

# REVISÃO DE ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE AGRÁRIA E A SUSTENTABILIDADE NO CONTEXTO DO DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO

JOAQUIM BASSO

Mestrando em Direito Agroambiental pela Universidade Federal  
de Mato Grosso (UFMT). Advogado.

## 1. INTRODUÇÃO

A definição dos níveis de produtividade agrária, com o objetivo de estabelecer patamares mínimos (ou máximos) aceitáveis, adquire grande relevância jurídica nas últimas décadas. Enquanto em outros tempos a maior preocupação no manuseio com a terra era a obtenção da maior produção possível, a fim de se disponibilizar alimentos à sociedade, esse cenário começa a se modificar intensamente a partir da segunda metade do século XX.

Com o aumento exponencial da capacidade produtiva, a partir do desenvolvimento de tecnologias, tais quais a adubação química, a invenção de máquinas agrícolas e a aplicação de agrotóxicos, e, por outro lado, o despertar para a problemática ambiental, cujo marco mais irrefutável é a Declaração de Estocolmo de 1972, a necessidade de uma produção agrária desmedida começou a ser questionada<sup>1</sup>.

Se sob certo prisma é importante que haja produção e a propriedade agrária não seja relegada a meros intuítos especulativos, em flagrante desrespeito à função social da propriedade, por outro viés, também é preciso que essa produção observe limites, de modo a não exaurir recursos naturais nem explorar de forma abusiva a força de trabalho humana.

No vigente ordenamento jurídico brasileiro, a questão adquire ainda maior gravidade, na medida em que a Constituição Federal (CF) imuniza da desapropriação para fins de reforma agrária aquela propriedade que é considerada produtiva (art. 185, II, CF). Esse dispositivo constitucional é regulamentado pela Lei n. 8.629/1993, que, por sua vez, estabelece os requisitos mínimos mediante o cumprimento dos quais estaria configurada a propriedade rural como produtiva (art. 6º). E mais ainda: o art.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, v. MATTOS NETO, Antonio José. *Estado de Direito Agroambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 27.

11 dessa mesma lei determina a necessidade de ajustes periódicos dos parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade.

No entanto, em dissonância com essa última disposição legal, tais ajustes periódicos não ocorrem, o que tem provocado intensa celeuma, travada entre, de um lado, os movimentos sociais e instituições responsáveis pela reforma agrária e, de outro, os proprietários rurais. Enquanto aqueles alegam que os índices atuais levam em conta dados completamente obsoletos, que seriam datados de 1975, estes defendem que uma exigência mais rigorosa nos patamares de produtividade poderia levar a uma crise agrária<sup>2</sup>.

A definição legal de patamares de produtividade, portanto, assume importância fulcral tanto sob a perspectiva de uma política de reforma agrária como de política agrícola. Não é sem razão, nessa linha, que a Lei de Política Agrícola (Lei n. 8.171/1991) coloca como um de seus objetivos assegurar o “incremento da produção e da produtividade agrícolas” (art. 3º, I). Essa mesma política agrícola, contudo, possui outros objetivos que precisam ser compatibilizados entre si, como “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais” (art. 3º, IV), ou mesmo “eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura” (art. 3º, III), entre outros.

Diante desse cenário, surge a seguinte problemática: seria necessária uma alteração dos atuais índices de produtividade, definidos para fins de conceituação da “propriedade produtiva” do art. 185, II, da CF? Diante da necessidade de proteção do meio ambiente e da conflitante necessidade de fornecimento de alimentos à sociedade, seria aceitável a atual definição legal de “propriedade produtiva”?

A fim de solucionar essas indagações, traz-se à baila a noção de um Direito Agrário contemporâneo, que seria aquele atento às novas dimensões do Direito, à transversalidade da questão ambiental, alimentar e de direitos humanos, como sustentado por Ricardo Zeledón Zeledón<sup>3</sup>.

O presente estudo pauta-se, assim, na pesquisa bibliográfica, bem como na busca por dados e documentos oficiais, que indiquem a evolução da produtividade agrária no Brasil, com o intuito de analisar o contexto fático em que se insere a le-

---

<sup>2</sup> A título de exemplo, algumas notícias jornalísticas que discutem a questão: TOLDEDO, Virginia. Índice de produtividade da terra é entrave para reforma agrária no governo Dilma. *Rede Brasil Atual*, 21 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/politica/2010/12/indice-de-productividade-de-terra-causa-discussao-em-torno-da-reforma-agraria>>. Acesso em: 06 mar. 2013; ROSSI: revisão de índice de produtividade é ‘assunto superado’. *G1. Araçatuba*, 15 fev. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2011/02/rossi-revisao-de-indice-de-productividade-e-assunto-superado.html>>. Acesso em: 06 mar. 2013; MONTENEGRO, Mônica. Bancada ruralista resiste ao projeto que prevê revisão dos índices de produtividade no campo. *Rádio Câmara*. Brasília, 17 jan. 2012. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/408488-BANCADA-RURALISTA-RESISTE-AO-PROJETO-QUE-PREV%C3%8A-REVIS%C3%83O-DOS-%C3%8DNDICES-DE-PRODUTIVIDADE-NO-CAMPO-\(02'35''\)](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/408488-BANCADA-RURALISTA-RESISTE-AO-PROJETO-QUE-PREV%C3%8A-REVIS%C3%83O-DOS-%C3%8DNDICES-DE-PRODUTIVIDADE-NO-CAMPO-(02'35''))>. Acesso em: 06 mar. 2013.

<sup>3</sup> ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho Agrario Contemporáneo*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 17-22.

gislação aplicável.

A apresentação do conteúdo do estudo será feita em duas partes: na primeira delas, será abordada a noção de Direito Agrário contemporâneo, resgatando-se o ideal de sustentabilidade<sup>4</sup> que permeia toda a ordem jurídica hodierna, adotando-a como premissa para a análise seguinte, apresentada na segunda seção. Nesta, será verificada a legislação aplicável, bem como a realidade técnica pertinente, inserindo-a perante a problemática da revisão<sup>5</sup> dos índices de produtividade.

Com esse itinerário, o presente artigo tem o objetivo de fornecer, sob o ponto de vista jurídico, respostas concretas – ainda que possam ser parciais, diante da necessidade de outros estudos complementares – acerca da necessidade (ou desnecessidade) de revisão do conceito legal de “propriedade produtiva”, ou mesmo de ajuste dos atuais índices que fazem parte dessa definição legal.

## 2. O DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO E O IDEAL DE SUSTENTABILIDADE

A fim de se trazer um contexto à análise das normas jurídicas pertinentes, é necessário trazer a noção de um Direito Agrário contemporâneo, em um primeiro momento, e, na segunda subseção dessa primeira parte, especificar a investigação quanto à sustentabilidade, conceito esse que assume posição central em todo e qualquer ramo jurídico que aspire, ainda que minimamente, solucionar as verdadeiras encruzilhadas da Humanidade.

