

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FABIANA AUGUSTA DE ARAÚJO PEREIRA

INJUSTIÇA FISCAL NO CAMPO:

O Imposto sobre a propriedade Territorial Rural como instrumento de
concentração de terras

Recife

2019

FABIANA AUGUSTA DE ARAÚJO PEREIRA

INJUSTIÇA FISCAL NO CAMPO:

O Imposto sobre a propriedade Territorial Rural como instrumento de
concentração de terras

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências jurídicas, Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Direito.

Área de concentração: Transformações do Direito Público.

Linha de pesquisa: Estado e Regulação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luciana Grassano de Gouvêa Melo

Recife

2019

Bibliotecária Ana Cristina Vieira, CRB-4/1736.

UFPE (BSCCJ 2021-27)

FABIANA AUGUSTA DE ARAÚJO PEREIRA

INJUSTIÇA FISCAL NO CAMPO:

O Imposto sobre a propriedade Territorial Rural como instrumento de
concentração de terras

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências jurídicas, Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Direito.

Aprovada em: 06/12/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Luciana Grassano de Gouvêa Melo (Presidente)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Basile Georges Campos Christopoulos (Examinador externo)
Universidade Federal da Paraíba

Prof. Dr. Roberto Gomes de Albuquerque Junior (Examinador externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Antonio Machado Guedes Alcoforado (Examinador externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Dra. Mariana Pimentel Fischer Pacheco (Examinadora interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Dra. Fernanda Barreto Lira (Examinadora interna)
Universidade Federal de Pernambuco



Brasil: a terra que queríamos ver dividida.

Com amor, dedico esta tese à memória do meu avô Nuta,
o homem da luta.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre, e primeiramente, a Deus por ter me abençoado com uma família tão generosa e compreensiva, cujo apoio e encorajamento constante foram indispensáveis para que eu conseguisse seguir adiante, a despeito das inúmeras dificuldades que surgiram ao longo do doutorado. Sou imensamente grata aos meus pais por terem germinado em mim a semente da irrisignação contra as desigualdades sociais e por agitarem em mim o clamor por justiça.

Esta tese não teria sido possível sem a inspiração, a condução e a força de minha orientadora, a Professora Doutora Luciana Grassano. No obstinado empenho dela em construir um país mais justo e fraterno, encontrei abrigo para minhas inquietações e ânimo para lutar por dias melhores.

Não posso deixar de render gratidão aos meus colegas da Procuradoria Regional Federal da 5ª Região, sobretudo aos colegas do Núcleo de Atuação Administrativa, por tantas vezes terem me socorrido nos momentos mais difíceis ao longo da elaboração desta tese. Agradeço especialmente aos colegas do Subnúcleo Prioritário de Matéria Administrativa e ao amigo e coordenador Antônio Moura cuja compreensão e gentileza possibilitaram esta jornada.

Agradeço enormemente à querida Carminha por seu carinho, atenção e infinita paciência comigo e a todos os colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco.

Agradeço enormemente às bibliotecárias da Biblioteca da AGU e da Justiça Federal de Pernambuco por tantas vezes terem me auxiliado com pesquisas difíceis.

Sou grata aos professores e amigos do PPGD pelo convívio, companheirismo e aprendizado constante. Foi um privilégio compartilhar estes últimos seis anos, entre Mestrado e Doutorado, com colegas tão nobres.

Concluo esta tese – por ora – com a certeza de que este é apenas um diminuto passo e um reduzido contributo na luta contra a desigualdade social e suas perversas facetas. No entanto, mesmo diante da angústia de saber de meu modesto poder enquanto indivíduo, finalizo esta etapa com a convicção de crescimento como ser humano.

Sou profundamente grata a todos que fizeram parte desta linda e árdua caminhada.

“O Brasil, último país a acabar com a escravidão tem uma perversidade intrínseca na sua herança, que torna a nossa classe dominante enferma de desigualdade, de descaso.” Darcy Ribeiro

“O que é muito difícil é você vencer a injustiça secular que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos. Eu digo sempre que, das três chamadas virtudes teologais, eu sou fraco na fé e fraco na caridade; só me resta a esperança. Eu sou o homem da esperança.” Ariano Suassuna.

RESUMO

A presente tese examina de que maneira o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) pode representar instrumento eficiente e justo de política fundiária de combate à desigualdade na distribuição de terras brasileiras. Também é analisado se o ITR cumpre seu papel constitucional de estimular a produtividade da propriedade rural e se é capaz de encorajar o cumprimento da função social da propriedade rural, sobretudo no que diz respeito à preservação ambiental e ao respeito aos direitos sociais dos trabalhadores rurais. A preocupação com o atual cenário fundiário brasileiro, em que quase metade das terras agricultáveis pertence a menos de 1% dos proprietários rurais, exigiu o aprofundamento do conceito essencial de propriedade privada. Foi necessário investigar em que medida o direito individual de propriedade privada é exercido em detrimento dos direitos sociais, sobretudo os que decorrem do direito fundamental à igualdade de oportunidades. A partir de tal investigação, foi possível constatar que, no modelo econômico capitalista e de política liberal, o direito à propriedade privada conduz a disparidades socioeconômicas, em virtude da acumulação de capital e propriedade. No caso brasileiro, a maior desigualdade social encontra-se no campo, em razão do processo histórico de ocupação e concentração fundiária, o qual foi ratificado por leis que sobrepuseram o direito individual de propriedade privada em detrimento dos direitos sociais. A partir da premissa de justiça social como equidade, foi então analisado como o Estado de bem-estar social, que se julga ser o Brasil, deveria se posicionar no intuito de estabelecer políticas liberais redistributivas no contexto da economia capitalista. Ademais, foi avaliado o atual conceito de justiça distributiva sob a perspectiva de filosofia política e sua instrumentação através da tributação. Neste sentido, esta tese defende o emprego da tributação como mecanismo redistributivo de justiça social. Assim, no caso da concentração fundiária, o ITR representa relevante instrumento de indução à redistribuição fundiária além de também possibilitar o estímulo ao cumprimento da função social da propriedade rural. Ocorre, no entanto, que o atual modelo do ITR apresenta incoerências que o tornam ineficiente, não apenas sob o ponto de vista extrafiscal, mas também arrecadatário. Portanto, esta tese propõe alterações no desenho do referido imposto, no intuito de facilitar sua fiscalização e arrecadação, a fim de torná-lo eficiente e justo enquanto mecanismo de justiça fiscal no campo.

Palavras-chave: Propriedade privada; Função social da propriedade; Desigualdade social; Concentração fundiária; Justiça fiscal; Imposto sobre a propriedade territorial rural.

ABSTRACT

This thesis examines how the rural territorial property tax (ITR in its Portuguese acronym) can represent an efficient and just land policy instrument to combat inequality in the land distribution in Brazil. It also examines whether the ITR fulfills its constitutional role of stimulating productivity in rural properties and whether it can foster the fulfillment of the social purpose of rural property, especially with regard to environmental preservation and respect for the social rights of rural workers. Concern about the current land situation in Brazil, in which almost half of arable land belongs to less than 1% of rural landowners, demands further development of the essential concept of private property. It was necessary to investigate to what extent the individual right of private property is exercised to the detriment of social rights, especially those deriving from the fundamental right to equal opportunities. From this investigation, it was possible to establish that with the capitalist economic model and neoliberal policies adopted in Brazil, the right to private property leads to socioeconomic disparities due to the accumulation of capital and property. In the Brazilian case, the greatest social inequality is in the countryside, due to the historical process of land occupation and concentration, which was ratified by laws that prioritized the individual right of private property to the detriment of other social rights. Based on the premise of social justice as equality, an analysis was carried out about how the welfare state, which Brazil considers itself to be, should position itself in order to establish redistributive policies in the context of small government and the capitalist economy. In addition, the current concept of distributive justice was evaluated from the perspective of political philosophy and its instrumentation through taxation. In this sense, the use of taxation as a mechanism of wealth redistribution and social justice is defended. Thus, in the case of land concentration, ITR represents a relevant instrument for fostering land redistribution, as well as enabling the fulfillment of the social purpose of rural property. However, the current ITR model has inconsistencies that make it inefficient both for taxation purposes and those that go beyond taxation. Therefore, this thesis proposes changes in the design of the referred tax, in order to facilitate its inspection and collection, with the objective of making it more efficient as a mechanism of tax fairness in the countryside.

Keywords: Private property; Social function of property; Social purpose of property; Social inequality; Wealth inequality; Land concentration; Fiscal justice; Fair taxation; Rural territorial property tax.

RESUMÉ

La thèse ci-présente examine de quelle manière l'impôt sur la propriété territoriale rurale (ITR) peut représenter un outil efficace et juste de politique foncière de lutte contre l'inégalité dans la distribution des terres, au Brésil. Elle analyse aussi si l'ITR remplit son rôle constitutionnel visant à inciter à la productivité de la propriété rurale et s'il est capable d'encourager l'accomplissement de la fonction sociale de la propriété rurale, surtout en ce qui concerne la préservation environnementale et le respect des droits sociaux des travailleurs ruraux. La préoccupation envers le scénario foncier brésilien, dans lequel presque la moitié des terres pouvant être destinées à l'agriculture appartient à moins de 1 % des propriétaires ruraux, a exigé l'approfondissement du concept essentiel de propriété privée. Il a été nécessaire d'enquêter en quelle mesure le droit individuel de propriété privée était exercé au détriment des droits sociaux, surtout ceux découlant du droit fondamental à l'égalité d'opportunités. À partir de cette investigation, il a été possible de constater que, dans le modèle économique capitaliste et de politique libérale, le droit de propriété privée menait à des disparités socio-économiques dues à l'accumulation de capital et de propriété. Dans le cas brésilien, l'inégalité sociale la plus grande se trouve à la campagne, en raison du processus historique d'occupation et de concentration foncière, processus qui a été ratifié au moyen de lois superposant le droit individuel de propriété privée au détriment des droits sociaux. À partir des prémisses de justice sociale comme équité, il a donc été analysé comment l'État de bien-être social, comme l'on croit que c'est le cas du Brésil, devrait prendre position dans le but d'établir des politiques redistributives dans le contexte de l'économie capitaliste. En outre, le concept actuel de justice distributive a été évalué sous la perspective de la philosophie politique et son instrumentation par le biais de la fiscalité. Dans ce sens, on plaide pour l'emploi de la fiscalité comme un mécanisme redistributif de justice sociale. L'ITR apparaît ainsi, dans le cas de la concentration foncière, comme un outil important d'induction à la redistribution foncière, outre la possibilité d'inciter à l'accomplissement de la fonction sociale de la propriété rurale. Il se passe, pourtant, que le modèle actuel de l'ITR porte des incohérences le rendant inefficace du point de vue non seulement parafiscal, mais aussi du recouvrement de l'impôt. Cette thèse propose, donc, des altérations des contours dudit impôt, dans le but de faciliter sa fiscalisation et sa collecte, afin de le rendre efficace en tant que mécanisme de justice fiscale à la campagne.

