vindoura Constituição do Brasil de 1988. Em se tratando de Reforma Agrária, a sugestão nº 53-1 assegurava o direito de propriedade para fins de propiciar a política agrária e agrícola adequada para fornecer condições de permanência e cultivo para o homem do campo. Ao encontro desta, a sugestão nº 65-5 estabeleceu a ordem econômica e social da fixação do homem no campo com vistas ao pleno incentivo de sua produção (IV).<sup>34</sup>

Para além disso, como justificativa para as citadas sugestões, o texto do Diário também ressaltou: a realização da política social agrária e de uso do solo urbano; a preservação das áreas de usufruto das comunidades indígenas; o controle e a fiscalização dos investimentos estrangeiros; e a fixação de zonas prioritárias para a desapropriação de propriedade territorial rural mediante lei federal, e não como se fazia por meio de decreto do Poder Executivo.<sup>35</sup>

Infere-se, assim, que a Reforma Agrária foi discutida no 1º Plano Nacional e nas sugestões da Constituinte, que se iniciou em 1985, como política social. Tanto é verdade, que se demonstrou no Plano a preocupação com a redistribuição de terras para os camponeses (classe altamente prejudicada no período do regime militar). E no âmbito das sugestões, verificou-se a discussão da Reforma Agrária enquanto instrumento para a retomada das relações primárias com a terra e o homem do campo, e nisso consistiu a política social da Constituinte.

## 4 A FACE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A temática da luta pela terra é de grande importância tanto no meio acadêmico quanto fora dele. No contexto brasileiro, essa questão ganha contornos históricos e simbólicos, especialmente diante da elevada concentração de terras e da persistente

<sup>34</sup> Câmara dos deputados. *Diário da Assembleia Nacional constituinte suplemento*. 1987. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco0001-0100](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco0001-0100). Acesso em 02 set. 2023.

<sup>35</sup> Câmara dos deputados, op, cit. 1987.



ineficácia da política de Reforma Agrária. Assim, destaca-se que milhares de trabalhadores rurais já se mobilizaram — e ainda o fazem — na busca por acesso à terra e por condições dignas de subsistência<sup>36</sup>.

Ao lado da questão fundiária, observa-se a veemente violação do direito à alimentação no Brasil, conforme apontado no relatório *O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo (SOFI)*, que revelou que cerca de 733 milhões de pessoas passaram fome em 2023 — o equivalente a uma em cada 11 pessoas no mundo, e uma em cada cinco na África. A divulgação do relatório, realizada durante a reunião do G20 no Rio de Janeiro, evidenciou a importância da atuação brasileira na Força-Tarefa para uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, destacando-se o papel estratégico do país na articulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento desse cenário<sup>37</sup>.

De acordo com os dados apresentados, 2,33 bilhões de indivíduos enfrentaram insegurança alimentar moderada ou grave em 2023, e projeta-se que, caso as tendências atuais sejam mantidas, 582 milhões de pessoas estarão cronicamente subnutridas até 2030 — número semelhante ao registrado em 2015, quando foram adotados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tal panorama evidencia a urgência de ações coordenadas e eficazes, nas quais o Brasil é convocado a exercer um papel central na mobilização internacional contra a fome<sup>38</sup>.

Neste cenário, o conceito de direito à alimentação, amplamente difundido na Constituição Federal, nas leis infraconstitucionais e nos pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, foi consagrado pela Carta Magna sob diversas perspectivas. É tratado como direito social, conforme o art. 6º; como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, nos termos do art. 7º, inciso IV; como competência do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme o art. 200, inciso VI; como indicador da efetivação do direito à educação, de acordo com o art. 208, inciso VII; como destinatário de recursos oriundos de impostos recolhidos pelos entes federativos, nos termos do art. 212, § 4º; e, por fim, como dever compartilhado da família, da

<sup>36</sup> Sousa, j. M. M. De. Do acampamento ao assentamento: uma análise da reforma agrária e qualidade de vida em sergipe. 2009. *Tese (doutorado em geografia)* – Universidade Federal de Sergipe, são cristóvão-se, 2009.