### 2.1 O DIREITO AGRÁRIO COMO UMA CIÊNCIA EM CONSTRUÇÃO E EM CONSTANTE ADAPTAÇÃO

Na lição de Antonio Vivanco, o Direito Agrário é a ordem jurídica que rege as relações sociais e econômicas que surgem entre os sujeitos intervenientes na atividade

---

<sup>4</sup> Preferimos aqui o termo “sustentabilidade” à expressão “desenvolvimento sustentável”, ante a cisão que se operou a partir da Conferência das Nações Unidas do Rio, em 1992, que sugeriu uma fraca sustentabilidade, focada no desenvolvimento, em detrimento de uma forte sustentabilidade, que realmente abranja a concomitância dos diferentes pilares que esse conceito implica. Nesse sentido, para maiores detalhes, v. BOSSELMANN, Klaus. *The principle of sustainability: transforming law and governance*. Hampshire, Burlington: Ashgate, 2008.

<sup>5</sup> O termo “revisão” será utilizado aqui de forma ampla, significando uma ressignificação integral do conceito, inclusive com o questionamento dos parâmetros a serem levados em conta. Já “reajuste” é termo que será empregado com o sentido de mera “atualização” dos índices, ou seja, a adaptação destes de acordo com as inovações tecnológicas, mas considerando sempre os mesmos parâmetros.

agrária, com referência a objetos agrários e com o fim de proteger os recursos naturais, fomentar a produção agropecuária e assegurar o bem-estar da comunidade rural<sup>6</sup>.

Esse ramo do Direito como um sistema autônomo é algo muito recente na história jurídica<sup>7</sup>. O nascimento do Direito Agrário como ciência, consoante aponta Ricardo Zeledón, ocorre na Itália e segue, nas décadas seguintes, para Espanha, França e América Latina<sup>8</sup>. Mais especificamente, as primeiras manifestações da ciência que estuda o Direito Agrário surgem no final do século XVIII e início do século XIX, pela chamada “Escola Toscana”<sup>9</sup>.

Somente muito depois disso é que uma série de fatores levou a que os ordenamentos jurídicos precisassem, diante de uma economia baseada na agricultura, ditar normas distintas daquelas comuns do Direito Civil. Ricardo Zeledón aponta três principais fatores que levaram ao nascimento normativo do Direito Agrário. Primeiro, o *capitalismo*, como um fato político-econômico que introduz novas formas, métodos e filosofias de produção – e isso não ocorreu somente com a indústria e o comércio, mas com a atividade agrária também, como fica evidenciado pelo desenvolvimento de técnicas como o pousio e a rotação de culturas, dos adubos químicos e a invenção das máquinas agrícolas<sup>10</sup>.

O segundo fator que implica o surgimento do Direito Agrário é jurídico e consiste na *ruptura na unidade do direito privado*. Essa ruptura ocorre, porque o Direito Civil e o Direito Comercial mostram-se insuficientes para lidar com os problemas agrários, tanto sob a perspectiva da propriedade da terra (afeto até então ao Direito Civil) como da atividade agrária (afeto ao Direito da Empresa), na medida em que estas (propriedade e atividade) e a produção agrária não interessam somente ao indivíduo, mas a toda a sociedade. Esse interesse social redundava em uma publicização dos direitos civis, a qual leva, por sua vez, a uma flexibilização dos dogmas da “sacralidade” e inviolabilidade da propriedade privada que até então vigiam. A propriedade não mais é absoluta, plena e exclusiva, mas o proprietário da terra é obrigado a nela produzir – regra essa que não poderia ser sustentada no regime privado que até então abarcava a propriedade. Com isso, surge o Direito Agrário com um de seus principais institutos: a propriedade agrária, que em muito se diferencia da propriedade civil<sup>11</sup>.

O terceiro fator que possibilitou o surgimento de uma ciência jusagrária, ainda na visão de Ricardo Zeledón, é a *evolução dos sistemas jurídicos constitucionais*,

---

<sup>6</sup> VIVANCO, Antonio C. *Teoría de Derecho Agrario*. La Plata: Librería Jurídica, 1967. Tomo I. p. 192. Essa definição, ainda que antiga, mostra-se surpreendentemente atual e à frente do seu tempo.

<sup>7</sup> CARROZZA, Antonio; ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Teoría general e institutos de derecho agrario*. Buenos Aires: Astra de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990. p. 5.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 6-7. No mesmo sentido, TRENTINI, Flavia. *Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-3.

<sup>9</sup> CARROZZA, A.; ZELEDÓN, R. *Op. cit.*, p. 8-9.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 10-2.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 13-6.

que é o fator social que leva à preocupação, não mais apenas com os clássicos direitos individuais e políticos, mas agora com direitos humanos, econômicos e sociais. Com o constitucionalismo social, insere-se nos textos constitucionais, a começar pela Constituição mexicana de 1917, em seu art. 27, a necessidade de que a propriedade privada obedeça ao interesse público, principalmente o adequado aproveitamento dos elementos naturais e a distribuição equitativa de riquezas<sup>12</sup>. Na mesma orientação, a Constituição da República de Weimar, de 1919, passa a estabelecer que a propriedade obriga e que seu uso deve servir também ao bem comum<sup>13</sup> e que o cultivo e a exploração da terra é um dever do proprietário para com a sociedade<sup>14</sup>. Essas disposições constitucionais foram somente o início de um movimento que foi seguido por diversos outros textos constitucionais da Europa e das Américas<sup>15</sup>.

Após seu surgimento, o desenvolvimento do Direito Agrário pode ser classificado em três fases, ainda segundo os ensinamentos de Ricardo Zeledón. Primeiramente, ocorre o período do *Direito Agrário clássico*, que se inicia em Florença, na Itália, em 1922, com os estudos de Giangastone Bolla, que foi o primeiro a sustentar uma autonomia do Direito Agrário, fundamentando-se na existência de princípios gerais específicos dessa disciplina. É esse autor que inicia um estudo das fontes do Direito Agrário, com o fim de construir um sistema orgânico, coerente e completo<sup>16</sup>.

O período do *Direito Agrário moderno* é a segunda fase, que se inicia com os estudos de Antonio Carrozza, na Universidade de Pisa, a partir de 1962. Esse autor começa a disseminar a necessidade de se construir uma teoria geral do Direito Agrário. Para fazê-lo, Carrozza rompe com a ideia de sustentar a autonomia do Direito Agrário por meio de seus princípios e passa a construir uma disciplina por meio de seus institutos. Assim, ao invés de partir-se do geral até o particular, agora se partiria dos institutos, posicionados na base do sistema, para se chegar ao topo<sup>17</sup>. Com

---

<sup>12</sup> "Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [...] La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles (sic) de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". O texto, assim como a Constituição de 1917, mantém-se vigente até hoje no México.

<sup>13</sup> O art. 153, no seu terceiro parágrafo, da Constituição de Weimar dizia: "*Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Best*". O texto mantém-se até hoje, com pequenas alterações, no art. 14, 2, da Lei Fundamental alemã.

<sup>14</sup> Art. 155, parágrafo terceiro, primeira parte: "*Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft*". Esse dispositivo não encontra correspondente no texto constitucional alemão hoje vigente.