Mots-clés: Propriété privée; Fonction sociale de la propriété; Finalité sociale de la propriété; Inégalité sociale; Inégalité de la richesse; Concentration des terres; Justice fiscale; Fiscalité équitable; Taxe sur la propriété du territoire rural.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mais proprietários, menos assentados	135
Figura 2 – Percentual de latifúndios por região	145
Figura 3 – Estados campeões na concentração de terra	145
Figura 4 – Fluxograma estágios da renda - Ministério da Fazenda – 2015	182
Figura 5 – Exemplo de área desmatada com a finalidade especulativa. Nota-se o “pasto sujo” e floresta amazônica ao fundo. Município de Paragominas/Pará	232
Figura 6 – Composição da área do imóvel (atualmente)	234
Figura 7 – Composição da área do imóvel (proposta)	234
Figura 8 – Mapa do Brasil com divisão entre terras privadas e públicas	243
Figura 9 – Mapa do Brasil com distribuição espacial dos imóveis rurais em relação aos seus valores de ITR calculados	244

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Parcela de renda dos 50% mais pobres	56
Gráfico 2 – Parcela de renda dos 10% mais ricos	57
Gráfico 3 – Parcela de renda do 1% mais rico	57
Gráfico 4 – Parcela de renda do 1% mais rico – Brasil	59
Gráfico 5 – Parcela de renda dos 50% mais pobres – Brasil	59
Gráfico 6 – Crescimento da Renda e do Trabalho por faixas	62
Gráfico 7 – Evolução do índice de Gini	62
Gráfico 8 – Pobreza do Brasil	63
Gráfico 9 – Evolução do Bem-Estar Social	64
Gráfico 10 – Índice de Gini, Renda Média, Bem-Estar Social	65
Gráfico 11 – Número de ocupações - 1988 – 2016	132
Gráfico 12 – Número de famílias em ocupações - 1988 – 2010	133
Gráfico 13 – Famílias assentadas ano a ano	134
Gráfico 14 – Número de Estabelecimentos x Área Total	142
Gráfico 15 – Concentração de terras – Estabelecimentos entre 1 ha e 10 mil h	143
Gráfico 16 – Número de estabelecimentos agropecuários por UFs	146
Gráfico 17 – Área de estabelecimentos agropecuários por UFs	146
Gráfico 18 – Municípios, desigualdades e concentração de terra	148
Gráfico 19 – Percentuais da incidência da pobreza	149
Gráfico 20 – Brasil e países da OCDE, participação (%) do PIB em 2009 e 2016	174
Gráfico 21 – Carga tributária e gasto social: Brasil e países da OCDE, participação (%) do PIB em 2016	175
Gráfico 22 – Participação das bases de incidência na arrecadação total, 2002 a 2015	177
Gráfico 23 – Carga tributária sobre bens e serviços – Brasil e países da OCDE (2015)	178
Gráfico 24 – Carga tributária por decis da renda familiar, dados da POF 2008-2009	179
Gráfico 25 – Carga tributária sobre a renda, lucro e ganho de capital – Brasil e países da OCDE – 2016	180

Gráfico 26 – Coeficiente de Gini em cada Estágio da Distribuição de Renda	182
Gráfico 27 – Coeficiente de Gini antes e depois das Transferências e Tributos Diretos: Brasil e OCDE, 2015	183
Gráfico 28 – Carga Tributária e Redução no Coeficiente de Gini	184
Gráfico 29 – Carga tributária sobre a propriedade – Brasil e países da OCDE – 2016	185
Gráfico 30 – Carga tributária sobre folha de salário - Brasil e países da OCDE – 2016	189
Gráfico 31 – Proporção da renda bruta da família em relação às transferências diretas e impostos	192
Gráfico 32 – Evolução da arrecadação do ITR - 2006 a 2018	215
Gráfico 33 – Taxa de crescimento do valor (US\$) das importações de agrotóxicos dos cinco principais países 2000-2013	235
Gráfico 34 – Arrecadação do ITR por hectare de área disponível para atividades agropecuárias nos municípios com e sem convênio com a Receita Federal no Pará, nos três anos anteriores e posteriores à adesão	242

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de estabelecimentos (%) x Concentração do total da área rural (%)	60
Tabela 2 – Atribuição das áreas brasileiras	138
Tabela 3 – Aumento no número de grandes propriedades rurais nos anos 2000	141
Tabela 4 – Número de estabelecimentos agropecuários por área	143
Tabela 5 – Estrutura Fundiária	144
Tabela 6 – Evolução da Carga Tributária (% do PIB) - Brasil e Média OCDE (31 países)	176
Tabela 7 – Carga Tributária e Variações por Base de Incidência - 2017 x 2016	177
Tabela 8 – Tributação sobre propriedade - % do PIB - Países OCDE	186
Tabela 9 – Alíquotas do ITR (%)	213
Tabela 10 – Evolução da arrecadação do ITR - 2006 a 2018	215
Tabela 11 – Receita Tributária por Relevância de Tributo (2016 – 2017)	216

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Ato Declaratório Ambiental
CAFIR	Cadastro de Imóveis Rurais
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPAF	Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
COMTRADE	Commodity Trade Statistics Database
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONORF	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DATALUTA	Banco de Dados da Luta pela Terra
DF	Distrito Federal
DITR	Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
Ed.	Editor
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Agriculture Organization of the United Nations (Organização para alimentação e agricultura das Nações Unidas)
Food and	
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPA	Frente Parlamentar Mista da Agropecuária
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IMAFLORA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPF	Imposto de Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
IRS	Internal Revenue Service
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição
ITCMD, ITCD, ICD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação, de quaisquer bens ou direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico Oxfam Oxford Committee for Famine Relief (Comitê de Oxford de Combate à Fome)
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Contribuição para o PIS/PASEP
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos das Famílias
PPC	Paridade por Poder de Compra
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAMT	Relatório de Análise de Mercado de Terras
RIR	Regulamento do Imposto de Renda
SCNR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária

SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUPRA	Superintendência Regional de Política Agrária
Trad.	Traduzido
UDN	União Democrática Nacional
UFEMG	Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFESP	Unidade Fiscal do Estado de São Paulo
UFIR-RJ	Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro
UPF-RS	Unidade Padrão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul
VRTE	Valor de Referência do Tesouro Estadual do Espírito Santo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PROPRIEDADE PRIVADA E JUSTIÇA SOCIAL	33
2.1 O DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA	33
2.1.1 O surgimento da ideia de propriedade: da Antiguidade à Idade Média	34
2.1.2 A inacabada construção do conceito de propriedade privada	35
2.1.3 A propriedade privada: um direito dos proprietários, negado aos despossuídos	40
2.1.4 Desigualdade social como produto lógico da propriedade privada dos bens de produção	55
2.1.4.1 Breve esboço da desigualdade social na realidade brasileira	58
2.1.4.2 A justiça social no modelo econômico fundado na propriedade privada ..	70
2.2 OS LIMITES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA	88
2.2.1 A propriedade privada no constitucionalismo liberal	89
2.2.2 Direito à propriedade na evolução constitucional brasileira	92
2.2.3 O conteúdo da função social da propriedade privada na Constituição de 1988	95
2.2.3.1 A função social da propriedade do imóvel urbano	96
2.2.3.2 A função social da propriedade do imóvel rural	100
3 A PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL	111
3.1 HISTÓRIA RURAL: O PROCESSO DE CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL	112
3.1.1 As marcas da colonização nas terras brasileiras	112
3.1.2 Lei de Terras: a positivação do cativo rural	117
3.1.3 Estatuto da Terra: a manutenção do cativo rural	126
3.2 O PREÇO DA DESIGUALDADE FUNDIÁRIA	137
3.2.1 Retrato da estrutura fundiária brasileira	137
3.2.2 O direito fundamental de acesso à terra	154
4 O PAPEL DO ESTADO FISCAL NA POLÍTICA FUNDIÁRIA	161
4.1 ESTADO FISCAL E A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA	162

4.1.1 Nuances do Estado fiscal contemporâneo	162
4.1.2 Mecanismos de tributação para uma justiça distributiva	173
4.2 A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NO BRASIL	176
4.2.1 Sistema tributário brasileiro: um caso de injustiça fiscal	176
4.2.2 O enigma da tributação e redistribuição no Brasil: um caso de ilusão fiscal	193
4.3 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA	198
4.3.1 ITR como mecanismo indutor da produtividade rural enquanto Política Fundiária	199
4.3.2 O arcabouço normativo do ITR como instrumento à concentração de terras	204
5 ITR: UM CASO DE INJUSTIÇA FISCAL AINDA REVERSÍVEL?	210
5.1 O ATUAL PANORAMA DO ITR	211
5.1.1 Incidência do ITR	211
5.1.2 Razões da ineficiência do ITR no modelo atual	217
5.1.2.1 <i>Ineficiência fiscal</i>	217
5.1.2.2 <i>Ineficiência extrafiscal</i>	222
5.2 PERSPECTIVA EXTRAFISCAL DO ITR	227
5.2.1 O ITR como instrumento indutor da desconcentração fundiária	227
5.2.2 O ITR como instrumento indutor da conservação ambiental	234
5.3 PERSPECTIVA FISCAL DO ITR	240
5.3.1 Compatibilidade do ITR à função arrecadatória	240
5.3.2 ITR como fonte de receita municipal	243
5.4 COMO TORNAR O ITR EFICIENTE E JUSTO?	249
6 CONCLUSÃO	254
REFERÊNCIAS	261
ANEXO A – JORNAL PASTORAL OPERÁRIA REGIONAL SUL I	283

1 INTRODUÇÃO

Conta a história de Roma Antiga que os irmãos Tibério e Caio Graco, inconformados com o crescente poder de uma oligarquia de latifundiários em detrimento da fome e pobreza que atingia Roma após as Guerras Púnicas, intentaram implantar uma série de medidas com o objetivo de redistribuir terras entre os camponeses e, com isso, atenuar a miséria da população romana. Tibério, eleito Tribuno da Plebe em 133 a.C., obteve a aprovação de uma lei que limitava o tamanho das terras a 125 hectares, mais 62,5 hectares por filho, de maneira que a parcela que superasse essas dimensões era expropriada pelo Estado, sendo então redistribuída. Ocorre que o Senado era controlado pelos interesses dos grandes latifundiários que, como era de se esperar, não tinham intenção em aliviar a penúria da população, a qual a reforma agrária poderia proporcionar. Os opositores da lei reformista organizaram então um levante e assassinaram Tibério e mais de 500 apoiadores. Dez anos mais tarde, seu irmão, Graco, também foi eleito Tribuno da Plebe e, por apresentar a mesma disposição de reforma agrária de Tibério, teve o mesmo fim.

A história da reforma agrária intentada pelos irmãos Graco evidencia que a luta por acesso à terra remonta ao processo civilizatório humano e, nos países subdesenvolvidos, representa o maior entrave ao progresso econômico e social. Com efeito, a concentração de terras e de riqueza conduz ao fortalecimento do poder de uma elite de proprietários sobre a massa popular de despossuídos que, sem alternativas, submete-se a todo tipo de exploração.

Nos países mais igualitários e prósperos a redistribuição de terras representou prioridade no processo de desenvolvimento, significando pressuposto de justiça social e igualdade de oportunidades para evolução política e econômica da sociedade.

No Brasil, entretanto, a realidade é bem diversa. O Censo Agropecuário, Florestal e Aquícola 2017¹, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e cujos dados definitivos foram apresentados em outubro do

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro, v. 8, p.1-109, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em 28 out. 2019.

corrente ano, apresenta um cenário incômodo: menos de 1% das propriedades rurais (as grandes fazendas, com mais de 1000 hectares) domina quase metade do território rural brasileiro, ao passo que 47,8% das propriedades rurais (as pequenas propriedades, de até 10 hectares) detém apenas 2,3% da área rural. Essa notável disparidade na distribuição de propriedades rurais promove consequências socioeconômicas nefastas.

Neste contexto de forte concentração fundiária, a miséria, a ausência de representatividade democrática e a exploração da mão de obra do trabalhador rural são apenas os resultados mais visíveis, dentre tantos outros. As massas camponesas que permanecem subjugadas pelas elites rurais padecem, literalmente, de fome, de falta de saneamento básico, de sistema de saúde público deficitário e, quando não migram para as cidades, com frequência são alvo de trabalho infantil ou em condições análogas às de escravo. Com efeito, dados do Ministério Público do Trabalho² apontam que mais de 60% dos resgates de trabalhadores em condições análogas às de escravos ocorreram no meio rural³ e 587,8 mil crianças e adolescentes estiveram ocupadas em estabelecimentos agropecuários em 2017.

Por outro lado, a concentração de terras por uma elite agrária conduz ao seu fortalecimento político e econômico o que, por sua vez, reflete na promoção de decisões governamentais que favorecem este pequeno grupo em detrimento dos interesses sociais. Neste contexto, o avanço do desmatamento da floresta amazônica, o aumento do uso de agrotóxicos, sobretudo na agroindústria, e a omissão do Governo Federal diante de tais situações são apenas algumas das facetas da alta disparidade na estrutura fundiária brasileira.

A desigualdade fundiária é, claramente, um gravíssimo distúrbio socioeconômico que impede a efetivação do ideal de sociedade justa. Por tal razão, urge encontrar caminhos para a reestruturação fundiária, sendo indispensável uma atuação estatal contundente e sistematizada.

² OBSERVATÓRIO DA PREVENÇÃO E DA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Censo Agropecuário 2017**. [2017]. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalho infantil/localidade/0?dimensao=censoAgro>. Acesso em: 20 out. 2019.

³ OBSERVATÓRIO DA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO E DO TRÁFICO DE PESSOAS. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Perfil dos casos de Trabalho Escravo**. [2018]. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>. Acesso em: 20 out. 2019.

Nesse contexto, a ideia de Estado de bem-estar social como combatente das desigualdades sociais deve vir alinhada ao compromisso contributivo da sociedade para com o Estado fiscal ou arrecadatário. Assim, perquire-se, nesta tese que ferramentas o Sistema Tributário pode oferecer na luta contra a desigualdade na estrutura fundiária.