<sup>37</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo 2023*. Brasília: ONU Brasil, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/274924-o-estado-da-seguran%C3%A7a-alimentar-e-da-nutri%C3%A7%C3%A3o-no-mundo>. Acesso em: 08 abr. 2025.

<sup>38</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo 2023*. Brasília: ONU Brasil, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/274924-o-estado-da-seguran%C3%A7a-alimentar-e-da-nutri%C3%A7%C3%A3o-no-mundo>. Acesso em: 08 abr. 2025.



sociedade e do Estado, conforme disposto no art. 227 da Constituição Federal.<sup>39</sup>

Na Lei infraconstitucional nº 11.346/06, que estabelece definições, diretrizes, objetivos e princípios do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o direito à alimentação foi conceituado no art. 2º como direito fundamental e inerente a todo ser humano, sendo responsabilidade do poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para garantir e promover a segurança alimentar e nutricional.<sup>40</sup>

No artigo 11 Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o direito à alimentação se apresentou como direito a um nível de vida suficiente para todo ser humano e para sua família. Assim, reconheceu-se no item 02 “a” do citado artigo, o compromisso dos Estados Partes em erradicar a fome por meio da cooperação internacional e de medidas concretas como a reforma dos regimes agrários para que se assegure a melhor forma de valorização e utilização dos recursos naturais (PIDESC).<sup>41</sup>

De acordo com Valente a concretização do direito à alimentação depende: a) da característica de disponibilidade dos alimentos saudáveis e seguros, produzidos de forma sustentável; b) de acesso aos alimentos seja pela produção para o consumo ou pelo trabalho que possibilita o poder de compra; c) de maior probabilidade de acesso aos alimentos culturalmente adequados; d) da presença de mecanismos de transporte e armazenamento adequados de alimentos; e) de condições adequadas de transporte e higienização dos alimentos; f) das condições de habitação e vida das famílias; g) da instrução a respeito da higiene e práticas alimentares saudáveis; h) Das condições de saúde das famílias; i) do acesso aos serviços de promoção da saúde; j) do controle de qualidade dos alimentos.<sup>42</sup>

Desse modo, o direito à alimentação abarca uma variedade de significações que se traduzem em bem jurídico tutelado pelo Estado Brasileiro em sua Lei Maior, por

<sup>39</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação [...]; Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação [...]; Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VI - fiscalizar e inspecionar alimentos [...]; Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação [...]; Art. 212. § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208 [...] VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários; Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação [...].

<sup>40</sup> BRASIL. [Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006](#). Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 set. 2006. Acesso em 30 ago. 2023.

<sup>41</sup> Item 02: (a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. ONU, op. Cit. 1966.

<sup>42</sup> Valente, F. L. S. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. Revista Saúde e Sociedade, v. 12, n. 1, 2003, p. 51 – 60.



cuja integridade deve cuidar o poder público em todas as esferas (Federal, Estadual e Municipal), a quem cabe a tarefa de formular e programar políticas públicas que visem garantir a plena realização dos objetivos da Constituição Federal.<sup>43</sup>

É neste contexto de inúmeras significações que se estabeleceu o diálogo da Reforma Agrária como política de concretização do direito à alimentação. Entretanto para entender o processo de aproximação entre direito à alimentação e Reforma Agrária, se faz necessária a análise dos principais dispositivos da Constituição Federal do Brasil que versa sobre a função social da propriedade, bem como, das justificativas na literatura majoritária sobre esta temática.

O art. 184 da Constituição Federal positivou que compete ao governo federal a desapropriação de terras para fins de Reforma Agrária, quando estas não cumprem sua função social. Já o art. 186 também da Magna Carta positivou nos incisos I, II, III e IV afirmando que a função social se cumpre quando se atende aos critérios: de utilização racional e adequada da propriedade; de aproveitamento adequado dos recursos naturais disponíveis com vistas à preservação do meio ambiente; da observância das regras que regulam as relações de trabalho e; da exploração para o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Em complementação, Marés explica que a função social da propriedade consiste na função social da terra, porque a propriedade por si mesma é incapaz de cumprir tal função, sendo a terra e a ação humana de intervenção nela a própria função social. Por esta razão, a propriedade não deve ser vista como um direito absoluto, mas que dialoga com o direito à vida e com o direito a terra<sup>44</sup>.