<sup>15</sup> CARROZZA, A.; ZELEDÓN, R. *Op. cit.*, p. 19-21.

<sup>16</sup> ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Estado del derecho agrario en el mundo contemporáneo*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2004. Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural n. 29. p. 6-8.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 9.

o estudo pormenorizado dos institutos, Carrozza chega a um denominador comum, que passa a chamar de *agrariidade*, que seria um critério identificador dos institutos jusagrários<sup>18</sup>.

Ricardo Zeledón traz, então, uma terceira fase do Direito Agrário, que é aquela em que vivemos hoje e que deve se desenvolver no futuro: é o *Direito Agrário contemporâneo*. Enquanto, no início, a problemática jusagrária era voltada totalmente para os fins econômicos e num segundo momento passa a se preocupar com o social, no Direito Agrário contemporâneo, a disciplina precisa se reformular para assumir um humanismo, isto é, uma preocupação com os direitos humanos e todas as questões a eles conexas, como a fome e o meio ambiente<sup>19</sup>.

O Direito Agrário contemporâneo sustenta-se a partir de uma teoria tridimensional do direito, isto é, fundada em fenômenos jurídicos, axiológicos e fáticos. O fenômeno jurídico é o descobrimento de novas dimensões do Direito e da solidariedade internacional (o meio ambiente, o desenvolvimento, os mercados internacionais e um novo sentido de justiça). O fenômeno axiológico, por sua vez, é consequência do descobrimento daquelas novas dimensões, que reposicionam o Direito Agrário no centro do sistema do ser humano. E, por fim, o fenômeno fático é o produto das inovações das realidades econômicas (afé inclusas as revoluções técnicas e tecnológicas), políticas e ideológicas<sup>20</sup>.

A questão agrária nos tempos atuais não se resume a uma questão exclusivamente econômica, mas é, sem deixar de sê-lo, uma questão de ordem social e jurídico-técnica, que requer um tratamento *interdisciplinar*<sup>21</sup>. O Direito Agrário contemporâneo deve levar em conta não só a transversalidade da questão alimentar e ambiental, mas também muitas outras dimensões e desafios<sup>22</sup>.

Conclui-se, então, que o Direito Agrário é disciplina em construção, sujeita a constantes adaptações, seja porque a realidade fática com que lida é muito volúvel, bastante sujeita às peculiaridades econômicas e sociais, seja porque as normas jurídicas pertinentes exigem frequentes atualizações e reinterpretaciones. O Direito Agrário contemporâneo é aquele que se preocupa com todas essas novas dimensões, reformulando institutos e conceitos a fim de atendê-las. Para os fins do presente estudo, incumbe voltar-se o foco para a dimensão ambiental desse novo Direito Agrário.

As atividades agrárias são todas realizadas em função da natureza e, por isso, o

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 10-11.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 14-7.

<sup>20</sup> ZELEDÓN, R. *Derecho Agrario...*, p. 19-20.

<sup>21</sup> JARQUE, Juan José Sanz. La cuestión agraria a los umbrales del IIIº milenio. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita [Orgs.] *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 30.

<sup>22</sup> ZELEDÓN, R. *Derecho Agrario...*, p. 22-3. No mesmo sentido, MATTOS NETO, Antonio José. *Op. cit.*, p. 96.

Direito Agrário sempre esteve preocupado com o meio ambiente<sup>23</sup>. É indubitável que o ambiental implica limitações ao agrário. Muitos autores, então, têm afirmado a existência de um Direito Agroambiental, como que uma disciplina em que se identifica uma área coincidente entre o agrário e o ambiental<sup>24</sup>. Já na década de 60, Antonio Vivanco enumerava como princípios gerais da disciplina jusagrária o da *conservação do recurso natural* e o do *incremento racional da produção*<sup>25</sup>, fazendo apontar a necessidade de compatibilização entre a atividade agrária e o meio ambiente. Antonio José de Mattos Neto trata não de uma propriedade rural, mas de uma *propriedade agroambiental*, posto que esta deve se atentar sempre para a problemática ambiental<sup>26</sup>. Também Lucas Abreu Barroso defende uma reorientação da propriedade agrária em um contexto de um Estado de Direito Ambiental, isto é, que tem como um de seus deveres a proteção do meio ambiente<sup>27</sup>.

É inoldidável que o Direito Agrário contemporâneo não pode descurar dos valores ambientais e de sua influência sobre todo o Direito, mormente aqueles que lidam diretamente com a natureza. Não se pode mais vincular a atividade agrária apenas a um dever de incremento da produtividade de forma desmedida.

Consoante Antonio José de Mattos Neto, analisando o regramento legal brasileiro, o desenvolvimento agrário desejável é o sustentável<sup>28</sup>. Assim, faz-se oportuno o estudo, ainda que breve, da noção de sustentabilidade, aplicada ao Direito Agrário contemporâneo.

## 2.2 NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE E A PRODUTIVIDADE AGRÁRIA

Tendo em consideração essa evolução jurídica e axiológica do Direito Agrário no último século, pode-se voltar a atenção para outra noção que está impregnada em todo o ordenamento jurídico atual.

É conhecido o conceito de sustentabilidade adotado pelo “Relatório Brundtland”, intitulado “Nosso Futuro Comum” (relatório elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas), baseado nos chamados *três pilares*: econômico, social e ambiental. O relatório enuncia que “*desenvolvimento*

<sup>23</sup> ZELEDÓN, R. *Estado del derecho...*, p. 39.

<sup>24</sup> ZELEDÓN, R. *Derecho Agrario...*, p. 54; TRENTINI, F. *Op. cit.*, p. 9.

<sup>25</sup> VIVANCO, A. C. *Op. cit.*, p. 197.

<sup>26</sup> MATTOS NETO, A. J., *Op. cit.*, p. 30.

<sup>27</sup> BARROSO, Lucas Abreu. O sentido ambiental da propriedade agrária como substrato do Estado de Direito na contemporaneidade. *Revista de direito agrário, ambiental e da alimentação*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 17-29, jul./2004-jun./2005. p. 25-7.

<sup>28</sup> MATTOS NETO, A. J., *Loc. cit.*

*sustentável é aquele que procura atender as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de que as futuras gerações também possam atender suas próprias necessidades*"<sup>29</sup>.

Gerd Winter acrescenta que o mais adequado seria falar em dois pilares (econômico e social) e uma base (ambiental), visto que esta existe independentemente dos pilares, mas aqueles não poderiam subsistir um sem o outro e tampouco sem a base ambiental<sup>30</sup>.

São esses mesmos três pilares que são vistos nos incisos do art. 186, da Constituição Federal, quando define o que deve se entender por *função social da propriedade rural*. Percebe-se, então, a relação muitíssimo aproximada entre esse conceito e a noção de *sustentabilidade*.