Esta tese é desenvolvida, portanto, com o **objetivo** central de analisar como o Estado de bem-estar social, que se julga que deveria ser o Brasil, pode lançar mão do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR), o qual é um tributo de natureza extrafiscal concretizador de política fundiária, a fim de atenuar as desigualdades na distribuição de terras, bem como os principais problemas decorrentes dela. Também é objeto desta tese avaliar se o ITR tem se mostrado tributo eficiente ao cumprimento da finalidade constitucional⁴ de estimular a produtividade de propriedade rural ou se detém utilidade arrecadatória. Outrossim, também se objetiva examinar se o ITR possui capacidade de induzir ao cumprimento da função social da propriedade rural, bem como à preservação ambiental.

Para tanto, considerando que as disfunções decorrentes da concentração fundiária apenas são possíveis num contexto em que o direito de propriedade privada é colocado à frente dos direitos sociais, sobretudo daqueles que refletem igualdade de oportunidade, é necessário iniciar a investigação a partir da compreensão do direito de propriedade privada.

Assim, o **Capítulo 1** se dedica à investigação filosófica sobre a construção do direito individual de propriedade privada e como tal direito é capaz de produzir desigualdade social no sistema econômico capitalista.

Neste caminho, à guisa de corte metodológico, a presente tese toma como marco as influências filosóficas dos iluministas, partindo sobretudo de John Locke⁵, Adam Smith⁶ e Jean-Jaques Rousseau⁷ que defenderam, cada um sob uma

⁴ O Art. 153, §4º, I, da Constituição Federal de 1988 indica que a progressividade de alíquotas do ITR é a forma de instrumentalização da finalidade extrafiscal de inibição da improdutividade da propriedade rural.

⁵ LOCKE, John. **The second treatise on civil government (1689)**. Disponível em http://www.wvnorton.com/college/history/archive/resources/documents/ch04_03.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

⁶ SMITH, Adam. **A riqueza das nações: das causas do aprimoramento das forças produtivas do trabalho e a ordem segundo a qual sua produção é naturalmente distribuída entre as diversas categorias do povo**. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

perspectiva distinta, a necessidade de estabelecimento de um contrato entre sociedade e Estado a fim de preservar o direito à propriedade privada. A partir das concepções filosóficas aportadas pelos referidos contratualistas, é possível compreender que, já na formação dos Estados Modernos, a dimensão da importância do direito à propriedade privada é tal que, com frequência, confunde-se com o próprio direito à liberdade.

Assim, tais contratualistas tomam como pressuposto o direito de propriedade privada conferido aos homens livres e discutem como o Estado deve agir a fim de garantir a manutenção de tal direito e quais balizas devem ser impostas ao Estado para que ele não represente uma ameaça ao direito de propriedade privada dos indivíduos.

É certo que os iluministas analisados possuem visões diferentes, oriundas de reflexões sob perspectivas distintas, no entanto, é preciso destacar o papel de Jean-Jaques Rousseau como expoente da preocupação com a desigualdade social que o direito de propriedade privada promove. Suas ponderações setecentistas ainda hoje influenciam filósofos aflitos com o avanço das injustiças sociais inerentes ao modelo econômico capitalista.

Ainda que a proposta desta tese seja a de apresentar um instrumento de política liberal para combater a desigualdade na distribuição fundiária brasileira, entende-se necessário lançar luz sobre as ideias de Immanuel Kant⁸, Georg Wilhelm Friedrich Hegel⁹ e Karl Marx¹⁰, em virtude das inestimáveis contribuições que estes dois filósofos trouxeram ao debate em torno do direito individual de propriedade privada no sistema capitalista enquanto promotor da desigualdade social.

Nesse sentido, é relevante destacar o pensamento kantiano o qual defende que se há desigualdade social isto se deve ao fato de que os ricos de hoje devem esta riqueza à invasão que seus antepassados promoveram nas propriedades dos que hoje são pobres. Ou seja, partindo de um estado de igualdade originário da humanidade, apenas a fraude e o roubo são capazes de explicar a desigualdade social. De tal sorte, a tributação dos mais ricos e a prestação estatal em favor dos

⁸ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

⁹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. Noberto de Paula Lima. 2. ed. São Paulo: Ed. Ícone, 1997.

¹⁰ MARX, Karl. **O capital**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

mais pobres seriam excelentes formas de atuação estatal a fim de reduzir as desigualdades.

Para Hegel, o direito de propriedade é instrumento de efetivação do próprio direito de liberdade individual, e a sociedade civil fundada na premissa de liberdades individuais seria o reino do privatismo e da miséria física e moral, de forma que o confronto entre as liberdades individuais abstratas deveria ser resolvido e conduzido pela racionalidade universal do Estado.

Já Marx critica o direito individual de propriedade privada enquanto fundamento da ordem capitalista de concentração de bens de produção, acumulação de riqueza e propulsor da segregação e da luta de classes sociais. Marx também promove contundentes críticas ao modelo capitalista ao denunciar a influência da minoria dos proprietários burgueses no processo legislativo que é desenvolvido para garantir os privilégios daqueles em detrimento da pauperização das massas de despossuídos. Para Marx as leis deveriam ser elaboradas de forma a garantir os interesses da maioria, que são os despossuídos, e não para favorecer as minorias, composta pelos burgueses.

Esta autora entende que as críticas realizadas por Kant, Hegel e Marx são fundamentais para construção do modelo de Estado social, além de possibilitar a idealização de outras formas de ordenação econômica e social mais justas que o atual modelo econômico capitalista e de política liberal.

Assim, o **Capítulo 1** desta tese é dedicado a demonstrar como caminhos de diferentes construções filosóficas sobre o conceito de propriedade privada reverberam nas ideologias de Estado e sociedade adotadas contemporaneamente.

De um lado, portanto, a vertente idealizada pelos iluministas contratualistas desagua em concepções do espectro liberal, como o utilitarismo, o libertarismo e o liberalismo igualitário, entre outras visões que centram o modelo de Estado como guardião do direito individual de propriedade privada e debatem sobre os limites de atuação estatal. Pode-se destacar como expoentes da perspectiva liberal: o utilitarista Jeremy Bentham, os libertaristas Friedrich von Hayek e Ludwig von Mises, e os defensores do liberalismo igualitário John Rawls, Ronald Dworkin e Thomas Nagel.

Por outro lado, as concepções de Hegel e Marx influenciaram seguimentos mais alinhados com a valorização dos direitos sociais em desfavor dos direitos individuais, como a propriedade privada. Atualmente, é possível destacar a

relevância da Escola de Frankfurt no desenvolvimento de teorias sociais e marxianas, cujos principais expoentes são Theodor Adorno, Max Horkheimer e Jürgen Habermas.

Apesar de esta autora se alinhar à ideologia marxiana de Estado fundamentado na promoção de direitos sociais, entende que a solução imediata ao combate à desigualdade na distribuição de terras pode ser encontrada no sistema fiscal que compõe a política liberal atualmente vigente no Brasil. Assim, para efeito desta tese, são analisadas as propostas ofertadas no contexto liberal igualitário que aportam mecanismos de tributação como forma de implementação da justiça distributiva.

Neste sentido, a concepção rawlsiana de justiça social como equidade oferece propostas contundentes ao modelo econômico fundado na propriedade privada. Rawls parte da ideia imaginária de que se, ao nascer, o indivíduo estivesse em uma “posição original” atrás de um “véu de ignorância”¹¹ e não soubesse que posição social ocuparia, certamente escolheria uma sociedade o mais justa possível. Ou seja, sob o véu da ignorância, normalmente, o indivíduo escolheria uma sociedade guiada por princípios de justiça como equidade.

Sob essa perspectiva, Rawls defende que numa sociedade justa todo indivíduo tem direito à mesma amplitude de liberdade que outro indivíduo, e que as desigualdades sociais devem decorrer não de fatores arbitrários (como a origem familiar e a posição social, etc.), mas de escolhas e atitudes das pessoas. Assim, se de um lado há a defesa das liberdades individuais, de outro lado há a preocupação para que todos desfrutem de igualdade de oportunidade, de maneira que o combate à desigualdade socioeconômica passaria pela distribuição equitativa de oportunidades e pelo princípio da diferença.

Neste contexto de “libertarismo igualitário”¹², Liam Murphy e Thomas Nagel defendem ser praticamente impossível que todos os indivíduos nasçam completamente iguais entre si e, da mesma forma, também não é esperável que o Estado sempre garanta a igualdade em todos os estágios da vida. Para os jusfilósofos, portanto, a melhor estratégia é tributar as desigualdades ao longo da

¹¹ RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

¹² MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade**: Os impostos e a justiça. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

vida, de maneira a contemplar aquelas pessoas que tiveram menos sorte na “loteria da vida”¹³.

A partir da análise filosófica do direito de propriedade privada e a limitação do âmbito da pesquisa às concepções liberais igualitárias de atuação estatal, o **Capítulo 2** se dedica ao estudo da propriedade rural no Brasil, sobretudo no que concerne ao processo de concentração fundiária sob o domínio de uma elite agropecuária e as consequências das disparidades socioeconômicas decorrentes desta centralização de terras em pouquíssimas mãos.

Verifica-se que o atual cenário de forte concentração fundiária é devido em grande parte ao processo colonizador, fundado no sistema sesmarial estabelecido a partir da divisão arbitrária do território e sua distribuição a uma elite aristocrática portuguesa de forma vitalícia. Além da colonização, as leis brasileiras, inclusive posteriores à proclamação da independência da Coroa Portuguesa, também são responsáveis pela manutenção do sistema elitista de acesso à terra.

Nesse contexto, é de se destacar que a Lei de Terras de 1850¹⁴, ao instituir a forma de aquisição de terras exclusivamente mediante a compra, impediu o acesso à terra pelos escravos libertos ou escravos que estavam em vias de libertação. Exatamente por tal razão, José de Souza Martins¹⁵ declara que a Lei de Terras estabeleceu um verdadeiro cativeiro da terra pois, impedidos de terem seu próprio chão, os negros já libertos ou que seriam libertos pela Lei Áurea estavam condenados ao subjugo do homem branco. Com efeito, no modelo capitalista que se desenvolvia no Brasil do século XIX, em que tudo se transformava em produto de venda, à míngua de bens de produção pelos negros os reconvertia em mercadoria.

Marcado por um sistema colonial escravocrata e oligárquico, o território brasileiro foi, portanto, ocupado desde o início de forma desleal e desigual. A sociedade que germina neste ambiente é conduzida de forma igualmente injusta, pois não é possível esperar que brote justiça onde nunca houve igualdade. Este cenário de intensa desigualdade na distribuição fundiária incitou as lutas camponesas por reforma agrária no início dos anos 60, que encontraram guarida no governo de João Goulart. Ocorre que o avanço das políticas reformistas inspirou o

¹³ *Ibidem*, p. 142.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁵ MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto. 2018.

furor das oligarquias, que se aliaram às forças golpistas para afastar João Goulart e instaurar a Ditadura Militar.

Logo no primeiro ano do governo militar, foi promulgado o Estatuto da Terra¹⁶ com o intuito de abafar a força das ligas camponesas através de uma proposta de reforma agrária no sentido de estimular a produtividade das propriedades rurais sob pena de expropriação para fins de reforma agrária. Ocorre que a força da elite latifundiária impediu a efetividade da norma, de forma que a maior parte dos assentamentos propostos ocorreram muito mais em razão da pressão dos movimentos dos trabalhadores rurais sem-terra.

Mesmo com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, o poder dos latifundiários permanece, sendo possível detectá-lo nas entrelinhas das normas constitucionais que estabelecem as regras da reforma agrária.

Não se pode subestimar a pujança da elite agrária brasileira e tanto é assim que, apesar de tantas tentativas de reforma agrária, o fato é que hoje o Brasil ocupa triste patamar de quinto lugar no ranking mundial da desigualdade no acesso à terra. Além disso, recentes dados do Censo Agropecuário de 2017¹⁷ mostram que as políticas implementadas estão indo na direção contrária ao combate da desigualdade na distribuição fundiária.

Com efeito, o Censo Agropecuário de 2017¹⁸ denuncia que, na contramão do que se esperava, a concentração fundiária aumentou em relação ao Censo Agropecuário de 2006. Ou seja, hoje existem mais e maiores latifúndios que em 2006, já que a área total ocupada por estabelecimentos iguais ou maiores de 1.000 ha aumentou de 45,0% para 47,5%. Por outro lado, houve uma redução na quantidade de propriedades familiares, uma vez que em 2006, 52,7% dos estabelecimentos possuíam até 10 ha, ao passo que este número caiu para 50,2% em 2017.