O art. 187 da Constituição Federal estabeleceu que a política de Reforma Agrária se realiza mediante a participação do setor de produção, o que inclui trabalhadores rurais. Na sequência, o parágrafo 2º do mesmo artigo afirma que se inserem no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

Nesse sentido, o legislador englobou junto à política agrícola de Reforma Agrária as práticas e técnicas da atividade agropecuária, isto é, o cultivo de plantas, hortaliças e frutos, próprios da atividade de agricultura, e a criação de animais destinados à composição da alimentação humana ou, ao fornecimento de matérias prima usadas na fabricação de roupas, biocombustíveis medicamentos etc., atividades que são próprias da pecuária.

Tal atividade agropecuária idealizada pela Reforma Agrária representou, de

<sup>43</sup> Bulos, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva 2010.p. 814.

<sup>44</sup> Marés, op, cit.,2021, p. 189.



acordo com o Censo Agropecuário de 2017 realizado em cinco milhões de propriedades rurais do Brasil, que 70% das propriedades agrícolas do país, são classificadas como de agricultura familiar. Este total em área de extensão ocupa 80,9 milhões de hectares<sup>45</sup>, ou seja, o Brasil é um país eminentemente agrícola e a principal atividade em números, não consiste em práticas do agronegócio ligadas a grandes produções de caráter homogêneo e de modernização, mas se idealiza na agricultura familiar, que desenvolve culturas heterogêneas visando a subsistência, o que representa mais da metade das propriedades pesquisadas.

Ademais, o Censo Agropecuário informa que a agricultura familiar trouxe mais de dez milhões de novos empregos em setembro de 2017, o que se demonstrou em 67% do total de pessoas que se ocupavam destas práticas. Além disso, o Censo também ressaltou que os agricultores familiares têm participação significativa na produção dos alimentos que se encontram nas mesas dos brasileiros. O setor representou em culturas permanentes um total de 48% da produção de banana e café e nas culturas temporárias, 80% do valor de produção de raízes como a mandioca; 69% da produção de abacaxi; e 42% da produção do feijão.<sup>46</sup>

Desse modo, pode-se afirmar que a função social se concretiza pela garantia final do bem-estar de todos os seres humanos, o que se inclui o bem-estar alimentício. Assim, não restam dúvidas, de que o legislador na Constituição de 1988 “optou” pela Reforma Agrária que vê a terra como um bem de produção de alimentos, visto que, não se obstaculizou a participação do trabalhador rural (originado na agricultura familiar), ao contrário, o legislador inseriu o trabalhador rural, que é responsável pela produção de 80% dos alimentos do planeta na política de Reforma Agrária.<sup>47</sup>

Ademais, os autores que sustentam a Reforma Agrária na Constituição de 1988 afirmam que a propriedade rural que se encontra no art. 186, somente cumpre sua função social quando o processo de redistribuição da terra desapropriada preza pelo regresso à realidade do campo, bem como, pela soberania alimentar, que se efetiva através da produção para subsistência, da renda e do desenvolvimento da realidade local. Portanto, para reduzir a fome e a pobreza se faz necessária a Reforma Agrária<sup>48</sup>.

De acordo com os estudos de Buainain e Pires, a Reforma Agrária é capaz de

<sup>45</sup> IBGE. *Censo Agropecuário 2017*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017#lavouras-permanentes>. Acesso em: 02 ago. 2023.

<sup>46</sup> IBGE, op. Cit, 2017.

<sup>47</sup> FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Região da América Latina e Caribe apresenta a maior desigualdade na distribuição de terra*. 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/879574/>. Acesso em: 10 set. 2023.