Juarez Freitas faz importante crítica ao conceito do Relatório Brundtland, apontando que este relaciona a sustentabilidade tão-somente com as *necessidades* humanas, em uma perspectiva demasiado simplista. Anota o autor que essas necessidades devem ser compreendidas não como aquelas que perfazem uma *insaciabilidade* desmedida. A sustentabilidade não pode ater-se a necessidades humanas, simplesmente, mas todos os seres vivos precisam ser contemplados por esse "futuro comum" almejado pelo Relatório da Comissão de Meio Ambiente da ONU<sup>31</sup>. Nesse sentido, o autor fala em cinco pilares da sustentabilidade – e não os usuais três –, para, além das dimensões social, econômica e ambiental, incluir a *ética* e a *jurídico-política*<sup>32</sup>.

Ignacy Sachs, um dos idealizadores do conceito de desenvolvimento sustentável, também faz alusão à existência de cinco pilares da sustentabilidade, quais sejam: o social, o ambiental, o econômico e, além desses, o *territorial* e o *político*. O pilar territorial, na visão do autor, é o atinente à distribuição espacial dos recursos, considerando que, hoje, o problema não é a escassez, mas a má distribuição. Ademais, o pilar político, também para esse autor, mostra-se essencial, pois de nada adianta que se alcancem os objetivos dos demais pilares sem que as liberdades políticas sejam preservadas<sup>33</sup>.

É preciso notar, como faz Edith Brown Weiss, que a sustentabilidade admite uma dimensão intrageracional e outra intergeracional. Vale dizer, não são só as presentes gerações que devem ser beneficiadas com um desenvolvimento sustentável, mas também as *futuras gerações* precisam ser atendidas. Tanto os custos como os

---

<sup>29</sup> WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report "Our Common Future"*. Oslo, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2013. Tradução livre.

<sup>30</sup> WINTER, Gerd. *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*. Campinas (SP): Milenium, 2009. Tradução de Carol Manzoli Palma. p. 2-4.

<sup>31</sup> FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 46-8.

<sup>32</sup> *ibidem*, p. 58-71.

<sup>33</sup> SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 15-6.

benefícios da sustentabilidade, nesse prisma, devem recair da mesma maneira sobre as presentes e futuras gerações<sup>34</sup>. Daí a necessidade de se falar em uma *equidade intergeracional*, que, para essa autora, implica três princípios: a conservação de opções (deve-se agir de tal maneira a não se extinguir as possibilidades de escolha das futuras gerações), a conservação da qualidade ambiental (o meio ambiente deve ser preservado de forma a garantir que as futuras gerações o recebam no mesmo, ou melhor, estado em que recebemos) e a conservação do acesso (deve-se preservar o acesso ao legado das gerações passadas, garantindo que as futuras também possam dele desfrutar)<sup>35</sup>.

A Constituição brasileira fornece fundamentos para que se sustente uma raiz constitucional da sustentabilidade, conforme afirma José Afonso da Silva, ao asseverar que o art. 225, da CF, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, ponto em que, segundo aquele autor, a Constituição está fornecendo precisamente o conteúdo essencial da sustentabilidade<sup>36</sup>.

Com outros fundamentos, não é diferente a conclusão de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, para quem o reconhecimento de uma função social e de uma função ecológica da propriedade na Constituição de 1988 acaba por revelar uma ordem jurídico-econômica vinculada ao dever de um desenvolvimento sustentável<sup>37</sup>.

Não há dúvidas, portanto, que o regime constitucional brasileiro dá guarida ao princípio da sustentabilidade, em toda a amplitude aqui exposta, inclusive com atenção à equidade intergeracional, implícita no dever de proteção das futuras gerações, que também é expressamente mencionado no *caput* do art. 225, da Constituição.

Com relação em específico à atividade agrária, deve-se mencionar a Agenda 21, documento assinado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (mais conhecida como Rio-92), que traz uma seção inteira dedicada à agricultura sustentável e o desenvolvimento rural (seção 14). Aquele documento, importante fonte de Direito Internacional, ainda que considerado *soft law*, já fazia constar a preocupação com o aumento populacional e a necessidade de suprir as necessidades dessa população, asseverando que a agricultura tem que enfrentar o desafio dessa realidade, principalmente com o aumento da produção das terras atualmente exploradas e evitando-se a exaustão ainda maior de terras que não são apropriadas para o cultivo<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> WEISS, Edith Brown. In *Fairness To Future Generations and Sustainable Development*. *American University International Law Review*, v. 8, n. 1, p. 19-26, 1992. p. 19.

<sup>35</sup> WEISS, E. B. *Op. cit.*, p. 22-3.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 8 ed. atl. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 25. No mesmo sentido, v. MATTOS NETO, A. J., *Op. cit.*, p. 95-6.

<sup>37</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: RT, 2011. p. 235.

<sup>38</sup> Item 14.1 da Seção II, da Agenda 21.

O maior objetivo, consignado na Agenda, é o incremento da produção de alimentos de forma sustentável e com segurança alimentar. O documento foca na necessidade de se explorar terras aptas a uma maior produtividade, deixando as inaptas para outros usos. Para tal, é recomendada a busca pelo aumento de produtividade, a fim de que se evite a expansão da atividade agrícola para regiões de solo pobre e de ecossistemas frágeis<sup>39</sup>. Outra frente de atuação é a diversificação dos usos da propriedade rural e o aumento da segurança alimentar. Em outra seção, ainda, a Agenda 21 faz referência à necessidade de se atentar aos agricultores, principalmente aqueles da agricultura familiar e de pequena escala<sup>40</sup>.

Antonio Mattos Neto assevera que o modelo tradicional de produtividade imediata não mais é admitido, sendo imprescindível a sustentabilidade da atividade agrária, ou seja, a busca do rendimento econômico deve ser consorciada à manutenção e estabilidade do meio ambiente, preservação dos recursos naturais e proteção da saúde dos agricultores e consumidores<sup>41-42</sup>.

Como bem aponta Ricardo Zeledón, o desenvolvimento sustentável, a partir da Rio-92, passa a se tornar um verdadeiro “megadireito”, que opera um corte nas ciências jurídicas como um todo, não deixando nenhum de seus ramos incólume das consequências da observância desse princípio<sup>43</sup>. Esse autor ainda alerta que os temas surgidos na Rio-92 representam novos desafios para o direito agrário, que devem ser assumidos com uma visão histórica e projetando a disciplina até o futuro<sup>44</sup>.

Importante e inegável influência exerce o conceito de sustentabilidade sobre o Direito Agrário. Desde as primeiras menções em textos legais (como a Agenda 21 pode ser considerado), a sustentabilidade vem atrelada à necessidade de adaptação da atividade agrária a esse valor, que hoje opera um corte perante toda normatividade jurídica nacional e internacional.

### 3. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E OS NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE AGRÁRIA

Colocadas essas premissas, imprescindíveis ao Direito Agrário contemporâneo, passa-se a estudar o que o ordenamento jurídico brasileiro entende como *propriedade*

---

<sup>39</sup> Item 14.25 da Seção II, da Agenda 21.

<sup>40</sup> Item 32 da Seção III, da Agenda 21.

<sup>41</sup> MATTOS NETO, A. J., *Op. cit.*, p. 30-1.

<sup>42</sup> Nesse sentido é que o Projeto de Lei do “Estatuto do Produtor Rural” (Projeto de Lei do Senado de n. 325/2006) prevê, em seu art. 24, que “É dever do produtor rural a exploração sustentável da terra e a preservação do meio ambiente”.