Há quem defenda o avanço das grandes propriedades rurais sob o argumento de que a “revolução verde” defendida pelo agronegócio seria capaz de

¹⁶ BRASIL. **Lei no. 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017.** Rio de Janeiro, v. 8, p.1-109, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em 28 out. 2019.

¹⁸ *Ibidem*.

promover o desenvolvimento nacional. Ocorre que a pesquisa realizada pela OXFAM¹⁹ demonstra que não. O estudo revelou que nos municípios com maior concentração fundiária, há também mais concentração de renda, há mais maquinário, a população possui menos opções de emprego, baixa qualidade de vida e menor IDH. Por outro lado, nos municípios com melhor grau de distribuição fundiária, há maior distribuição de renda e índices de IDH mais satisfatórios.

Na prática, portanto, a “revolução verde” não é inclusiva. Ao contrário, beneficia tão somente os grupos econômicos e proprietários das grandes fazendas.

Além de ser responsável pela pauperização das massas rurais, o aumento na concentração fundiária também promove outro grave problema que é o vertiginoso avanço no desmatamento da floresta amazônica, sobretudo para fins especulativos. Recentes dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)²⁰ dão conta de um aumento de 29,54% na taxa de desmatamento, o que corresponde a uma área de 9.762 km² desmatada em apenas um ano, entre agosto de 2018 a julho de 2019, na Amazônia Legal Brasileira.

Constatando, portanto, que o processo de ocupação do território brasileiro conduziu à formação de uma elite de proprietários rurais que hoje domina metade do espaço rural brasileiro, e que esta excessiva desigualdade provoca miséria, ausência de representatividade democrática e, inclusive, prejuízos ambientais incalculáveis, a atuação estatal é medida que se impõe com urgência.

No **Capítulo 3**, portanto, retoma-se da ideia rawlsiana de justiça distributiva para examinar qual atuação poderia se esperar do Estado brasileiro enquanto agente promotor de redução da desigualdade fundiária. A ideia é trazer à baila a análise do papel do Estado e sua relevância no financiamento e na promoção de políticas fundiárias de combate à desigualdade na distribuição de terras e ao cumprimento da função social da propriedade, sobretudo no que concerne à preservação ambiental e ao combate da improdutividade da propriedade agrária.

¹⁹ OXFAM Brasil. **Terrenos da desigualdade**: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. Informe da OXFAM Brasil, 31 nov. 2016. Disponível em: <<https://oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural/>>. Acesso em:

²⁰ INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **A estimativa da taxa de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal em 2019 é de 9.762 km²**. nov. 2019. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-2/a-estimativa-da-taxa-de-desmatamento-por-corte-raso-para-a-amazonia-legal-em-2019-e-de-9-762-km2#wrapper>. Acesso em: 19 nov. 2019.

Pois bem. A função primordial do Estado fiscal no modelo econômico capitalista e de política liberal é ordenar o sistema tributário de maneira eficiente e justa, compatibilizando-o às demandas sociais a fim de promover arrecadação de tributos com o intuito de realizar redistribuição da riqueza e reduzir as desigualdades sociais, sem descuidar da livre iniciativa. Ou seja, a atuação do Estado fiscal de vertente liberal é instrumentalizar ou financiar a atuação do Estado de bem-estar social de maneira a concretizar a justiça social em harmonia com a livre iniciativa.

A importância da tributação e, sobretudo, do imposto no modelo político liberal se deve ao fato de não afetar a livre iniciativa, já que importa em redução patrimonial do contribuinte a partir de manifestação de riqueza. Em outras palavras, tributa-se renda, riqueza e patrimônio de acordo com a expressão individualizada do contribuinte, ou seja, da capacidade contributiva. Exatamente por isso Thomas Piketty²¹ defende a relevância da tributação como mecanismo fundamental à redistribuição e redução das desigualdades.

Assim, o Estado fiscal justo e eficiente promove a tributação da forma o mais personalizada possível, de maneira a realmente exigir do contribuinte aquilo que ele pode oferecer. Nem mais, nem menos.

Ocorre, no entanto, que o Estado fiscal brasileiro está longe de ser justo e eficiente. Ao contrário, nosso sistema tributário é deveras regressivo pois, ao não enxergar o contribuinte, onera muito mais o consumo que a renda ou o patrimônio.

De fato, ao contemplar a carga tributária brasileira do ano de 2017, verifica-se que, apesar de estar no mesmo patamar dos países que compõem a OCDE, ou seja, acima de 32% do PIB²², há uma enorme diferença no que concerne à distribuição desta carga. Ao passo que a média dos países da OCDE tributa a renda em torno de 11,7% do PIB, a carga tributária brasileira sobre a renda está em torno de 6,5% do PIB. Por outro lado, a média da carga tributária sobre o consumo nos países da OCDE gira em torno de 11,4% do PIB, enquanto que a do Brasil é de

²¹ PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

²² BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2017**. Brasília: Ministério da Fazenda, nov. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

15,4% do PIB. Ademais, é de se destacar que no comparativo dos tributos entre si, a carga tributária sobre o consumo foi de 48% da carga total arrecadada em 2017²³.

A partir da análise do Estado fiscal brasileiro e da contemplação do caminho que ainda resta a ser percorrido no intuito de estabelecer um sistema tributário justo e eficiente, retorna-se o olhar ao cenário da desigualdade rural brasileira e passa-se a refletir sobre que mecanismos tributários poderiam ser empregados de forma a estimular uma melhor redistribuição fundiária.

Assim, especificamente no que concerne ao Estado fiscal e à política fundiária, a injustiça é latente. Em realidade, sequer é possível falar que o Brasil tenha, de fato, implementado alguma política fundiária sólida e contundente.

De toda forma, no contexto da política fundiária brasileira, foi criado o Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR) com o objetivo de incentivar a produtividade da propriedade rural sendo, sobretudo, possível lançar mão de tal tributo para desestimular a concentração fundiária, bem como induzir ao cumprimento da função social da propriedade rural ou induzir à conservação ambiental. Para tanto, devota-se o **Capítulo 4** à análise aprofundada do ITR e ao debate sobre as razões da ineficiência de tal tributo e se é possível torná-lo, de fato, eficiente e justo.

Inscrito no art. 153, §4º, I da Constituição Federal de 1988²⁴ como instrumento extrafiscal de política fundiária, o ITR possui tabela progressiva de alíquotas, desde 0,03% até 20%, que são aplicadas de acordo com o tamanho e o grau de utilização da terra. Ocorre, no entanto, que o ITR falha nos propósitos para os quais foi concebido.

Com efeito, no que concerne ao estímulo a produtividade, não obstante possuir alíquota que chega a 20%, a depender do tamanho da propriedade e do índice de utilização, na prática, tal tabela não chega a ser efetivada. Isso se deve, primeiramente, por duas razões: os elementos que compõem a matriz de incidência tributária do ITR são autodeclaratórios e não há efetiva fiscalização por parte da Receita Federal do que é declarado pelo contribuinte. Assim, deve-se considerar que o valor do imposto é calculado a partir da multiplicação do Valor da Terra Nua

²³ *Ibidem*.

²⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

(VTN) pela divisão da área tributável pela área total e, para encontrar o VTN, é preciso excluir os valores das construções e benfeitorias, de culturas temporárias ou permanentes, de pastagens cultivadas e melhoradas, e de florestas plantadas.

Nesse cálculo, o proprietário contribuinte se sente bastante encorajado a subvalorizar o valor de sua terra a fim de reduzir a base de cálculo do tributo. Além disso, considerando que a alíquota é encontrada a partir da multiplicação do grau de utilização (GU) pela área total do imóvel, há também elevado estímulo a que o contribuinte supervalorize o GU.

Por outro lado, a prestação de informações falsas pelo contribuinte se deve ao fato de praticamente inexistir fiscalização. Com efeito, dada a dimensão do Brasil, ainda há grande deficiência de dados e de mapeamento do espaço rural brasileiro de sorte que, a verdade é que o Brasil ainda não conhece a totalidade de seu território. E, ainda que o Brasil dispusesse de excelente qualidade de mapeamento de seu espaço rural, precisaria empregar elevado quantitativo de funcionários da Receita Federal para realizar fiscalização das informações prestadas pelos contribuintes.

Ademais, é necessário destacar que, no que concerne à pecuária, os índices mínimos de lotação estão extremamente defasados, pois foram estabelecidos pelo INCRA em 1980, pela Instrução Especial nº 19. Pior que isso é o fato de simplesmente não haver índices de mensuração da produção agrícola.

Por tal razão, o ITR é ineficiente em um de seus principais objetivos, que é de estimular a produtividade agrária.

Ocorre que pior do que não estimular a produtividade da propriedade rural é o fato de o ITR ter se mostrado inservível como instrumento de indução à desconcentração de terras. Com efeito, a política fundiária justa e eficiente vai muito além da simples preocupação com a produtividade no campo.

Aliás, a produtividade rural é um critério muito raso para mensurar o grau de equidade da política fundiária desenvolvida. Isto porque, não raras vezes uma propriedade é extremamente produtiva e praticamente não possui empregados, pois utiliza elevado número de maquinário. A fazenda também pode ser extremamente produtiva à custa de intensa degradação ambiental e uso indiscriminado de agrotóxico. E, por fim, a propriedade pode ser muito produtiva e esconder em seus recônditos mão de obra em condições análogas às de escravo ou trabalho infantil.

Ou seja, a produtividade é um elemento muito frágil para medir a justiça e a eficiência de uma política fundiária.

Por isso, a política fundiária tem que ir muito além da busca por produtividade. É preciso objetivar redistribuir terras, a fim de democratizar as relações do homem do campo, e estimular o cumprimento da função social da propriedade rural. A triste constatação é que tudo isso poderia ser empreendido pelo ITR, mas não é.

Além de não estimular a produtividade da propriedade rural e menos ainda a implantação de uma política fundiária consistente, o ITR também apresenta falhas no que concerne à preservação ambiental, como a inexistência, no bojo do imposto, de qualquer previsão sancionatória do descumprimento das normas ambientais. Por outro lado, também não é previsto qualquer incentivo sobre o ITR a esforços do contribuinte no sentido da preservação ambiental.

Em verdade, há um claro descolamento entre a Lei de ITR e o Código Florestal, pois o cumprimento ou descumprimento das normas ambientais é irrelevante para o ITR. É lamentável que o ITR ainda não seja empregado enquanto instrumento de estímulo à preservação ambiental, sobretudo em razão do vertiginoso avanço da degradação ambiental e da urgência de mecanismos para combatê-la.

Se o ITR tem se mostrado ineficiente sob o aspecto extrafiscal para o qual foi concebido, menos relevante ainda tem se mostrado sob o ponto de vista arrecadatário. A análise da Carga Tributária de 2017²⁵ não permite engano: com uma arrecadação correspondente a 0,02% do PIB, o ITR é o imposto menos importante da União. Para se notar de forma ainda mais clara o ínfimo poder arrecadatário do ITR, o estudo realizado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) do Senado Federal²⁶ mostra que o valor mais alto cobrado de ITR em 2018 foi de R\$ 11,43 (onze reais e quarenta e três centavos) por hectare tributável, chegando a 42 centavos por hectare tributável no Acre.

²⁵ BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2017**. Brasília: Ministério da Fazenda, nov. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

²⁶ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5135, de 2019**. Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138869>. Acesso em: 24 out. 2019.

Considerando as atuais ineficiências do ITR e o fato de o atual cenário rural demandar urgentes medidas capazes de conduzir à reestruturação fundiária, esta tese propõe algumas soluções no intuito de concretizar a justiça fiscal no campo, e muitas destas propostas estão alinhadas ao Projeto de Lei nº 5.135/19²⁷ do Senador Flávio Arns.

Entre as formulações, entende-se necessário abolir o emprego do valor da terra nua (VTN) como elemento da matriz de incidência tributária e, em seu lugar, incluir o valor do imóvel rural (VIR), correspondente ao valor de mercado do imóvel. Além de o VIR portar muito mais conexão com o intuito de tributação da propriedade, facilita a mensuração do valor do imóvel. Defende-se também a inclusão de mecanismos indutores ao cumprimento da função social da propriedade rural, como a penalização pelo descumprimento das normas ambientais. Outrossim, sustenta-se sobretudo a necessidade de desestimular o domínio de grandes propriedades rurais, a fim de democratizar o acesso à terra aos trabalhadores rurais. Busca-se, com tais propostas, conferir efetividade ao princípio de justiça como equidade no bojo da política fiscal fundiária.

