



# Propriedade Rural Produtiva



**Editores**

João de Almeida  
João Luiz da Silva Almeida

**Conselho Editorial**

Adriano Pilatti	Gina Vidal Marcilio Pompeu	Luigi Bonizzato
Alexandre Bernardino Costa	Gisele Cittadino	Luis Carlos Alcoforado
Alexandre Moraes da Rosa	Gustavo Noronha de Ávila	Luiz Henrique Sormani Barbugiani
Ana Alice De Carli	Gustavo Sênéchal de Goffredo	Manoel Messias Peixinho
Anderson Soares Madeira	Helena Elias Pinto	Marcellus Polastri Lima
André Abreu Costa	Jean Carlos Dias	Marcelo Ribeiro Uchôa
Beatriz Souza Costa	Jean Carlos Fernandes	Márcio Ricardo Staffen
Bleine Queiroz Caúla	Jeferson Antônio Fernandes Bacelar	Marco Aurélio Bezerra de Melo
Caroline Regina dos Santos	Jerson Carneiro Gonçalves Junior	Marcus Maurícus Holanda
Daniele Maghelly Menezes Moreira	João Carlos Souto	Ricardo Lodi Ribeiro
Diego Araujo Campos	João Marcelo de Lima Assafim	Roberto C. Vale Ferreira
Elder Lisboa Ferreira da Costa	João Theotônio Mendes de Almeida Jr.	Salah Hassan Khaled Jr.
Emerson Garcia	José Emilio Medaur	Sérgio André Rocha
Firly Nascimento Filho	José Ricardo Ferreira Cunha	Sidney Guerra
Flávio Ahmed	Josiane Rose Petry Veronese	Simone Alvarez Lima
Frederico Antonio Lima de Oliveira	Leonardo El-Amme Souza e Silva da Cunha	Victor Gameiro Drummond
Frederico Price Grechi	Lúcio Antônio Chamon Junior	
Geraldo L. M. Prado		

**Conselheiros beneméritos**

Denis Borges Barbosa (*in memoriam*)  
Marcos Juruena Villela Souto (*in memoriam*)

**Conselho Consultivo**

Andreya Mendes de Almeida Scherer Navarro	Caio de Oliveira Lima
Antonio Carlos Martins Soares	Francisco de Assis M. Tavares
Artur de Brito Gueiros Souza	Ricardo Máximo Gomes Ferraz

**Filiais**

Sede: Rio de Janeiro  
Rua Octávio de Faria, nº 81 – Sala  
301 – CEP: 22795-415 – Recreio dos  
Bandeirantes – Rio de Janeiro – RJ  
Tel. (21) 3933-4004 / (21) 3249-2898

Minas Gerais (Divulgação)  
Sergio Ricardo de Souza  
[sergio@lumenjuris.com.br](mailto:sergio@lumenjuris.com.br)  
Belo Horizonte – MG  
Tel. (31) 9-9296-1764

São Paulo (Distribuidor)  
Rua Sousa Lima, 75 –  
CEP: 01153-020  
Barra Funda – São Paulo – SP  
Telefax (11) 5908-0240

Santa Catarina (Divulgação)  
Cristiano Alfama Mabilia  
[cristiano@lumenjuris.com.br](mailto:cristiano@lumenjuris.com.br)  
Florianópolis – SC  
Tel. (48) 9-9981-9353



Joaquim Basso

# Propriedade Rural Produtiva

Contexto, atualidade e perspectivas  
sob a ótica jurídica

EDITORA LUMEN JURIS  
RIO DE JANEIRO  
2018



Copyright © 2018 by Joaquim Basso

Categoria: Direito Agrário

PRODUÇÃO EDITORIAL  
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rômulo Lentini

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.  
não se responsabiliza pelas opiniões  
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer  
meio ou processo, inclusive quanto às características  
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais  
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,  
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e  
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à  
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil  
*Printed in Brazil*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

---

B322p

Basso, Joaquim.

Propriedade rural produtiva : contexto, atualidade e perspectivas sob a  
ótica jurídica / Joaquim Basso – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2018.  
428 p. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 343-394.  
Possui anexos.