<sup>43</sup> ZELEDÓN, R. *Estado del derecho...*, p. 77-9.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 82.

*produtiva* e, com base nesse ordenamento, qual é a posição jurídica desse conceito e as repercussões de sua aplicação pelas instituições jurídico-políticas. Na segunda subseção, passar-se-á a discutir em específico a questão da necessidade (ou não) de modificação de parâmetros e índices de produtividade.

### 3.1 A PROPRIEDADE PRODUTIVA COMO CONCEITO JURÍDICO

A Constituição Federal de 1988 dispôs, no seu Capítulo intitulado “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”, logo após caracterizar o regime jurídico da desapropriação para fins de reforma agrária e logo antes de indicar os elementos da função social da propriedade rural, que seria insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária (trazida no art. 184) a propriedade produtiva (art. 185, II), acrescentando ainda que a lei deverá garantir *tratamento especial* para essa espécie de propriedade e estabelecer normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua *função social* (parágrafo único do art. 185)<sup>45</sup>.

Desapropriação, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello, “é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público”<sup>46</sup>. A desapropriação para fins de reforma agrária, também alcunhada de “desapropriação agrária”<sup>47</sup>, é espécie do gênero desapropriação por interesse social, que é aquele em que o bem expropriado é destinado a terceiros, alheios à relação estatal de desapropriação, com fins de atenuação de desigualdades sociais<sup>48</sup>. Os imóveis obtidos pela desapropriação agrária são destinados à utilização de particulares, os ditos beneficiários da reforma agrária, tal qual acontece com qualquer desapropriação por interesse social. Sua finalidade, ademais, é a reforma agrária, cujo objetivo, em última instância, é a atenuação de desigualdades sociais no meio agrário.

Além disso, a desapropriação para fins de reforma agrária é uma das espécies de *desapropriação-sanção*, ou *extraordinária*, que é aquela cuja indenização não é totalmente paga em dinheiro<sup>49</sup>, mas em *títulos da dívida pública*, tendo em vista que

---

<sup>45</sup> Para alguns autores, a inserção dessa norma no texto constitucional representa verdadeira vitória do movimento de contra-reforma. Nesse sentido, cf. SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito Agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 244-7.

<sup>46</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 831-2.

<sup>47</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 135.

<sup>48</sup> ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: LTr, 1990. p. 53.

<sup>49</sup> MELLO, C. A. B. de., *Op. cit.*, p. 832; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 320-3; GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo:

o proprietário descumpriu obrigação inerente à propriedade expropriada.

Quanto ao estabelecimento de “requisitos relativos a sua função social”, a Constituição pareceu dispor sobre uma função social *especial* da propriedade produtiva. Importante que se note, contudo, que a propriedade produtiva deve cumprir a função social tal qual qualquer outro tipo de propriedade. Os tipos de propriedade são diversos, pois diversas são suas finalidades e objetivos, e para cada um deles há uma função social especial, posto que esse princípio atua diversamente a cada tipo de propriedade, seja ela rural ou urbana, pública ou privada, agrícola ou industrial, de produção ou de consumo<sup>50</sup>. Conforme anota José Carlos de Moraes Salles, o conceito de propriedade produtiva é expressão concreta e corolário direto do *princípio da função social da propriedade*<sup>51</sup>.

Por seu sentido literal, propriedade produtiva é aquela que dá frutos, gera rendimentos e cria bens para satisfação das necessidades humanas. Trata-se de um conceito aplicável de forma muito direta com relação à atividade agrícola, à produção agropecuária, a rendimentos econômicos. Não é à toa que o art. 185 está colocado no capítulo da *Política Agrícola e Fundiária*. É com a atenção voltada para esse tema que o conceito de propriedade produtiva deve ser definido.

Noutro vértice, a propriedade improdutiva é aquela que não gera renda nem atende necessidades humanas. É o imóvel deixado à especulação imobiliária, sem que qualquer atividade econômica seja nele exercida; é aquele que descumpra a *função social da propriedade* em pelo menos um de seus aspectos (mormente o art. 186, I, que determina o aproveitamento racional e adequado da propriedade rural)<sup>52</sup>.

A Lei n. 8.629/1993 regulamenta o art. 185, da CF, estabelecendo parâmetros para a definição do que deve ser considerada propriedade produtiva. O art. 6º daquela lei define dois índices mínimos de produtividade, que devem ser alcançados simultaneamente, sob pena de a propriedade ser considerada improdutiva e, portanto, suscetível à desapropriação para fins de reforma agrária.

O primeiro índice é o Grau de Utilização da Terra (GUT), que deve ser calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. A *área efetivamente utilizada* é aquela definida no §3º do art. 6º da Lei n. 8.629/1993, isto é, áreas plantadas com produtos vegetais (independentemente de

---

Saraiva, 2007. p. 763.

<sup>50</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 274.

<sup>51</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 6. ed. rev., atl. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 771-2.

<sup>52</sup> Acerca da discussão a respeito da susceptibilidade à desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade produtiva que descumpra a legislação ambiental, v. BASSO, Joaquim. Desapropriação para fins de reforma agrária de imóvel rural produtivo com fundamento no descumprimento da função socioambiental da propriedade. In: Vladimir Oliveira da Silveira et. al.. (Org.). *Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI* [Recurso eletrônico]. Florianópolis, 2012, p. 13.173-13.203.

seus rendimentos), áreas de pastagens (desde que com um mínimo de lotação – relação de animais por área –, atualmente definido na Instrução Normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de n. 11, de 04 de abril de 2003), de extrativismo vegetal (desde que observados índices mínimos de rendimento, da mencionada instrução normativa, e a legislação ambiental), de exploração de florestas nativas (com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão competente – atualmente, são definidas, também na instrução normativa do INCRA de n. 11/2003) e aquelas em processo de formação ou recuperação de pastagens ou culturas permanentes, tecnicamente conduzidas. A *área aproveitável total* é a área total do imóvel, excluídas as seguintes: áreas ocupadas por construções ou instalações não produtivas; áreas imprestáveis a qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal; áreas sob a efetiva exploração mineral; as APP e demais áreas protegidas pela legislação ambiental, entre as quais pode se incluir a reserva legal (art. 10, da Lei n. 8.629/1993)<sup>53</sup>.

O GUT deve ser de no mínimo 80% (oitenta por cento). Isso significa que oitenta por cento da *área aproveitável do imóvel* deve estar sendo *efetivamente utilizada*, aplicando-se para cada uma dessas expressões os conceitos legais acima expostos.

Não basta, contudo, que o imóvel rural atinja o grau mínimo de utilização para ser considerado produtivo. É preciso, também, alcançar certo índice de Grau de Eficiência na Exploração (GEE). O cálculo desse índice é disciplinado no §2º do art. 6º, já referenciado, que subdivide a metodologia para produtos vegetais (no inciso I, que deverá abranger tudo aquilo que não for animal, aí inclusa a exploração extrativista vegetal ou florestal) e para a exploração pecuária (inciso II). Em cada um desses casos, deverá se dividir a quantidade produzida (vegetais) ou número de animais criados (pecuária) pelos índices mínimos estabelecidos na Instrução Normativa do INCRA de n. 11/2003. O resultado de cada uma das atividades deverá ser somado (inciso III), dividido pela área efetivamente utilizada e multiplicado por cem, devendo o produto final ser maior que 100% (cem por cento).