Para desenvolvimento desta tese, foram realizadas pesquisas de dados empíricos, sobretudo a partir da base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Receita Federal, OXFAM, Instituto Escolhas, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), entre outras fontes oficiais.

Além da análise de dados, também foi lançado mão de revisão bibliográfica de autores selecionados a partir da conexão com o tema proposto e da relevância de suas contribuições em meio à produção jurídica, filosófica, sociológica e econômica.

²⁷ *Ibidem*.

2 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PROPRIEDADE PRIVADA E JUSTIÇA SOCIAL

“O primeiro que, tendo cercado um terreno, pensou em dizer *isto é meu*, e encontrou gente simples o bastante para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade.” Jean-Jacques Rousseau²⁸

2.1 O DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA

O direito à propriedade privada constitui uma indiscutível conquista na história da civilização humana, figurando como pilar fundamental de diversos outros direitos decorrentes. No entanto, a compreensão da essência e da finalidade da propriedade está longe de ser efetivamente alcançada, sobretudo em razão de ser um instituto absolutamente conectado ao debate político e ideológico acerca de como deve ser conduzido o Estado e quais direitos devem ser protegidos. O estudo sobre a natureza e a finalidade da propriedade é, portanto, infundável.

De fato, o direito à propriedade pode ser extremamente exaltado por uns ou provocar a mais intensa repulsa em outros. Há, portanto, as mais diversas concepções de propriedade privada, que vão desde sua divinização²⁹, passando pela ideia de que a propriedade constitui verdadeiro roubo³⁰ ou que deve ser abolida, chegando a um pensamento fragilmente consensual de que a propriedade deve se submeter aos interesses coletivos e cumprir uma função social.

As várias concepções sobre a propriedade privada repercutem na inteligência acerca de seu regime jurídico e, conseqüentemente, na flexibilização de seu patamar constitucional, modificando-se ao sabor dos modelos socioeconômicos escolhidos pelo povo e seu governo no intuito de regerem o Estado.

A fim de compreender, portanto, a essência que fundamenta o direito à propriedade privada, bem como as nuances que o tornam tão complexo, faz-se

²⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2017. p.71.

²⁹ “Deus, que deu o mundo aos homens em comum [...]” (tradução nossa). In: LOCKE, John. **The second treatise on civil government (1689)**. Disponível em http://www.wvnorton.com/college/history/archive/resources/documents/ch04_03.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

³⁰ “A propriedade é um roubo!” (tradução nossa). In: PROUDHON PIERRE-JOSEPH. **Qu’est-ce que la propriété?**. Disponível em: <http://pages.infinit.net/sociojmt>. Acesso em 10 mar. 2019.

necessária a investigação das ideias que nortearam o iluminismo e o liberalismo clássico, passando pelas influências e ideologias kantianas e marxistas, até as concepções aliadas à função social, majoritariamente adotada nos modelos constitucionais ocidentais da atualidade.

Nesse sentido, apesar de esta tese trazer breves linhas sobre o surgimento da ideia e do direito de propriedade durante a Antiguidade e a Idade Média, optou-se por realizar um exame mais aprofundado a partir dos filósofos iluministas.

2.1.1 O surgimento da ideia de propriedade: da Antiguidade à Idade Média

A noção de pertencimento e de propriedade remonta aos mais tenros estágios da humanidade. De fato, a fase inicial da ideia de propriedade ocorre com o gradual abandono do nomadismo e a fixação do homem em um território, com o estabelecimento de algum tipo de colheita e uso da terra.

Nesse sentido, o historiador Yuval Harari explica que há 2,5 milhões de anos os humanos viviam da coleta de plantas e caça de animais, sem qualquer interferência sobre a natureza. Somente há 10 mil anos, com a Revolução Agrícola, o homem passou a manejar plantas e animais, a trabalhar a terra e conduzir ovelhas a pastos, fixando-se, assim, em territórios escolhidos³¹.

Luiz Gustavo Bambini de Assis explica que o surgimento de clãs religiosos é o primeiro marco histórico e ideológico da propriedade, pois denota a figura do chefe de família (posteriormente *pater famílias* para o Direito Romano) com poder quase absoluto sobre os demais membros de um território³².

Na Idade Média, o direito absoluto de propriedade é notabilizado através do sistema feudal, funcionando, inclusive, como instrumento legitimador da estrutura da sociedade estamental, já que conferia a uma diminuta parcela da população (nobreza) a concentração majoritária de terras e de poder sobre os demais indivíduos.

³¹ HAHARI, Yuval Noah. **Sapiens**: Uma breve história da humanidade. 38. ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 2018.

³² ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, p. 781 – 791, jan./dez. 2008.

Essa exacerbada concentração de terras favorece o desenvolvimento das monarquias absolutistas, em que o poder do monarca seria tão forte quanto as posses de seu reino. Assim, para fortalecer o poder real, guerras para conquista de novos territórios são constantemente empreendidas, valendo a regra do mais forte inclusive para a usurpação de territórios já ocupados.

A partir do século XVI, com o declínio do sistema feudal possibilitado pelo Renascimento, pela Reforma Protestante e pelo crescente mercantilismo, o processo de formação dos Estados Nacionais torna-se cada vez mais acelerado. As ideias teocêntricas dão lugar ao antropocentrismo, ao empirismo e à razão, fazendo surgir o iluminismo no século XVII.

O racionalismo iluminista faz germinar a ideia de que a propriedade não é um direito exclusivo de senhores e monarcas. Ao contrário: a propriedade é dada a todo homem, ao nascer. É, portanto, na transição da Idade Média à Idade Moderna que a ideia de direito à propriedade é sedimentada, surgindo a necessidade de positivação de tal direito a fim de possibilitar sua extensão aos homens de maneira mais ampla.

Assim, a construção do direito à propriedade sobrevém por meio das vertentes contratualistas (que, basicamente, pregavam a pactuação entre os homens com a finalidade de construção da sociedade civil e do Estado) e jusnaturalista (que preconizava a positivação de direitos fundamentais e individuais, os quais precedem à criação do Estado).

2.1.2 A inacabada construção do conceito de propriedade privada

Não há precisão histórica sobre o momento em que se iniciou a discussão acerca do que é propriedade e quais são seus limites. É possível destacar que existem registros de diálogos entre Aristóteles, Sócrates e Platão, em que se discutia a necessidade de limitar o tamanho da propriedade do homem³³. No entanto, a fim de limitar a abrangência do estudo filosófico sobre a ideia de propriedade, esta tese estabeleceu como marco inicial de investigação a noção de propriedade que surge com a própria concepção da liberdade individual e fundação

³³ ARAÚJO, Cloves dos Santos. Os fundamentos político-filosóficos da propriedade moderna, suas rupturas e a função social. **Revista Jurídica da Universidade Estadual de Feira de Santana**, vol. 1, n. 1, 2016.

dos Estados modernos, defendida pelos contratualistas clássicos. A ideia é tentar compreender como as influências dos filósofos liberais iluministas reverberam com notório vigor até os dias atuais, estando presente, inclusive, nas reflexões de John Rawls que, conforme se demonstrará adiante, influencia bastante os sistemas políticos liberais igualitários adotados por grande parte dos países ocidentais, sobretudo os mais desenvolvidos.

Nesse sentido, iniciamos a análise a partir das ponderações de John Locke, considerado o pai do iluminismo e do liberalismo político, pois é ele quem primeiro proclama a crença na indissolubilidade entre liberdade e propriedade privada.

De fato, segundo a concepção jusnaturalista do filósofo, desenvolvida em meados do séc. XVII com o propósito de combater os excessos do absolutismo inglês, o homem vivia “livre e em paz no seu estado de natureza”³⁴ e podia desfrutar da propriedade como um bem natural. Locke defendia que, no estado natural, a vida, a liberdade e os bens do homem são propriedades inerentes, não sendo possível, portanto, dissociá-los.

Por tal razão, Locke entendia, em sentido amplo, que o homem inicia a vida sendo proprietário de si mesmo, de maneira que o que produz com suas mãos lhe cabe como direito natural, decorrendo daí a propriedade em sentido estrito.

Exatamente nessa linha, Locke também manifesta a ideia de que a propriedade deriva de uma concessão divina aos homens de maneira igualitária, e que os frutos dos trabalhos desenvolvidos pelo homem são, inequivocamente, seus bens. Para ele, Deus deu a terra e tudo o que há nela a todos os homens de forma igual, concedendo-lhes também sabedoria para dispor de tudo da melhor forma. Assim sendo, tudo o que provém da natureza pertence à toda humanidade, não sendo possível que alguém tenha o domínio exclusivo e privativo de qualquer bem dado por Deus e pela natureza.

Nesse sentido, pela vontade divina, os homens nascem igualmente proprietários da terra e, cientes das vantagens e conveniências da sociedade civil, *decidem* pela instituição do contrato social, *deferindo* ao Estado o poder/dever de manutenção da civilização e da propriedade. É exatamente essa ideia veiculada por Locke que estabelece que o contrato social decorre da vontade dos homens e

³⁴ LOCKE, John. **The second treatise on civil government (1689)**. Disponível em http://www.vvnorton.com/college/history/archive/resources/documents/ch04_03.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

como instrumento à preservação da propriedade, não à sua instituição. Ou seja, o contrato social possuiria tão somente o efeito declaratório e não constitutivo de propriedade.

Locke, ademais, contrapõe-se frontalmente ao absolutismo monárquico já que, para ele, Deus não agraciou apenas alguns poucos indivíduos com poder, soberania e domínio. Ao contrário, Deus deu a terra igualmente a todos os homens livres³⁵ para que nela estabelecessem seus trabalhos e prosperassem.

Nesse sentido, Locke rompe com a força do absolutismo incutida por teóricos do Estado Moderno, como Thomas Hobbes, que pregavam a soberania absoluta do *Leviatã*³⁶ como único mecanismo de contenção da ordem social. Surge, portanto, a ideia de um Estado Liberal totalmente oposto ao Estado Absoluto de Hobbes.

É interessante observar que tanto Hobbes quanto Locke concordam que os homens são livres no estado da natureza, no entanto, a visão de cada um dos teóricos quanto a este estado de liberdade natural diverge: ao passo que Hobbes enxerga destruição e caos entre os homens livres ao ponto de ser necessário um contrato social em que se estabeleça a renúncia da liberdade dos homens em favor de um poder soberano que saberá conduzir a vida da sociedade, Locke enxerga um homem livre, pacífico e racional, que entende e escolhe as vantagens da organização em sociedade civil, regida por leis e por um governo com poder deferido pelos homens.

As diferentes percepções de contrato social formuladas por Hobbes e Locke são reveladoras quanto à concepção de propriedade para cada um. Se para Hobbes, “toda propriedade privada da terra deriva originariamente da distribuição arbitrária pelo soberano e a propriedade de um súdito não exclui o domínio do soberano, mas apenas o dos outros súditos”³⁷, para Locke a propriedade é inata ao homem e ofertada diretamente por Deus, como já se viu.

É fácil inferir que a teoria lockeana entusiasmava os interesses da burguesia, que construía as bases do capitalismo e lutava contra o poder do

³⁵ É importante tomar nota de que, apesar de suas valorosas ideias, fomentadoras do capitalismo e liberalismo, Locke foi um dos últimos a justificar a escravidão como um contrato de servidão entre o vencido e o vencedor da guerra.

³⁶ HOBBS, Thomas. *Leviatã*: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

³⁷ *Ibidem*.

monarca e da nobreza transmitido por laços sanguíneos de geração em geração. De fato, ao refutar a soberania absoluta do monarca e trazer a concepção de indissolubilidade entre liberdade e propriedade, que são concedidas por Deus a todos os homens ao nascer, Locke transfere o poder do monarca para a burguesia e favorece o desenvolvimento das concepções de liberalismo político.

Nesse ponto, vale destacar a distinção entre as duas vertentes do liberalismo: primeiro, a visão de liberalismo político encabeçada por Locke na defesa de igualdade entre os cidadãos e de liberdade individual; e, segundo, a visão de liberalismo econômico de Adam Smith, que pressupunha a segurança da propriedade e dos contratos.