ISBN 978-85-519-0474-9

1. Direito agrário. 2. Direito constitucional. 3. Propriedade rural. 4.  
Propriedade produtiva. 5. Sustentabilidade. I. Título.

CDD 346.8104

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

*Àqueles que trabalham com a terra e  
trazem-nos o alimento de cada dia.*



*“O problema de como alimentar a crescente  
população mundial vem naturalmente em primeiro  
lugar, pois dele depende tudo o mais.”*

*(Hans Jonas, na obra “O Princípio  
Responsabilidade”, de 1979)*



## Prefácio

Em sua dissertação de mestrado o jovem e talentoso professor, pesquisador e advogado **Joaquim Basso** retomou a discussão em torno da *propriedade rural produtiva*. Tarefa árdua a que propôs para si, porque tal conceito alcançou fortes contornos políticos a partir de sua aparição no texto constitucional de 1988, a sugerir no imaginário coletivo a falsa percepção de referir-se a uma estrutura fundiária alinhada ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Para além de sua aplicação imediata visando criar um espaço de não incidência ao poder sancionador da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 185, II), a *propriedade rural produtiva* foi recepcionada pela Constituição Federal como classificação do imóvel agrário quanto à extensão (pequena, média ou grande) e quanto à exploração (produtiva ou improdutiva), critérios não conhecidos pelo Estatuto da Terra:

Assim, tem-se na [*grande*] *propriedade rural (produtiva)* uma releitura jurídico-ideológica da “grande propriedade rural”. Será uma *grande* propriedade rural aquela com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais. E *produtiva*, aquela propriedade rural que atender aos requisitos de utilização e eficiência conforme previsto no art. 6º da Lei n. 8.629/1993.

Acrescenta-se, ainda, o problema do cumprimento dos requisitos relativos a sua função social (parágrafo único do art. 185). Haveria uma função social “especial” para a propriedade produtiva? De qualquer forma, em última análise, ela não está dispensada do atendimento ao princípio da função social da propriedade.

Neste ponto encontra-se a inovação proposta pela obra ora prefaciada, ao sugerir que os requisitos constitucionais atinentes à função social da propriedade já não bastam diante dos desafios hodiernos da sustentabilidade e da segurança alimentar, a provocar uma necessária resignificação daquilo que se compreende juridicamente como propriedade rural produtiva, por meio da análise de três indissociáveis dimensões: contexto, atualidade e perspectivas.

Pela efetiva contribuição acadêmica que oferece, capaz de provocar uma revisão teórica de vários institutos jusagrários e prática das mais diversas atividades agrárias, é que esta publicação já chega ao público como leitura obrigatória nos estudos de direito agrário contemporâneo.

Sem mais demora, à sua leitura!

Vitória/ES, outubro/2017.

**Prof. Dr. LUCAS ABREU BARROSO**

(Professor na Universidade Federal do Espírito Santo e na Universidade Vila Velha)



## Apresentação

Trazer à consideração do público esta obra é uma honra muito grande, uma vez que ela tem origem em dissertação, que o autor propôs como requisito para a obtenção do título de mestre, sob a minha orientação. É, assim, produto do Programa de Pós-graduação em Direito Agroambiental da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, o que duplica, no mínimo, a satisfação de proporcioná-la, amplamente, aos interessados no Direito Agrário, principalmente, o brasileiro.

A obra é um relato de um mergulho do autor em tema caríssimo aos jusagraristas do Brasil, por sua influência na configuração do instituto jurídico da imunidade à desapropriação agrária ou da categoria propriedade produtiva. E nesse adentrar ao tema, a obra vai desvendando as origens, a evolução e as possibilidades de contorno desse aspecto da normatividade agrária. É assim que o título se faz de maneira precisa como uma verificação de plausibilidade, razoabilidade de eventual resignificação desse instituto ou dessa categoria jurídica pela normatividade, pela jurisprudência e pela doutrina jurídica.