<sup>48</sup> Maniglia, E. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica. ISBN 978-85- 7983-014-3. 2009, p. 213. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/s3vn9/pdf/maniglia-9788579830143-05.pdf>. Acesso em 30 ago. 2022.



facilitar o acesso aos alimentos e favorecer o empoderamento do agricultor familiar. Por conseguinte, em vista da maior quantidade de produtos no mercado os preços tendem a baixar, ao passo que se aumenta o poder de compra da população com menor potencial aquisitivo. Além disso, o citado estudo apontou que a Reforma Agrária pode possibilitar o consumo de alimentos saudáveis e orgânicos, a preços acessíveis para as populações em vulnerabilidade econômica.<sup>49</sup>

Na contramão, também existem aqueles que julgam a Reforma Agrária como uma política ultrapassada, isto é, de pouca influência para o desenvolvimento do Brasil, visto que afirmam que, para suprir a demanda atual de alimentos, se faz necessária a modernização do campo e a produção em larga escala que tenha como base o modelo de monocultura e latifúndio.<sup>50</sup>

Assim, a Reforma Agrária dos últimos anos assumiu significações diversas em seu conceito, dentre eles, a inserção da agroecologia que foi incorporada juntamente com as pautas de lutas populares pela terra, como política de resistência perante a hegemonia produtiva, ou, como prática de manejo ecológico que visa à produção de alimentos saudáveis.<sup>51</sup>

No mais, a relatoria para a efetivação do Direito à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil concluiu que uma das violações ao direito à alimentação no Brasil consiste na ineficiência do governo brasileiro quanto à realização da Reforma Agrária<sup>52</sup>. Desse modo, ainda que a Reforma Agrária não seja na integralidade a solução para a demanda atual por alimentos, vislumbra-se, neste século, como alternativa ideal para a produção de alimentos, principalmente para os excluídos, que vivem à margem das violações dos direitos humanos<sup>53</sup>.

Depreende-se, portanto, que a Reforma Agrária na intenção do legislador constitucional de 1988 foi positivada em vários dispositivos como meio para alcançar a concretização do direito à alimentação. É claro que a Reforma Agrária não deve ser entendida por si mesma, como uma resposta definitiva para a resolução dos problemas

<sup>49</sup> Buainain, A e Pires, D. *Reflexões Sobre Reforma Agrária e Questão Social no Brasil*. 2003. Disponível em: <https://silo.tips/download/reflexoes-sobre-reforma-agraria-e-questao-social-no-brasil>. Acesso em 30 ago. 2022.

<sup>50</sup> Navarro, Zander e Graziano Neto, Francisco. Realidade agrária e ideologia. Brasília: *Revista de Política Agrária*, ISSN: 2317-224X, 2012, p. 139-140. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/102>. Acesso em 21 ago. 2022.

<sup>51</sup> Rosset, P. M.; Martinez-Torres, M. E. *Rural social movements and agroecology: Context, theory, and process*. Ecology and Society, v. 17, n. 3, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03066151003595325> Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss3/art17/>. Acesso em 02 set. 2022.

<sup>52</sup> Dhesca Brasil. *Direito Humano à alimentação e terra rural*. 1º ed. Curitiba – PR. Ed. INESC, ISBN: 978 85 87 386-16-8, 2008, p.20. Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/cartilha\\_plataforma\\_dhesca\\_2008.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/cartilha_plataforma_dhesca_2008.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

<sup>53</sup> Manigliá, op, cit. 207-208, 2009.



causados pela fome e insegurança alimentar no Brasil, mas como medida facilitadora da terra, portanto, capaz de aumentar a oferta da terra e a disponibilidade de alimentos.

### 3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a Reforma Agrária no Brasil se apresenta como uma política dinâmica, que assumiu três diferentes faces ao longo dos períodos estudados na presente pesquisa. Influenciada pelas pautas de governos e leis que procuravam regulamentar a questão da (re) distribuição de terras no Brasil, a Reforma Agrária se desenvolveu como: desenvolvimento, política social e direito à alimentação.

Na ditadura militar em 1964 as políticas agrárias fortaleceram-se para silenciar os descontentamentos do campo e promover uma legislação capaz de contemplar os interesses militares, sendo, portanto, contrárias aos movimentos de reivindicação pela terra. Daí que surge, em novembro de 1964, o denominado Estatuto da Terra, que canalizou os interesses da Reforma Agrária para atender a produtividade capitalista nascente.