Inclusive, as ideias de Adam Smith, veiculadas na célebre obra *A riqueza das nações*³⁸, consagram o liberalismo econômico, solidificando a ideia de Estado Mínimo e autorregulação do mercado de oferta e demanda por produtos. A ideia era de afastar a figura do Estado parasitário (antes estabelecido por nobres e monarcas em virtude de laços consanguíneos) o tanto quanto possível e permitir maior liberdade econômica à burguesia ascendente. Acreditava-se que o desenvolvimento industrial, a divisão do trabalho e a abstenção do Estado conduziriam à produtividade, ao crescimento e à eliminação da pobreza.

No entanto, ao passo que a pequena burguesia ia consolidando livremente seu *modus operandi*, percebia-se um rápido enriquecimento dessa pequena parcela da sociedade em detrimento da miséria que fustigava a ampla maioria da população.

Foi em razão dos abusos econômicos inerentes ao rápido crescimento do modelo capitalista liberal que surgiram as primeiras manifestações de descontentamento em relação ao abuso do direito à propriedade.

Neste oportuno, faz-se indispensável a análise do contrato social segundo Jean-Jaques Rousseau, para quem a propriedade privada transformou os homens, que na natureza são bons e sadios, em escravos uns dos outros.

Para o filósofo francês, enquanto os homens tinham uma vida mais rústica e em contato direto com a natureza, eram felizes, mas quando perceberam que apenas um poderia trabalhar para dois, a propriedade surgiu, a igualdade

³⁸ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: das causas do aprimoramento das forças produtivas do trabalho e a ordem segundo a qual sua produção é naturalmente distribuída entre as diversas categorias do povo. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

desapareceu e o suor do trabalho tornou-se o imperativo, seguindo-se a exploração desenfreada das florestas e do trabalho escravo³⁹.

A propriedade é, para Rousseau, o marco inicial de todos os males e misérias, pois é a partir deste instituto que se estabelece a desigualdade moral ou política⁴⁰ entre os homens, chancelada por um falso contrato social utilizado pelos mais abastados para subjugar os mais pobres⁴¹, predominando a lei do mais forte como legitimadora da propriedade de poucos.

Portanto, se antes, em Locke, a fundamentação do direito à propriedade, assim como à liberdade, encontra respaldo na própria natureza humana, em Rousseau é possível perceber uma grande frustração que este direito trouxe à humanidade. Com efeito, em seu “Discurso sobre a origem da desigualdade dos homens” resta clara a tristeza do filósofo ao constatar que o que faz a felicidade do homem selvagem é o desespero do homem civilizado. Se o primeiro só deseja respirar ocioso em repouso e liberdade, o cidadão civilizado inquieta-se incessantemente a procura de ocupações ainda mais laboriosas e, na vaidade de sua escravidão, destrata os que não tem nada a dividir.

Ora, inobstante o evidente descontentamento de Rousseau relativamente à propriedade privada, ainda assim ele admite a possibilidade de existência do direito à propriedade quando conjugados três fatores: (i) que a terra esteja desocupada; (ii) que a utilização se dê para subsistência; e (iii) que sua exploração se dê de maneira real e efetiva. Com efeito, segundo a concepção contratualista de Rousseau, uma

³⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Ed. Pinguim e Companhia das Letras, 2017, p. 79-80.

⁴⁰ Rousseau estabelece dois tipos de desigualdade: uma física ou natural, que é estabelecida pela natureza, consistindo na diferença de idade, saúde, gênero, etc.; e outra moral ou política, que é concebida pelos homens para distinguirem-se em grau de riqueza, honra, privilégios, poder, etc. a propriedade é responsável, segundo Rousseau, por esta segunda forma de desigualdade. *In*: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Ed. Pinguim e Companhia das Letras, 2017, p. 33.

⁴¹ É interessante notar que Rousseau foi bastante feliz em sua análise histórica sobre o momento exato e concomitante do surgimento da propriedade e da desigualdade entre os homens. O historiador Yuval Noah Hahari aponta que “em vez de prenunciar uma nova era de vida tranquila, a Revolução Agrícola proporcionou aos agricultores uma vida em geral mais difícil e menos gratificante que a dos caçadores-coletores. [...] A Revolução Agrícola certamente aumentou o total de alimentos à disposição da humanidade, mas os alimentos extras não se traduziram em uma dieta melhor ou mais lazer. Em vez disso, se traduziram em explosões populacionais e elites favorecidas. Em média, o agricultor trabalhava mais que o caçador-coleto e obtinha em troca uma dieta pior. A Revolução Agrícola foi a maior fraude da história. Quem foi o responsável? Nem reis, nem padres, nem mercadores. Os culpados foram um punhado de espécies vegetais, entre os quais o trigo, o arroz e a batata. As plantas domesticaram o Homo Sapiens, e não o contrário.” *Ibidem*, p. 90.

vez cumpridos estes três requisitos, a propriedade deve ser garantida e limitada pelo Estado – através das leis.

Nesse sentido, Rousseau traça, no jusnaturalismo, as primeiras linhas da função social da propriedade privada e confere um tom menos apocalíptico que o liberalismo de Locke.

2.1.3 A propriedade privada: um direito dos proprietários, negado aos despossuídos

Se para Rousseau, o estágio originário da humanidade é retratado pelo homem livre e tranquilo – o bom selvagem –, para Georg Wilhelm Friedrich Hegel este mesmo estágio natural do homem é retratado por um estado de injustiça, de tendências não reprimidas, de violência e brutalidade. O homem natural, segundo o filósofo alemão, não é livre, já que está em condição de animal e é regido pelo apetite, instinto e egoísmo, vivendo sempre em constante vigilância e guerra de todos contra todos – *bellum omnium in omnes*. Por tal razão, a liberdade do homem apenas é conhecida por meio do estímulo combativo da natureza do próprio homem.

Tal pensamento é trazido na obra *Enciclopédia das Ciências Filosóficas*, em que Hegel se manifesta contrário ao entendimento de direito natural tal qual era posto⁴². Para ele, a própria expressão “direito natural” seria equivocada pois presumiria a ideia de que, no estado de natureza, os homens lançariam mão de parcela de suas liberdades naturais em favor da construção do Estado e da sociedade civil. No entanto, Hegel aponta que a construção do direito apenas é possível a partir da livre personalidade sobre a determinação de si, ao contrário da determinação natural, já que o direito da natureza é pautado num estado de força bruta, violência e injustiça do qual é preciso sair.

Assim, no estado de natureza, não há direito, já que não há liberdade. É a sociedade civil que possibilita a materialização do direito.

Tal qual Hobbes, portanto, Hegel detecta a forte presença da violência do homem no estado da natureza. Tal violência é oriunda da necessidade de

⁴² HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Enciclopédia das ciências filosóficas**. Em compêndio (1830) - Volume III - A filosofia do espírito. Trad. Paulo Menezes. São Paulo: Edições Loyola, 1995, §502, p. 288.

reconhecimento nas relações e de submissão a um senhor, a partir da qual fundamenta-se a vida em comum e a origem do Estado.

A violência desempenha, portanto, papel significativo no surgimento do Estado, não porque fundamenta o direito, mas porque é necessária à passagem do estado de consciência de si para a consciência universal. O direito, portanto, proporciona o reconhecimento e as relações de submissão, excluindo a violência.

Seguindo a tese hegeliana, as relações de submissão e dominação são próprias do estado de natureza e impossibilitam a liberdade. Assim, enquanto os homens permanecem atados à imediatidade da natureza, ficam vulneráveis ao domínio e à violência. Por outro lado, homens livres reconhecem-se entre si a partir do elemento comum – liberdade –, tornando prescindível a violência.

Em sua obra intitulada *Princípios da Filosofia do Direito*⁴³, Hegel explicita que apenas é possível conceber o direito à propriedade por meio da efetivação da liberdade individual. Nesse sentido do pensamento, a propriedade constitui afirmação da vontade livre no mundo e confere sentido pleno à mundanidade, inclusive sendo capaz de outorgar efetividade à pessoa.

Assim, a partir do momento que alguém imprime sua vontade em determinada “coisa” e dela se assenhora, dizendo, “isto é meu”, também está se efetivando como indivíduo, como pessoa em sentido estrito numa relação consigo mesmo. A plenitude da liberdade é atribuída, portanto, à essência dos homens, e se funda no próprio princípio jurídico do direito universal da propriedade.

A partir dos eventos que seguiram a Revolução Francesa, os homens se declararam sujeitos economicamente livres e iguais. No entanto, o confronto entre as liberdades e os interesses dos homens impossibilitou o estabelecimento de uma sociedade racional e capaz de satisfazer os interesses de todos. Ao contrário, os indivíduos passaram a se relacionar como compradores e vendedores e os interesses individuais (sobretudo o direito à propriedade) não convergiram ao interesse geral. Por tal razão, Hegel apresenta um contraponto às ideias liberais e explicita que, a partir deste contexto, é preciso buscar uma unidade universalizante da razão⁴⁴.

⁴³ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. Noberto de Paula Lima. São Paulo: Ed. Ícone, 1997.

⁴⁴ *Ibidem*.

Neste ponto Hegel confronta a teoria da mão invisível do mercado defendida por Adam Smith. O idealista alemão entendia que família, sociedade e Estado deveriam desempenhar papéis racionais, sustentando a necessidade de racionalização das individualidades com a finalidade de construção de uma sociedade civil congruente e pautada no interesse geral. Hegel, portanto, não confiava na espontaneidade da moral e entendia que a *mão invisível* conduziria à falência da sociedade. Novamente, seria atribuição do Estado conduzir as liberdades individuais abstratas e defender a sociedade e a economia de mercado contra si.

Enfim, para Hegel, a sociedade civil – fundamentada nas liberdades individuais e no direito à propriedade privada – seria o reino do privatismo, do individualismo e da miséria física e moral. De tal feita, apenas através da racionalidade universal do Estado tornar-se-ia possível transcender essa limitação da sociedade. Ou seja, caberia ao Estado – e não à democracia regida pelas liberdades – expressar a dimensão universal demandada pela sociedade civil.

A questão da propriedade privada também é o ponto central das investigações de Pierre-Joseph Proudhon. Para o filósofo francês, nem mesmo a Revolução Francesa representou, de fato, uma revolução. Ao contrário, foi tão somente um progresso, pelo fato de ter destituído a Monarquia em favor da República, sem operar, no entanto, uma mudança realmente significativa na sociedade⁴⁵.

Para Proudhon, a “Revolução” teria servido meramente a imitar o sistema absolutista que combatia, reproduzindo na república democrática capitalista as mesmas desigualdades socioeconômicas existentes no absolutismo⁴⁶.

Com efeito, ao instituir a república, o povo tão somente copiou os mesmos interesses de propriedade privada do soberano, consagrando as desigualdades no texto constitucional. Ou seja, houve apenas ampliação do direito à propriedade e alteração do foco das desigualdades. Portanto, ao manter a propriedade no centro da vontade soberana das leis, a república não revolucionou no combate às injustiças.

⁴⁵ PROUDHON, Pierre-Joseph. **What is property?** An Inquiry into the principle of right and of government. Disponível em: <https://www.marxists.org/reference/subject/economics/proudhon/property/index.htm>. Acesso em: 10 mar. 2019.

⁴⁶ *Ibidem*.

Nessa toada, Proudhon indica que a sociedade moderna oriunda dos movimentos de 1789 e 1830 proclamou três princípios (a soberania da vontade do homem, a desigualdade de riquezas e a propriedade acima da justiça) que podem ser resumidos no único, e injusto, princípio do interesse de propriedade.

Assim, o filósofo francês assume uma posição contramajoritária ao empreender esforços para demonstrar que a propriedade, na realidade, é o ponto chave da injustiça. Dessa forma, apenas refutando a propriedade seria possível conceber um princípio da verdadeira justiça. Ou seja, a revolução realmente ocorreria não com a ampliação do direito de propriedade através das leis, mas com a efetiva discussão do conceito moderno de justiça.

A revolução achava-se no campo conceitual, portanto. Seria necessário abandonar a visão de que a propriedade é justa para, então, compreender que a propriedade é um roubo, ou seja, o inverso do que é justo. Da mesma forma, não importaria o modelo de Estado, pois, se é idealizado para proteger a propriedade privada, ocorrerá a opressão. Nesse sentido, não seria a mudança da forma do Estado que traria a verdadeira emancipação dos homens e o fim das injustiças, mas sim a supressão da propriedade e do próprio Estado.

Seguindo a linha radical do pensamento de Proudhon, a supressão da propriedade privada enalteceria o valor do trabalho, tornando necessário apenas a manutenção da posse. Assim a abolição do Estado e da propriedade privada seria a verdadeira revolução e, apenas assim, seria possível cessar a injustiça e a opressão.