O percurso analítico ofertado começa por uma busca da origem da produção agrária, que é muito interessante notar, pois o autor, além de profissional do Direito, é agrônomo e, portanto, deveria ser pessoa para a qual a imprescindibilidade da produção agrária seria tamanha que eliminaria qualquer razoabilidade em buscar a sua origem, já que ela estaria umbilicalmente ligada à própria humanidade. Entretanto, percebe-se que a busca dessa origem e dos seus contornos primevos é etapa inescapável para a construção do instrumental propiciador de análise dos valores que irão cada vez mais exprimir essa produção. Esse percurso vai até a emergência de um sistema normativo específico para essa produção.

Para compreender a produção agrária, principalmente neste mundo cada vez mais interligado (globalizado?), interdependente, não se pode eximir de verificar a normatividade agrária estrangeira. Essa atividade é realizada de maneira compreensivelmente resumida. Contudo sem perder aspecto relevante algum. Principalmente no tocante a descrição dos contextos em que as especificidades vão aparecendo, de modo a tecer a atual conformação jurídica do objeto de análise da obra.

São esses os motivos que justificam o trabalho analítico com o Direito Internacional. Incorpora-se nesta parte tanto as normas internacionais oriundas de acordos entre dois Estados, como aquelas multilaterais. A importância da normatividade

de internacional agrária dispensa maiores digressões, que, de resto, pode ser muito bem percebida na explanação trazida no tópico específico ao tema contido na obra.

Como não poderia deixar de ser, o autor debruça-se com afincamento em percorrer o itinerário histórico da regulamentação jurídica da produção agrária no Brasil. Neste ponto, faz uma memorável recuperação dos contextos e do surgimento dos preceitos legais e infralegais dos principais pontos da compreensão jurídica brasileira predominante sobre a produtividade agrária. Não se pode deixar de reiterar, que, efetivamente, é uma contribuição ímpar para os estudos jusagrários.

O desenho, pelo mundo jurídico brasileiro, nesta quadra histórica, do perfil daquilo que é denominada de produtividade agrária, é o objeto central da obra. E nisto, o autor brinda os leitores com minuciosa digressão sobre essa produtividade no âmbito constitucional, legal, infralegal e jurisprudencial. Evidentemente, essas leituras são todas lastreadas em cabedal doutrinário sólido e vasto.

A diversidade de dimensões da produtividade agrária no amplexo constitucional brasileiro traz contínuas surpresas sobre os eventuais efeitos dela sobre outros institutos jusagrários. Essa riqueza, que a exploração do quadro normativo constitucional vai proporcionar ao leitor, é ponto estruturante de todo o trabalho. É convite permanente para a leitura atenta do texto apresentado. Deve ser chamada a atenção, por exemplo, para a questão das competências ambientais, agrárias e ligadas às políticas públicas de fomento à produção agropecuária, ao abastecimento e à proteção do meio ambiente.

Esta característica não é ponto exclusivo da normatividade constitucional, mas vai aparecer na legislação brasileira sobre o assunto. Veja-se que, logo no início do tratamento do tema, o autor já aponta a produtividade como um dos objetivos da reforma agrária brasileira. Poderão dizer que tal compreensão é tradicional no jusagrário brasileiro. Não se pode discordar. Todavia, o autor faz decorrer desse fato consequências diversas daquelas que predominam nas reflexões sobre a reforma agrária. Esse é mais um convite a adentrar-se ao texto que aqui se apresenta. E assim se segue pelos demais tópicos que tratam da configuração da produtividade agrária no ordenamento jurídico brasileiro.

Esse chamado ao preenchimento do quadro normativo com valores que se vão explicitando com a evolução econômica e social, vai legitimar a proposição de incorporação da sustentabilidade, da segurança alimentar e das considerações ligadas às comunidades tradicionais e às futuras gerações, à concepção da produtividade agrária. Esta conjectura é, de modo instigante, apresentada como desafio a ser realizado pelo legislador, pelo julgador e pelo doutrinador. A proposta não se resume em abarcar somente os valores acima citados, mas o de enriquecer a no-

ção com valores que expressem uma maior aproximação com as demandas atuais de uma produção agrária justa, solidária e plural.