Em uma simplificação, atinge o GEE mínimo o produtor que alcança os *índices mínimos* de produtividade estabelecidos nas tabelas anexas à Instrução Normativa do INCRA já referida. Se certo produto não tiver previsão de um índice mínimo nas tabelas do INCRA, será considerada sua área como se houvesse produzido no índice mínimo permitido de eficiência (ou seja, 100% de GEE), conforme dispõe o §6º do art. 6º, da Lei n. 8.629/1993<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> É o que se encontra disposto no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela Norma de Execução/INCRA/DT/nº 52/2006. Esse Manual, que serve de orientação para os peritos do INCRA, nas avaliações dos imóveis rurais, dispõe que só pode ser considerada a reserva legal averbada na matrícula do imóvel (item 3.6.14 do Módulo II). Para maiores detalhes, v. BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incria. *Lei 8629/93 comentada por procuradores federais*: uma contribuição da PFE/Incria para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 113-23.

<sup>54</sup> BRASIL. *Op. cit.*, p. 94-5.

Em termos simplistas, a exigência do GUT e do GEE mínimos significa que, para ser considerada produtiva, uma propriedade deve ter efetivamente utilizada 80% da sua área aproveitável e, ao mesmo tempo, o que for lá produzido deve atingir os índices mínimos definidos na Instrução Normativa do INCRA.

O §7º do art. 6º prevê a ocorrência de caso fortuito ou força maior na produção que leve ao não cumprimento do GEE. Nesse caso, se devidamente comprovada sua ocorrência, a propriedade não perderá a qualificação de produtiva<sup>55</sup>. Observe-se que esse dispositivo afasta a argumentação usualmente levantada para contradizer a necessidade de atualização dos índices de produtividade, pela qual eventual aumento na exigência de produção poderia levar a uma crise, caso qualquer adversidade reduzisse a produção. É certo que a atividade agrária, mais do que a maioria, está sujeita a intempéries da natureza que escapam do controle dos proprietários. Por essa mesma razão que isso está contemplado nesse art. 6º, §7º, da Lei n. 8.629/1993.

A Instrução Normativa do INCRA de n. 11/2003 regulamenta alguns detalhes dos cálculos expostos e apresenta *seis tabelas anexas* a seu corpo normativo, as quais apresentam o seguinte conteúdo: as duas primeiras tabelas tratam dos rendimentos de produtos agrícolas (muitos deles diferenciados para mais de uma região do Brasil) e extrativos (com apenas um índice no país inteiro para cada produto) para os fins de cálculo do GEE; a tabela 4 traz os índices de pecuária para cálculo de GEE (divididos em diferentes zonas de pecuária); as tabelas n. 3 e 5 estabelecem níveis mínimos de rendimento para produtos extrativistas e para pecuária abaixo dos quais suas respectivas áreas não são consideradas efetivamente utilizadas; e a sexta e última tabela apresenta dados para cálculo da lotação para fins de aferição de rendimentos da atividade de pecuária, que são apresentados em unidade animal (UA), ao invés da usual “cabeça por hectare” que era utilizado anteriormente.

Percebe-se, pois que o conceito jurídico de propriedade produtiva, conforme a legislação brasileira hoje vigente, envolve dois aspectos indissociáveis – a utilização da terra e a eficiência nessa utilização. Esses aspectos, por sua vez, dependem de índices e parâmetros que são fornecidos por normas infralegais, editadas pelo INCRA.

### **3.2 OS NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE AGRÁRIA NO BRASIL E A DETERMINAÇÃO LEGAL DE AJUSTES PERIÓDICOS**

Posto o quadro legislativo vigente, tratado até aqui, é necessário voltar-se para um breve histórico sobre a previsão legal de índices de produtividade, a fim de investigar qual a finalidade original dessa previsão e compará-la ao que hoje se

---

<sup>55</sup> No entender dos procuradores federais do INCRA, somente o GEE insere-se nessa exceção; o GUT, não (BRASIL. *Op. cit.*, p. 95).

apresenta necessário.

O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), em seu art. 46, ao tratar do cadastro de imóveis rurais, estabeleceu a necessidade de que esses cadastros contivessem, entre outros dados, as “condições da exploração e do uso da terra”, indicando, por exemplo, “os volumes e os índices médios relativos à produção obtida” (art. 46, III, “e”). O §1º desse dispositivo fala em dados complementares para as áreas prioritárias de reforma agrária (conceito hoje inaplicável<sup>56</sup>), que têm por finalidade a aferição da *capacidade de uso atual e potencial* do imóvel rural. Entre esses dados complementares, a alínea “e” traz os “limites mínimos de produtividade agrícola”, além de outros dados que precisam ser considerados na verificação da *capacidade de uso* do imóvel. Esses dados envolvem o nível tecnológico da produção; as dimensões mínimas, máximas e ótimas do imóvel; a vocação agrícola das terras e seu valor; e a força de trabalho necessária e disponível para realizar a produção.

Com base nesse dispositivo, a fim de regulamentá-lo, o órgão agrário (antecessor do INCRA) fixou, entre 1965 e 1973, “coeficiente de rendimento econômico” (Decreto n. 55.981, de 31 de março de 1965, e Instrução Especial IBRA n. 1/1965); e entre 1973 e 1980, “coeficiente de produtividade” (Decreto n. 72.106, de 18 de abril de 1973, no capítulo que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, e Instrução Especial INCRA n. 5a/1973)<sup>57</sup>.

A Lei n. 6.746, de 10 de dezembro de 1979, veio a alterar os arts. 49 e 50 do Estatuto da Terra, que tratam do ITR. Com essa modificação, foi trazido para o âmbito legal os conceitos de “grau de utilização da terra” e “grau de eficiência obtido nas diferentes explorações” (art. 49, III e IV, do Estatuto da Terra), que viriam a ser reiterados na Lei n. 8.629/1993, já acima aludida.

Subsequentemente, adveio o Decreto n. 84.685, de 6 de maio de 1980, que, em seu art. 8º, veio a definir o que se deveria entender pelos graus de utilização e de eficiência, mencionados na Lei (a finalidade aqui era para mera concessão de estímulos fiscais<sup>58</sup>). Os arts. 9º e 10, desse mesmo Decreto, definiam também o que se deveria entender por “área efetivamente utilizada” e como seria o cálculo do grau de eficiência, em termos muito semelhantes aos atualmente regulados pela Lei n. 8.629/1993 – à exceção, principalmente, do índice de lotação de pecuária, então aferível em cabeça por hectare, e com relação às disposições atinentes a atividades extrativistas, que não eram consideradas com os mesmos detalhes da atual redação.