Movido pela mesma aflição sentida por Hegel e Proudhon, ao analisar o rumo das relações sociais sob a influência do direito à propriedade, Karl Marx também reprocha a perversidade dos interesses privados e, a partir da influência dos referidos filósofos, desenvolve uma contundente crítica sobre o modo de produção capitalista baseado na propriedade privada e nas leis que a legitima.

Em seu célebre trabalho a respeito dos *Debates sobre a lei referente ao furto de madeira*⁴⁷ publicados na Gazeta Renana entre 25 de outubro e 03 de novembro de 1842, é possível constatar como a “vontade do povo”, ainda que expressa por meio da lei, pode ser bastante contraditória.

⁴⁷ MARX, Karl. **Os despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. Trad. Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2017.

No referido artigo, Marx relata a proclamação de lei pela Assembleia da Província do Reno que previa como furto de lenha qualquer forma de coleta de madeira, seja ela caída no chão ou arrancada de uma árvore, contrariando o costume popular que contava ser roubo apenas o corte da madeira da árvore e não a simples colheita da lenha caída ao chão por obra da natureza, mesmo que numa floresta privada.

Neste oportuno, é preciso salientar que o pano de fundo da referida lei foi a pauperização em massa da população rural, que passou a buscar por produtos florestais não apenas para consumo imediato, mas também para venda. Diante desta circunstância, foi necessária a intervenção do Estado – não em defesa da população, que se tornava cada vez mais pobre ao ponto de coletar madeira do chão para tentar vender –, mas para distinguir o direito dos possuidores do direito dos proprietários. O esforço legislativo do Estado foi justamente para fazer valer o direito de propriedade e impossibilitar a interferência dos *despossuídos* no mercado de madeira (e outros produtos florestais, como frutos), para que vigorasse o princípio de vender a quem desse mais.

Portanto, a distinção feita pela lei foi entre o direito de propriedade e o direito de necessidade, e entre a economia da troca e a economia da subsistência.

Na visão de Marx, tal lei estabeleceu uma regra contrária ao costume majoritário em favor de uma minoria privilegiada⁴⁸, não apenas favorecendo poucos em detrimento de muitos, mas também derogando a própria essência do direito consuetudinário, o qual deveria ser o mais universal possível, de maneira a favorecer sempre a maioria. Nesse sentido, ao incriminar uma convicção popular, a lei proferida pelo Estado para a sociedade deixa de ser lei e se torna instrumento de privilégio de um grupo em face de outro.

Assim, ao estabelecer que qualquer ato, seja de colheita de lenha ou de corte da madeira da árvore configuraria – indiscriminadamente – um furto à propriedade, a Assembleia não apenas ignorou as tradições populares, mas também explicitou a cruel sobreposição dos interesses de uma minoria de proprietários rurais sobre uma ampla maioria da população.

⁴⁸ Vale salientar que a Dieta Renana era composta por deputados das cidades, do campo e da nobreza, cujo critério de elegibilidade era a renda fundiária e a taxa fiscal.

De igual modo, ao caracterizar indiscriminadamente como roubo qualquer violação da propriedade privada, Marx defende que tal lei estabelece a propriedade privada como roubo em si. De fato, seguindo uma linha de raciocínio tipicamente proudhoniana, Marx argumenta que, uma vez que toda e qualquer violação da propriedade é um roubo, então a propriedade privada em si seria um roubo.

Nesse caminho, Marx argumenta que a verdadeira distinção entre o roubo e a propriedade reside no fato de que os proprietários são os próprios legisladores e o critério do direito à propriedade ocorre segundo os interesses deles mesmos⁴⁹. Portanto, ironicamente, haverá violação à propriedade quando determinado ato ameaçar o interesse privado dos proprietários, caso em que eles se favorecerão por meio das leis. Ao contrário, caso determinado ato, mesmo que potencialmente criminoso, seja de interesse dos proprietários, não será reconhecido como crime.

Ocorre, assim, que a propriedade privada é legitimada não por ser um bem de interesse público, mas por ser um bem de interesse dos legisladores/proprietários.

Assim, a crítica marxista é que a lei não deveria seguir os interesses de uma pequena fatia de proprietários rurais, mas da grande maioria, que são os despossuídos, fazendo com que o direito consuetudinário de fato estivesse em sintonia com a razão prática mais universal. Nesse sentido, os costumes dos proprietários – a minoria privilegiada – passaria a compor um direito consuetudinário contra lei.

A análise de Marx, portanto, vai além da simples crítica aos interesses da minoria privilegiada composta pelos proprietários rurais. A ideia é efetivamente rever a fundamentação legal da propriedade, tomando-se como base os costumes e interesses da universalidade.

Por tal razão, o critério da universalidade é que deveria reger o direito consuetudinário, impossibilitando que os desejos de uma minoria privilegiada sejam legitimados pela lei, ferindo os anseios da maior parte dos cidadãos. Ou seja, a bem da verdade, tais costumes das minorias deveriam ser considerados ilegais e a lei deveria declarar o real direito consuetudinário oriundo dos costumes da maioria⁵⁰.

⁴⁹ MARX, Karl. **Os despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2017.

⁵⁰ “Horrorizai-vos porque queremos abolir a propriedade privada. Mas, em vossa atual sociedade, a propriedade privada já está abolida para nove décimos de seus membros; ela existe precisamente

Tal pensamento conduz inequivocamente à conclusão de que um direito verdadeiramente humano deveria proteger a maioria dos pobres e despossuídos, pois são estes que compõem a universalidade. Com efeito, um direito baseado nos interesses dos proprietários deriva de relações animais, violentas e desiguais; já o direito humano, diferentemente, pende para igualdade.

Esta dialética é explicada pelo fato de a desigualdade ser um estágio pré-humano, animal e no qual não há liberdade. Em contraposição, a igualdade repercute na consubstanciação de um direito humano, necessariamente, fundamentado na liberdade.

Desta circunstância decorre a paradoxal situação na qual os homens modernos (que se acreditam livres) fixam normas para regular a vida animal que levam (não livres), ao passo que seriam realmente livres se tais normas fossem fixadas com base no direito dos despossuídos. O direito racional, portanto, seria alcançado com a materialização do direito costumeiro dos pobres, o qual efetivamente carrega a essência da liberdade e igualdade universal.

Nesta seara, Marx promove uma contundente crítica à unilateralidade do iluminismo, que apenas fixa leis de proteção à liberdade e à propriedade, ratificando a desigualdade do mundo animal⁵¹. No entanto, em contraposição a este direito animal que protege uma minoria de proprietários e é incitado e positivado por leis iluministas, está o direito racional e humano, fundado nos costumes da maioria de despossuídos que, apesar de não positivado, existe.

Marx revela que o cotejo iluminista sobre a propriedade conduziu à insensata situação em que os costumes da aristocracia são legitimados mediante leis, ainda que contrários ao direito racional e humano. Em contraste, os costumes da maioria – pobre – constituem direitos contrários à lei positivada.

Nesse sentido, Marx explica que o direito racional corrigiria a questão da desigualdade decorrente da propriedade através de solução distinta da que foi

porque não existe para esses nove décimos. Censurai-nos, portanto, por querer abolir uma propriedade cuja condição necessária é a ausência de toda e qualquer propriedade para a imensa maioria da sociedade. Numa palavra, censurai-nos por querer abolir vossa propriedade. De fato, é exatamente isso o que queremos. (...). Essa concepção interesseira, que vos leva a transformar em leis eternas da natureza e da razão as vossas relações de produção e de propriedade – relações históricas que desaparecem no curso da produção – é, por vós compartilhada com todas as classes dominantes já desaparecidas.”. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 62.

⁵¹ MARX, Karl. **Os despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2017.

posta. Assim, considerando que a maior parte da população é composta por despossuídos, a razão pública efetiva do direito deveria ser contrária à propriedade.

O debate acerca da lei sobre o roubo da madeira demonstra, contudo, que a lei e o direito passaram a servir aos proprietários e não aos pobres despossuídos, denotando a essência do capitalismo em formação, que conduzia à criminalização de costumes contrários à propriedade privada. Assim, o Estado e a lei, inspirados nos anseios burgueses, vieram para representar a força que, de um lado, legitima a propriedade privada de poucos e, de outro, garante que os muitos despossuídos não a ataquem e ainda atuem como agentes produtores da propriedade.

Nesse oportuno, é válido salientar – uma das - críticas expressas por Friedrich Hayek⁵² no que concerne ao pensamento marxista de que a lei apenas seria legítima se entabulasse os anseios da maioria proletária e não da minoria proprietária. Para Hayek, se a maioria dos proletários idealizasse a lei, esta convergiria às vontades desta maioria, tornando o proletariado uma situação com condições econômicas atraente. De tal situação decorreria o prejuízo ao que Hayek denomina de “indivíduos independentes”, que são os proprietários das terras, do capital e dos instrumentos de trabalho.

Ao contrário de Marx, Hayek promove grande deferência ao proprietário individual, sobretudo aquele mais abastado. Para ele, o grande proprietário seria extremamente relevante, por ser o responsável pela realização dos investimentos para sociedade. Na verdade, Hayek ainda diz mais: seria indispensável também tolerar os ricos ociosos, pois sua existência em si, mesmo sem produzir ganho material, influenciaria o pensamento, a opinião, as crenças e os costumes⁵³. Ou seja, seria interesse consentir com a riqueza ociosa de poucos para que estes possam liderar intelectualmente a vida de muitos.

A crítica realizada por Hayek ao pensamento marxista demonstra com bastante clareza a retórica desenvolvida a fim de antepor os interesses de uma minoria privilegiada de proprietários em desfavor de uma maioria desfavorecida de despossuídos. Tanto é assim que o economista austríaco afirma que países em que a lei é baseada na vontade da maioria dos trabalhadores predomina o conceito de justiça social.

⁵² HAYEK, Friedrich August Von. **Os fundamentos da liberdade**. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983, p. 140.

⁵³ *Ibidem*.

Enfim, o certo é que essa concepção iluminista de propriedade privada, está intimamente relacionada à Revolução Francesa e teve importância insofismável para o fim do regime absolutista e do feudalismo. É verdade que a propriedade privada nos moldes burgueses veio servir de instrumento ao fim do regime de exploração servil baseado nas propriedades comunais dos senhores feudais. De fato, a crescente circulação de moedas e de ideias iluministas, em paralelo à grande desigualdade entre senhores e servos propiciou o ambiente da revolução agrária.

Nesta senda, teóricos liberais, como Ludwig von Mises, defendem que antes do capitalismo uma reduzida nobreza explorava 90% do povo em campos feudais. Essa massa de servos não tinha qualquer contato com os produtos industrializados e estava predestinada a nascer e morrer servindo⁵⁴. Assim, com o crescimento da população rural e o implemento da revolução agrícola – possibilitada por novas técnicas de produção – houve um excesso de gente no campo que, sem terras ou bens, restavam ociosos. Ao Estado restava interná-los em asilos e casas de correção. Contudo, explica o teórico austríaco, uma pequena parcela destes camponeses ociosos passou a se organizar em grupos e produzir artefatos que satisfaziam as necessidades da grande massa dos mais pobres.

Para Mises, esses pequenos negociantes inovadores é que trouxeram a origem do capitalismo, pois produzindo para as massas, promoveram o fim da severa exploração feudal⁵⁵. No mesmo sentido, aponta Friedrich Hayek que o fim do feudalismo e o surgimento do capitalismo também teria permitido que os ricos proprietários dispendessem do capital para empregar multidões e que, portanto, o capitalismo teria proporcionado acesso aos produtos a todas as pessoas, ainda que desigualmente.⁵⁶

Ocorre que esta revolução agrária – decorrente da revolução burguesa – não aconteceu para efetivamente libertar os servos da exploração praticada pelos senhores e promover o surgimento de pequenos mercadores revolucionários. Na realidade, a massa servil foi convertida em proletariado e a propriedade comunal feudal foi transformada em propriedade privada. Assim, com o fim do feudalismo, o

⁵⁴ MISES, Ludwig von. **As seis lições**. Trad. Maria Luiza Borges. 7. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009, p. 13-14.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁶ HAYEK, Friedrich August Von. **Os fundamentos da liberdade**. Trad. Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983, p. 135.

trabalhador “apenas” se tornou livre para vender sua força de trabalho⁵⁷, sendo mantida a exploração do proprietário sobre o despossuído.

Ainda no que diz respeito ao fim do feudalismo, é interessante notar que, ao contrário do que sugere o termo “revolução agrícola”, a acumulação de capital verificada no processo de transição para o capitalismo foi absolutamente exclusiva da burguesia. Os servos, que passaram a compor o proletariado, ao contrário, ficaram ainda mais pobres⁵⁸.