Acima foi citada a sustentabilidade como valor. Mas a obra enfrenta a noção, inicialmente, tentando traçar as concepções que o mundo tem sobre ela. Num segundo momento, vai focar na sua natureza jurídica. Em terceira etapa, aborda essa sustentabilidade no direito brasileiro. E, somente então, analisa a sustentabilidade no âmbito da produção agrária. É um caminho preciso, que cristaliza o posicionamento inovador do autor sobre o tema. E, para não destruir o suspense para o leitor, deve-se dizer que, obrigatoriamente, não é aquela, falada acima, de valor jurídico.

Igual proceder a obra tem com relação à segurança alimentar. Faz a trilha do surgimento do conceito. Após o seu surgimento, narra com exatidão o processo de complementação ou preenchimento do seu significado jurídico. Não é olvidado o processo da sua incorporação pelo direito brasileiro. E ainda se analisa a segurança alimentar relacionada à produção e à produtividade agrárias. É momento fertilíssimo do trabalho!

No tocante à unidade produtiva agrária participe de uma comunidade tradicional, a produção agrária e a sua produtividade não ganhar tratamento analítico específico. Para ser sucinto, deve-se registrar que a obra passa pelo denominado novo constitucionalismo latino-americano, assim como pelo multiculturalismo. De modo, a permitir uma abalizada posição sobre as propriedades das comunidades tradicionais e a produção agrária (como, de resto, é apontado no Sumário). O mesmo processo se dá com a incorporação do valor da justiça intergeracional, que é convenientemente descrita e verificada a sua relação com a produção agrária.

Em movimento que demonstra a inovação buscada, o autor propõe continuar a sua discussão sobre a produtividade agrária, utilizando o instrumental da abertura material do sistema, assim como aquele derivado do dever fundamental de produzir. Neste último caso, não é uma produção qualquer, mas aquela sustentável e vinculada à segurança alimentar. E, com estes instrumentos vai verificar e sugerir a possibilidade de um novo significado para a produção agrária no ordenamento jurídico brasileiro.

Neste ponto fica claro para o leitor que a obra aqui apresentada tem importância particular no Direito Agrário brasileiro (se me permitirem: malgrado o orientador). Ela se edita com destino inescapável de vir a ser referência fundamental no tema. Ousa-se apontar que não somente no âmbito do Brasil. Deseja-se a todos que tenham instigações jusagrárias produtivas.

Cuiabá, outubro de 2017.

**Prof. Dr. MARCOS PRADO DE ALBUQUERQUE**

*(Professor Associado de Direito Agrário da Universidade Federal de Mato Grosso).*



## Lista de Abreviaturas e Siglas

a.C. – antes de Cristo;

AC – Apelação Cível;

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade;

AG – Agravo de Instrumento;

amp. – ampliada;

art. – artigo;

arts. – artigos;

atl. – atualizada;

CF – Constituição da República Federativa do Brasil;

cf. – conferir;

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos;

ed. – edição;

EI – Embargos Infringentes;

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;

*et seq.* – e seguintes;

*etc.* – *et cetera*; e outros;

EUA – Estados Unidos da América;

FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura);

Fecamp – Faculdade de Economia da Universidade Estadual de Campinas;

Funai – Fundação Nacional do Índio;

GATT – *General Agreement of Tariffs and Trade* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio);

GEE – Grau de eficiência na exploração;

GMC – Grupo Mercado Comum (órgão executivo do Mercosul);

GUT – Grau de utilização da terra;

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

Ibra – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (antecessor do Incra);

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

Inda – Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (antecessor do Incra);

Inter – Instituto Jurídico das Terras Rurais;

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural;

Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

Master – Movimento dos Agricultores sem Terra;

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário;

Mercosul – Mercado Comum do Sul;

Mirad – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário;

MMA – Ministério do Meio Ambiente;



n. – número;

OGM – organismo geneticamente modificado;

OIT – Organização Internacional do Trabalho;

ONU – Organização das Nações Unidas;

PAC – Política Agrícola Comum da União Europeia;

rev. – revista;

SARD – *Sustainable agriculture and rural development* (agricultura sustentável e desenvolvimento rural);

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

Sisbov – Sistema Brasileiro de Identificação de Origem Bovina e Bubalina;

St. – *Saint*, santo (em inglês);

STF – Supremo Tribunal Federal;

STJ – Superior Tribunal de Justiça;

TRF – Tribunal Regional Federal;

UA – unidade animal;

UE – União Europeia;

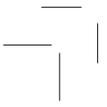
v. – volume;

vs. – *versus*, contra;

WHO – *World Health Organization* (Organização Mundial de Saúde);

WTO – *World Trade Organization* (Organização Mundial do Comércio).