Esse Decreto delegava, ainda, o estabelecimento de índices quantitativos que

---

<sup>56</sup> Com a Constituição de 1988, as únicas áreas que seriam insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária são as pequenas e médias propriedades rurais, desde que seu proprietário não possua outra, e as propriedades produtivas (art. 185). Passa a ser desnecessário, então, falar-se em áreas prioritárias de reforma agrária.

<sup>57</sup> RAMOS, Pedro. *Índices de rendimento da agropecuária brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD, 2005. p. 23; BRASIL. *Op. cit.*, p. 126.

<sup>58</sup> BRASIL, *Op. cit.*, p. 126.

definiriam os valores do GUT e do GEE a uma “Instrução Especial” do INCRA, que veio a ser editada ainda no mesmo mês de publicação daquele Decreto, em 28 de maio de 1980, na Instrução Especial de n.º 19. Essa norma interna do INCRA, de 1980, é que trouxe, pela primeira vez, as tabelas de rendimento que devem ser consideradas no cálculo do GUT e do GEE, as quais são repetidas quase que integralmente até hoje, na Instrução Normativa n. 11/2003, estudada no tópico anterior.

Daí a razão de descontentamento dos setores que defendem a reforma agrária. Os atuais índices mínimos de rendimento são os mesmos daqueles estabelecidos em 1980 – e esses já eram defasados à época, pois se baseavam no censo agropecuário de 1975. É certo que muito se passou desde aquela época e o setor de produção agrária muito avançou, principalmente em relação às tecnologias de produção. Não obstante, a regulamentação jurídica continua a exigir os mesmos índices mínimos de produtividade que exigia há mais de trinta anos.

Com o advento da Constituição de 1988, um novo conceito foi inserido no seu art. 185, II, qual seja, o de propriedade produtiva. Com o intuito de definir os parâmetros do que seria essa propriedade considerada produtiva, que estaria imune do procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, a Lei n. 8.629/1993, até hoje vigente, como visto, transplantou, então, o conceito de GUT e GEE, aplicáveis inicialmente para a aferição de incentivos fiscais.

A primeira crítica que emana do exposto é sobre a transposição de conceitos que eram aplicados a estímulos fiscais (GUT e GEE) para normas definidoras da política de reforma agrária – visto que esses parâmetros são capazes de selecionar as áreas que estão ou não sujeitas a desapropriação para esses fins.

Do ponto de vista de uma política agrícola, é necessário e útil que haja norma impositiva de graus de utilização e de exploração mínimos, com o fim de estimular o cumprimento da função social da propriedade rural. No entanto, sob a perspectiva de uma política de reforma agrária, é necessário o estabelecimento de normas proibitivas, isto é, que definam limites a partir dos quais não se permite mais que o proprietário exerça seu direito sobre o imóvel rural, devendo este ser objeto de reforma agrária, mediante a imposição de uma desapropriação-sanção.

Pedro Ramos aponta que três foram as principais alterações da Lei n. 8.629/1993, no que toca à definição do GUT e GEE: a) foi introduzida a “unidade animal” como referência para a lotação das atividades de pecuária, ao invés do simplista “cabeça por hectare”, que trazia distorções; b) foi inserida a necessidade de definição dos índices de produtividade para cada *microrregião homogênea*, ou seja, de maneira específica para as necessidades e possibilidades de cada região; e c) a necessidade de reajuste periódico desses índices, disciplinada no art. 11<sup>59</sup>.

As duas últimas modificações até hoje não surtiram efeitos práticos, pois as regiões consideradas nas tabelas da Instrução Normativa n. 11/2003 são as mesmas

---

<sup>59</sup> RAMOS, P. *Op. cit.*, p. 24-5.

grandes regiões (e não “micro”) que eram definidas na instrução especial de 1980; e os reajustes periódicos jamais foram feitos. Apenas a primeira modificação surtiu efeitos práticos, já que foi acrescida à Instrução Normativa do INCRA de n. 8, de 3 de dezembro de 1993, uma sexta tabela, relativa aos fatores de conversão de unidade animal, já mencionada no tópico anterior<sup>60</sup>.

Pedro Ramos narra quatro tentativas de atualização dos índices de produtividade, fazendo notar que desde antes mesmo da Lei n. 8.629/1993 já existia essa preocupação. A primeira proposta de atualização ocorreu em 1989 e foi oriunda de um convênio do então Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e a Faculdade de Economia da Universidade Estadual de Campinas (FECAMP), do qual aquele autor fez parte. Esses estudos levavam em consideração o censo agropecuário de 1980 e procuraram identificar microrregiões para cada produto agrícola. A proposta oriunda desse convênio foi abortada com a troca de governo e nunca foi aprovada<sup>61</sup>.

Novo convênio foi firmado no final de 1992. Dessa vez, a pesquisa levou em conta o censo agropecuário de 1985 e já considerava as discussões do que viria a ser a Lei n. 8.629/1993, cujo projeto tramitava no Congresso. O terceiro estudo, realizado pelo convênio INCRA/FECAMP, que foi acordado em 1994, voltou-se principalmente para a discussão dos índices de lotação de pecuária (considerando agora as modificações trazidas pela Lei n. 8.629/1993) e a necessidade de regionalização desses índices que definiriam a “unidade animal”. O resultado desse terceiro estudo é hoje visto na Tabela 6 da Instrução Normativa do INCRA de n.º 11/2003, como já mencionado. Por fim, o quarto e último estudo foi realizado em 1999, com base no Censo Agropecuário 1995/1996, que chegou a uma proposta mais detalhada, inclusive com a divisão de microrregiões pelo Brasil e atribuição da importância de cada cultura para cada região. Amplos debates sucederam no campo científico a respeito dessa proposta, tendo sido nomeado, por portaria interministerial, grupo de trabalho para discussão da proposta<sup>62</sup>.

Esse Grupo reuniu-se com representantes do INCRA, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 25 de setembro de 2002. A reunião resultou no estabelecimento de metas de curto e médio prazo, sendo que entre aquelas estava a recomendação de *manutenção* dos atuais índices de produtividade (o que foi adotado pela Instrução Normativa hoje vigente) e, a médio prazo, novos estudos deveriam ser feitos para que

---

<sup>60</sup> Para uma discussão sobre os índices de produtividade da pecuária, v. SORIO JÚNIOR, Humberto. *A ciência do atraso: índices de lotação pecuária no Rio Grande do Sul*. 2. ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2001.

<sup>61</sup> RAMOS, P. *Op. cit.*, p. 25-6.

<sup>62</sup> Para maiores detalhes de todos esses estudos, cujo objeto não caberia ao presente artigo, cingido à visão jurídica da questão, v. RAMOS, P. *Op. cit.*, p. 27-34.

houvesse uma “mudança de paradigma da propriedade produtiva”, com a mudança dos indicadores e a *inserção de indicadores ambientais*<sup>63</sup>.

Essas considerações são suficientes para estabelecer a complexidade técnico-científica que implica a definição de índices mínimos de produtividade. O presente estudo, restrito à perspectiva jurídica da questão, não poderia descer aos pormenores dessa problemática eminentemente técnica, mais afeita às ciências econômicas ou agronômicas<sup>64</sup>.