Este Estatuto ocupou-se em destinar a terra para corresponder ao aumento da produtividade, isto é, fomentar a Reforma Agrária para atender as demandas do capitalismo. Nos parágrafos 1º e 2º do art. 1º do Estatuto da Terra sustentou-se que a política agrícola deveria voltar-se para a produtividade e a industrialização do país. Desse modo, a Reforma Agrária do período militar foi meramente desenvolvimentista, a terra poderia ser concedida a qualquer custo, desde que atendesse os ditames do desenvolvimento.

Já no período da Constituinte, que se iniciou em 1985, a Reforma Agrária não mais se preocupou com o viés do desenvolvimento do campo, mas com a política social de distribuição da terra para os camponeses. Essa afirmação fundamentou-se, sobretudo, no Primeiro Plano Nacional para a Reforma Agrária, bem como, nas sugestões da Constituinte em 1987, que demonstram preocupação com a redistribuição de terras para os camponeses (classe prejudicada no período do regime militar). Assim, a Reforma Agrária na Constituinte se constituiu em política social de reestabelecimento das relações primárias do homem com a terra.

Na Constituição de 1988 a Reforma Agrária apresentou-se como política contributiva para a efetivação do direito à alimentação, tanto é verdade, que o legislador foi categórico no art. 187, parágrafo 1º, ao incluir na composição do planejamento agrícola nacional as atividades agropecuárias, ou seja, atividades que favorecem a produção de alimentos.



Como se não bastasse, o Brasil é signatário do PIDESC, que positivou no Art. 11, item 02, o compromisso dos Estados Partes em erradicar a fome por meio da cooperação internacional e de medidas concretas como a reforma dos regimes agrários. Por esta razão, ainda que não esteja de modo explícito na Constituição Federal a Reforma Agrária como meio de concretização do direito à alimentação, o Brasil deve adotar, em vista do Pacto, o compromisso de executar a Reforma Agrária para garantir a alimentação.

Concluiu-se que na doutrina geral não existe um posicionamento unívoco a respeito da correlação direta entre a Reforma Agrária e a concretização do direito à alimentação, porém, a corrente majoritária representada por Buainain e Pires (2003); Maniglia (2009); [Rosset; Martinez e Torres \(2012\)](#), afirma que a função social da propriedade rural somente se cumpre a partir do disposto na Magna Carta, quando passa pela discussão da soberania alimentar, da produção para a subsistência e do acesso aos alimentos saudáveis.

Por último, infere-se, que o direito à alimentação se trata de um direito social que foi positivado no título II da Constituição Federal. É partir da positivação no art. 6º que o direito à alimentação ficou conhecido como direito social e fundamental, visto que recebeu o status de “social” dentro do rol de artigos do título II: “dos direitos fundamentais”. Não só, o direito à alimentação também foi consagrado no art. 227 da Magna Carta como dever da família, da sociedade e do Estado. Entretanto, ainda que a alimentação se constitua um direito fundamental e social, a presente pesquisa concluiu que sua concretização depende do Estado para a formulação de políticas públicas agrícolas. E nisso consiste a necessidade de uma Reforma Agrária que passe necessariamente pela produção de alimentos direta ou indiretamente.

## REFERÊNCIAS

**ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2008, p. 442.

**BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 200-201.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2017.

**BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 29 ago. 2022.



**BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 set. 2006. Acesso em: 30 ago. 2023.

**BUAINAIN, Antonio; PIRES, D. Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil.** 2003. Disponível em: <https://silo.tips/download/reflexoes-sobre-reforma-agraria-e-questao-social-no-brasil>. Acesso em: 30 ago. 2022.

**BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 814.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – suplemento.** 1987. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco0001-0100](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/sgco0001-0100). Acesso em: 02 set. 2023.

**DHESCA BRASIL. Direito humano à alimentação e terra rural.** 1. ed. Curitiba: INESC, 2008, p. 20. ISBN: 978-85-87386-16-8. Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/cartilha\\_plataforma\\_dsesca\\_2008.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/cartilha_plataforma_dsesca_2008.pdf). Acesso em: 15 ago. 2022.

**FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA.** Região da América Latina e Caribe apresenta a maior desigualdade na distribuição de terra. 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/879574/>. Acesso em: 10 set. 2023.

**GRAZIANO NETO, Francisco. Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 22.

**IBGE. Censo Agro 2017.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017#lavouras-permanentes>. Acesso em: 02 ago. 2023.

**MANIGLIA, Elisabete. As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar.** São Paulo: UNESP, 2009, p. 205.

**MANIGLIA, Elisabete. As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar.** São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 213. ISBN: 978-85-7983-014-3. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/s3vn9/pdf/maniglia-9788579830143-05.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

**MARÉS, Carlos Frederico de Souza Filho. A função social da terra.** Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 165.

**MEDEIROS, Leonilde Sérvulo.** Movimentos sociais no campo e as lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a Reforma Agrária no Brasil.** São Paulo: UNESP, 2010, p. 123-124.

**MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. Manual de metodologia da pesquisa no Direito.** 9. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.



**MONTENEGRO, Antônio Torres.** Ligas camponesas e sindicatos rurais em tempo de revolução. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). **O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 243.

**MOREIRA, R.** O Plano Nacional de Reforma Agrária em questão. **Terra Livre**, [S. l.], n. 1, 2014, p. 10. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/terralivre/article/view/39>. Acesso em: 20 ago. 2023.

**NAVARRO, Zander; GRAZIANO NETO, Francisco.** Realidade agrária e ideologia. **Revista de Política Agrária**, Brasília, 2012, p. 139-140. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/102>. Acesso em: 21 ago. 2022.

**ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**, 1966. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo 2023.** Brasília: ONU Brasil, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/274924-o-estado-da-seguran%C3%A7a-alimentar-e-da-nutri%C3%A7%C3%A3o-no-mundo>. Acesso em: 08 abr. 2025.

PALMEIRA, Moacir. **Modernização, Estado e Questão Agrária.** 1989. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141989000300006>. p. 89. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7a06.pdf>. Acesso em 28 de ago. 2024.

POPPER, Karl S. **A lógica da pesquisa científica.** 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975.

ROSSET, P. M.; MARTINEZ-TORRES, M. E. *Rural social movements and agroecology: Context, theory, and process.* **Ecology and Society**, v. 17, n. 3, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03066151003595325> Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss3/art17/>. Acesso em 02 set. 2022.

Silva, José Graziano. **Por que separar o urbano do rural?** Globo Rural. São Paulo: apud Soto, 2002, p. 281.

SOUSA, j. M. M. De. Do acampamento ao assentamento: uma análise da reforma agrária e qualidade de vida em sergipe. 2009. **Tese (doutorado em geografia)** – Universidade Federal de Sergipe, são cristóvão-se, 2009.

VALENTE, F. L. S. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, 2003.

Ziegler, J. **Report of the special rapporteur of the Commission on Human the Right to Food.** 2007. Disponível em: <http://Righttofood.org>. Acesso em: 07 ago. 2023.



## Sobre a Autoria

### Luiz Guilherme Luz Cardoso

Mestre em direito agrário pela Universidade Federal De Goiás; Doutorando em direito político e econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

<https://orcid.org/0000-0001-6996-8093> / [guilhermeramalhense@gmail.com](mailto:guilhermeramalhense@gmail.com)

Contribuição: Escrita – Primeira Redação; Conceituação; Validação - Análise Formal - Investigação

### Maria Goretti Dal Bosco

Professora na Universidade Federal da Paraíba. Mestre em direito público pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001) e doutora em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

<https://orcid.org/0000-0002-0623-8189> / [gorettidalbosco@uol.com.br](mailto:gorettidalbosco@uol.com.br)

Contribuição: Escrita – Revisão e Edição ; Metodologia ; Supervisão; Administração do Projeto

## COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

CARDOSO, L. G. ; DAL BOSCO, M. Inferências sobre as três faces da reforma agrária no Brasil: desenvolvimento, política social e direito à alimentação. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v.20, e72009, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1981369472009>  
Acesso em: dia mês abreviado. ano.

Direitos autorais 2024 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis: Dr. Rafael Santos de Oliveira



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Sem-Derivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).