## Sumário

Prefácio.....	IX
Apresentação.....	XI
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	XV
Introdução.....	1
1. Origem e Contexto da Compreensão Jurídica da Produção Agrária.....	7
1.1 A produção agrária e o surgimento de sua consideração jurídica.....	8
- Origem da agricultura.....	8
- Surgimento da propriedade e a produção agrária.....	14
- Surgimento do Direito Agrário.....	24
1.2 A produção agrária no Direito estrangeiro.....	31
1.2.1 Produção agrária e o Direito na Europa.....	32
- Itália.....	32
- Espanha.....	34
- Alemanha.....	38
- França.....	42
- Portugal.....	45
1.2.2 Produção agrária e o Direito no socialismo.....	47
- Rússia.....	47
- China.....	50
- Cuba.....	54
1.2.3 Produção agrária e o Direito nos Estados Unidos da América.....	57
1.2.4 Produção agrária e o Direito na América Latina.....	63
- México.....	64

- Nicarágua .....	68
- Costa Rica .....	70
- Panamá .....	72
- Venezuela .....	75
- Colômbia .....	81
- Equador .....	84
- Peru .....	91
- Bolívia .....	93
- Paraguai.....	98
- Argentina .....	101
- Uruguai .....	103
1.3 A produção agrária no contexto do Direito Internacional.....	105
1.4 A produção agrária e seu surgimento no Direito brasileiro .....	121
2. A Compreensão Jurídica da Propriedade Rural Produtiva no Atual Ordenamento Jurídico Brasileiro .....	141
2.1 A propriedade produtiva na Constituição de 1988 .....	141
- A função social da propriedade e a Constituição de 1988 .....	153
2.2 A propriedade produtiva na legislação infraconstitucional.....	162
- A função social da propriedade rural e a Lei n.º 8.629/1993 .....	177
2.3 A propriedade produtiva nos regulamentos infralegais .....	184
2.4 A propriedade produtiva na jurisprudência brasileira .....	194
3. Os Desafios da Sustentabilidade e da Segurança Alimentar e a Resignificação da Compreensão Jurídica da Propriedade Rural Produtiva .....	217
3.1 A sustentabilidade e a produção agrária.....	218
- Conceito de sustentabilidade .....	218
- A sustentabilidade e o Direito .....	223

- A produção agrária e a sustentabilidade .....	227
- Os pilares da sustentabilidade e a produção agrária.....	232
3.2 A segurança alimentar e a produção agrária.....	250
3.3 Resignificação da compreensão da propriedade: comunidades tradicionais e futuras gerações.....	268
3.3.1 O novo constitucionalismo latino-americano, multiculturalismo, a propriedade das comunidades tradicionais e a produção agrária .....	272
- Novo constitucionalismo latino-americano .....	272
- Multiculturalismo.....	277
- Tratamento jurídico das terras das comunidades tradicionais.....	282
- O aspecto cultural e sua influência sobre a produção e a propriedade agrárias .....	288
3.3.2 A consideração ético-jurídica das futuras gerações e a propriedade ....	294
3.4 Resignificação da compreensão da produtividade agrária: abertura material e o dever fundamental de produzir .....	300
3.4.1 Abertura material do ordenamento jurídico brasileiro e a produção agrária .....	302
3.4.2 O dever fundamental de produzir com sustentabilidade e segurança alimentar.....	311
Conclusões.....	337
Referências .....	343
ANEXO – Instrução Normativa do Inca sobre Índices de Produtividade .....	395