Algumas notas, no entanto, precisam ser feitas, ainda que sirvam para relacioná-las à legislação aplicável. Primeiro, as medidas de produtividade parciais, que são aquelas que relacionam dois fatores de produção (como a quantidade de produto por área de terra, que é a mais utilizada na agropecuária) sempre são apenas parciais, isto é, deixam de considerar outros fatores de produção e condicionantes que também influem na determinação da produtividade<sup>65</sup>. Existem outras formas de se mensurar a produtividade que consideram os fatores de produção na integralidade, apontando para uma maior ou menor eficiência dos insumos de produção<sup>66</sup>. No entanto, para os fins de estabelecimento de índices mínimos de produtividade ao nível normativo, seria necessário um banco de dados, em nível nacional, para todos os parâmetros a serem considerados, o que inviabiliza esse tipo de discussão para a aplicação do art. 11, da Lei n. 8.629/1993<sup>67</sup>.

Sob o ponto de vista do Direito Agrário contemporâneo, o mais desejável é que a produtividade seja mensurada pela eficiência na utilização dos insumos de produção na sua integralidade, ao contrário dos atuais índices que fixam certo patamar de produção em relação à área produzida, atendo-se somente ao fator de produção “terra”. Isso porque, sob o prisma da sustentabilidade e da dimensão ambiental do Direito Agrário, outros insumos devem ser levados em consideração, permitindo-se definir não só uma produtividade imediata, para um determinado período fixo, mas uma relação de continuidade dessa produção, isto é, a possibilidade de que determinada forma de exploração possa ser obtida ao longo do tempo, de modo a atender não só as presentes, como também as futuras gerações, ou seja, de maneira realmente *sustentável*.

Os parâmetros de produtividade, ademais, deveriam considerar não só o aspecto quantitativo da produção, mas também o aspecto qualitativo, servindo de estímulo ao aumento da produtividade com segurança alimentar e a diversificação da produção, tanto propalada pela Agenda 21.

---

<sup>63</sup> RAMOS, P. *Op. cit.*, p. 33-4.

<sup>64</sup> Uma parte dessa discussão técnica pode ser conferida em GASQUES, José Garcia *et al.*. Condicionantes da produtividade da agropecuária brasileira. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano XIII, n. 3, p. 73-90, jul./set. 2004.

<sup>65</sup> Nesse sentido, GASQUES, J. G. *et al.*. *Op. cit.*, p. 74.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 74-5.

<sup>67</sup> RAMOS, P. *Op. cit.*, p. 27-30.

Uma medida de produtividade mais relacionada com a eficiência na utilização dos insumos de produção é aquela relacionada com a *capacidade de uso do solo*, que seria a mais ideal, do ponto de vista da sustentabilidade<sup>68</sup>. Essa visão, além de ser defendida por economistas que estudam a questão, possui lastro na legislação pátria. O art. 46, §1º, do Estatuto da Terra, já aludido acima, faz referência à necessidade de determinação da “capacidade do uso atual e potencial” do solo, enumerando diversos fatores que precisam ser considerados para essa determinação. Esse dispositivo, direcionado às “áreas prioritárias de reforma agrária”, tem sido esquecido da mesma maneira que estas foram. Porém, ainda pode ser resgatada essa ideia, muito precisa, técnica e aplicável aos tempos atuais, inclusive pela obrigatoriedade da alimentação dos dados que compõem essa variável por meio do Cadastro Rural.

Fala-se, ainda, na necessidade de estabelecimento de indicadores de dimensão ambiental para a definição de propriedade produtiva<sup>69</sup>. Sem dúvida, seria o mais adequado e também o sistema constitucional brasileiro indica essa necessidade. Seja pelo art. 186, da CF, que define a função social da propriedade, estabelecendo a necessidade de um “aproveitamento racional e adequado” e da “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis”, seja pelo art. 225, da CF, que impõe um dever de todos de preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O reajuste periódico dos índices de produtividade é necessário, até mesmo por força de imperativo legal, pois é certo que a produtividade cresceu nos últimos 35 anos, ou seja, desde o censo agropecuário de 1975<sup>70</sup>. A razão da necessidade dessa atualização, contudo, não se restringe aos avanços tecnológicos, mas abrange, mais uma vez, a necessidade de estímulo do setor produtivo, que demanda aumento da produção e, com isso, a diminuição da expansão das fronteiras agrícolas, com a consequente diminuição do desnecessário desmatamento das florestas e degradação de outros frágeis ecossistemas.

Todavia, não se deve defender levemente um aumento desmedido dos índices de produtividade, apenas com o fim de aumentar o espectro de alcance da política de reforma agrária – até mesmo porque, ao que parece, o Poder Público sequer investe na infraestrutura necessária para desapropriar as propriedades improdutivas que já existem sob os atuais parâmetros. O aumento desmedido e irracional da produtividade não pode ser incentivado. Daí porque a necessidade de parâmetros mais complexos e holísticos, que abranjam indicadores ambientais e de sustentabilidade, a fim de se estimular não só o aumento quantitativo da produção, mas também qualitativo, sempre visando a segurança alimentar das presentes e das futuras gerações.

---

<sup>68</sup> Sustentando essa posição, mas alertando para a o problema da falta de base de dados em nível nacional que seja suficiente para orientar uma política pública, v. RAMOS, P. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>69</sup> RAMOS, P. *Op. cit.*, p. 32-3.

<sup>70</sup> José Garcia Gasques e outros, considerando também outros fatores de produção, chegaram à conclusão de que o crescimento da produtividade no Brasil deu-se a uma taxa anual de 3,30% desde 1975 (GASQUES, J. G. *et al.*. *Op. cit.*, p. 88).

#### **4. CONCLUSÕES ARTICULADAS**

**1.** A aferição da produtividade agrária não está adequadamente regulada pelo atual corpo normativo, incluídas aí as normativas infralegais, que estabelecem índices de produtividade baseados em parâmetros insuficientes, bem como desatualizados.

**2.** A norma do art. 185, II, da Constituição, não pode ser utilizada simplesmente como norma proibitiva, mas também deve ser regulamentada de forma a servir de estímulo para o desenvolvimento de uma produção adequada, racional e com respeito aos recursos naturais.

**3.** Os graus de utilização e de eficiência na exploração são úteis como normas impositivas e não como normas proibitivas. A obediência a graus mínimos de utilização e de eficiência na exploração baseados em uma média nacional (censo agropecuário) é útil para estimular os proprietários a realizar a atividade agrária que a sociedade deles espera.

**4.** É necessária a revisão dos atuais parâmetros de medição de produtividade para além da mera atualização de índices. A atual definição legal de propriedade produtiva não é aceitável para o fim de definir as propriedades que devem ser objeto de desapropriação agrária (norma proibitiva).

**5.** Essa definição de propriedade produtiva sob o aspecto proibitivo (submisso à sanção de desapropriação) deve abranger outros parâmetros, como a capacidade de uso do solo (nos termos já previstos no art. 46, §1º, do Estatuto da Terra) e indicadores ambientais de produção.