Ademais, a exemplo do que ocorreu durante a passagem do feudalismo para o capitalismo na Inglaterra, foi implantada uma política de cercamentos de terras (*enclosures*), sendo este um relevante marco na definição da propriedade privada burguesa. De fato, os cercamentos foram efetivamente implementados por leis que determinaram a expulsão dos servos das terras – que antes lavraram para si e para o senhor –, e ordenaram a migração para os centros urbanos, onde passaram a compor a mão de obra das indústrias, ao passo que liberavam os espaços agrícolas para pastagens e constituição de grandes propriedades rurais.

A expulsão dos camponeses para os centros urbanos industriais tinha o nítido propósito de convertê-los em massa de mão de obra, já que, despossuídos de qualquer propriedade, não teriam outra alternativa senão submeterem-se à proletarianização e se tornarem consumidores dos produtos que eles mesmos produziam. Nesse sentido, nas palavras do filósofo Karl Johann Kautsky, “o desenvolvimento da indústria em larga escala requer um grande número de trabalhadores sem propriedade, exploráveis, qualificados e disciplinados, além da proximidade ao grande mercado”⁵⁹.

Assim, as terras comunais feudais transformaram-se em propriedade privada dos senhores feudais que, por sua vez, converteram-se em capitalistas, contando inclusive com a ampliação na extensão das terras em razão da expulsão dos servos de seus domínios⁶⁰.

⁵⁷ CHOMSKY, Noam. **Quem manda no mundo?** Trad. Renato Marques. 5. ed. São Paulo: Planeta, 2017, p. 185.

⁵⁸ MARX, Karl. **O capital**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 798.

⁵⁹ KAUTSKY, KARL. **The Agrarian Question**. Trad. Pete Burgess. Londres: Winchester, 1988. p. 186.

⁶⁰ ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **Historicidade da propriedade privada capitalista e os cercamentos**. História: Debates e Tendências, v. 18, n. 3, set./dez. 2018, p. 410.

A esse respeito, Marx afirma que a Lei de Cercamento de Terras Comuns, “Bill for Inclosures of Commons”, serviu de instrumento legal de roubo dos senhores fundiários que imputaram para si a terra comunal⁶¹. Ora, se foi necessária lei para que a terra passasse a pertencer aos proprietários, excluindo-se os servos que nelas antes habitavam e laboravam, na realidade, esta propriedade privada significou um verdadeiro golpe parlamentar do Estado.

Portanto, é certo que a lei instrumentalizou o processo de cercamentos⁶² das propriedades privadas e sobrepôs os direitos individuais e de propriedade aos direitos coletivos baseados nos costumes. Nesse caminho, o direito entabulado pelo capitalismo já nasce para compor leis dedicadas a extinguir o direito dos pobres ao bem comum.

Na realidade, a expropriação do povo pobre é instrumentalizada pela lei do proprietário justamente para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Pois, ao despojar o povo de terras, ele se torna parte de um engenho produtor cujo único beneficiário é o proprietário burguês⁶³.

Em seus escritos⁶⁴, Marx também promove uma pertinente crítica acerca do poder da propriedade privada capitalista sobre os movimentos coloniais, articulados através do estabelecimento de teorias sobre propriedade com formações híbridas ou incertas. Para ele, o caráter incerto de alguns tipos de propriedades, fundadas sobretudo em costumes dos pobres, não as guarnecia da prerrogativa de direito à propriedade privada.

Por este pensamento, a supressão das “formações híbridas e incertas de propriedade” conduz ao fim de qualquer obrigação para com os pobres. É exatamente por isso que em seu texto, *Debates sobre a lei referente ao furto de madeira*, Marx critica este pensamento, exemplificando o fato de que, com a Reforma da Igreja e o consequente fechamento dos conventos e o fim do auxílio que

⁶¹ MARX, Karl. **O capital**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 796.

⁶² Segundo Wakefield, “Onde a terra é muito barata e todos os homens são livres, onde qualquer um pode à vontade obter para si mesmo um pedaço de terra, não só o trabalho é muito caro, no que concerne à participação do trabalhador em seu próprio produto, mas é difícil conseguir trabalho combinado, seja pelo preço que for”. *Apud* MARX, Karl. **O capital**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 838

⁶³ O tema do colonialismo foi tratado por Marx de forma aleatória e não sistematizado, como ocorreu em *O capital*. Mesmo se tratando de textos diversos e escritos em momentos distintos, é importante por luz em seus manifestos, sobretudo considerando a influência do conceito de propriedade privada nos movimentos colonialistas.

estes concediam aos pobres, não gerou “direito de compensação” aos pobres. Ao contrário, a ideia foi justamente retirá-los do albergue da Igreja em que tinham alguma mínima dignidade e lançá-los à exploração dos proprietários burgueses.

Nessa senda, retomando uma vez mais seu texto sobre a lei referente ao furto de madeira, Daniel Bansaïd destaca o alerta de Marx para uma interessante contradição. Ora, se de um lado os legisladores criminalizaram o furto da madeira caída no chão, por outro lado argumentavam inexistir propriedade híbrida ou incerta, de forma que se a propriedade não é legitimada pela transformação pelo trabalho, como diz Locke, a ocupação pode ocorrer de forma violenta, como na tomada de terras “declaradas virgens”. Ou seja, as conquistas coloniais empreendidas por meio da violência não representavam um problema ao conceito de direito à propriedade aos que elaboravam as leis. Ao contrário, aparentemente, o “direito de ocupação” conferia direito sobre um “bem de ninguém” ao primeiro que ocupasse, ainda que lá houvesse comunidades “pré-jurídicas” ou “pré-civis”⁶⁵.

Nesse sentido, em *O Capital*, Marx avalia que a implantação e a manutenção de um sistema capitalista nas colônias, em que a dispersão de produtores e a fragmentação de meios de produção é a ordem comum, é preciso que o governo determine um valor artificial à terra virgem, independente da lei de oferta e demanda, para que o imigrante trabalhe como assalariado por um tempo suficientemente longo ao ponto de não conseguir comprar a terra. E, ainda, com este dinheiro do assalariado, o governo financie a importação de mais imigrantes, de maneira a sempre tornar a força de trabalho barata⁶⁶:

Naturalmente, o preço da terra imposto pelo Estado tem de ser “suficiente” (*suficiente price*), isto é, tão alto “que impeça os trabalhadores de se tornarem camponeses independentes até que outros cheguem para preencher seu lugar no mercado de trabalho assalariado”⁶⁷.

E continua Marx:

Porém, não nos concerne aqui a situação das colônias. O que nos interessa é apenas o segredo que a economia política do Velho Mundo descobre no

⁶⁵ Bensaïd, Daniel. **Os despossuídos**: Karl Marx, os ladrões de madeira e o direito dos pobres. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 21.

⁶⁶ Foi assim, inclusive que se desenvolveu a colonização brasileira, como se verá no Capítulo 3 desta tese.

⁶⁷ MARX, Karl. **O capital**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 843.

Novo Mundo e proclama bem alto, a saber, o de que o modo capitalista de produção e acumulação – e, portanto, a propriedade privada capitalista – exige o aniquilamento da propriedade privada fundada no trabalho próprio, isto é, a expropriação do trabalhador⁶⁸.

Preocupado com a situação de extrema precariedade do trabalhador rural no século XIX, Karl Kautsky foi o primeiro filósofo a implementar as ideias marxistas sobre o capitalismo para o meio rural. Para ele, as mesmas consequências socioeconômicas promovidas pelo capitalismo no meio urbano também podem ser observadas em meio rural.

Com efeito, em sua obra *A questão agrária*, publicada em 1899, o filósofo demonstra consternação face à opressão do campesinato pela grande propriedade rural capitalista. Para Kautsky, foi a industrialização que tornou as relações familiares agrárias obsoletas, submetendo o homem do campo à proletarização pela indústria agrícola. Além disso, as relações de consumo, próprias do capitalismo, também foram responsáveis pela extinção da pequena propriedade rural autossuficiente, dando lugar à produção agrícola industrial que, por sua vez, empurrou o camponês para o meio urbano, em busca de um posto no ramo da manufatura.

Por tal razão, para o filósofo, a propriedade rural agrária no modelo capitalista provocou a ruína de todos os que não possuíam meios para participar desta forma de exploração da terra. Assim, o pequeno produtor rural é pressionado à proletarização, deixando de ser senhor do que produz. Nas palavras de Kautsky, “quanto menor a fazenda, maior é a pressão para busca de emprego”⁶⁹. Portanto, ainda que resista à superioridade da grande propriedade rural industrializada, a produção do pequeno agricultor rural se torna apenas um acessório da família, jamais um mecanismo competitivo de inserção no mercado. Na realidade, para o autor, a necessidade de dinheiro força o pequeno produtor a negligenciar sua pequena produção.

Kautsky aponta ainda que, a medida que a grande propriedade se desenvolve, tende a se mecanizar com aparelhamento tecnológico, abrindo-se um fosso contínuo relativamente ao pequeno produtor. Outrossim, para o filósofo marxista, a industrialização agrícola é um fenômeno inexorável ao capitalismo, assim

⁶⁸ *Ibidem*, p. 844.

⁶⁹ Tradução nossa. In: KAUTSKY, KARL. **The Agrarian Question**. Trad. Pete Burgess. Londres: Winchester, 1988, p. 172.

como a proletarização do campesinato. De tal sorte, a “propriedade anã” se torna irracional sob o prisma da produtividade⁷⁰.

A saída, para Kautsky, seria a organização coletiva dos camponeses em ligas para produção em grande escala através do regime socialista de produção. O autor defende a ideia de que não seria viável a exploração econômica racional em minifúndio, pois a limitação espacial dificultaria o emprego de maquinários de larga escalada. Portanto, deveria ser extinta a pequena exploração agrícola e, em seu lugar, ser implantada uma grande empresa agrícola racional através de cooperativas agrícolas socialistas. Assim, a ideia de Kautsky era que o campesinato aprendesse com o sistema capitalista e este servisse de modelo percussor ao sistema de produção agrícola baseado na propriedade coletiva da terra e dos meios de produção. Neste sentido, seria o proletariado do sistema capitalista, após ter experienciado tal modelo de exploração da terra e da mão de obra, que conduziria ao modelo socialista de produção.

Ao analisar as tentativas de socialização da produção agrícola na Rússia, nos países do leste europeu e em Cuba, é possível perceber que os decretos de nacionalização das terras, acompanhados pela recorrente coletivização forçada⁷¹ também não se mostraram instrumentos democráticos de poder das massas e acabou redundando no mesmo problema que se pretendia combater no capitalismo: a exploração e a pobreza.

Das experiências socialistas de produção agrícola baseadas na nacionalização das terras, é possível constatar que, apesar de terem sido movidas pelo desejo de combater as agruras do capitalismo, não foram movidas pela conscientização das massas operárias, o que conduziu reciprocamente à ausência de sua representatividade democrática, tal qual ocorre no capitalismo.

De toda feita, a leitura dos caminhos da sociedade capitalista ocidental aponta para a conclusão de que, no modelo capitalista, em regra, não é o trabalho que gera a propriedade: é a propriedade que gera a propriedade. Tanto é assim que, como se viu, foram os burgueses e proprietários de terras que conseguiram estabelecer as indústrias que originaram o sistema capitalista baseado no tripé

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ THOMAZ, Fernanda. **O modelo socialista de cooperativa de produção agropecuária (CPA-MST): contradições e avanços** – estudo de caso da COPAVA. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

exploração do trabalho do proletariado, estímulo ao consumo em massa e acumulação de capital decorrente da propriedade dos meios de produção.

Por tal razão, o capitalismo estabelece o cenário em que quanto mais bens acumulados se tem, mais se poderá acumular e o inverso, quanto menos se tem, mais inexequível será ter. Além disso, a tradição de bens entre gerações de uma mesma família ratifica este modelo, e o torna, a cada geração, mais injusto.

Por tudo isso, é de se estabelecer - desde já - que a propriedade privada dos bens de produção foi responsável pela transformação da civilização ocidental e da ruptura com o sistema feudalista. Foi justamente esta propriedade que estabeleceu a rígida distinção e luta de classes na sociedade capitalista, colocando-se de um lado o proprietário dos meios de produção e o proletariado, que venderá sua força por qualquer preço para poder consumir os produtos fabricados pelos proprietários. É, portanto, a propriedade privada dos bens de produção a causadora das mais cruéis desigualdades sociais, possibilitando que apenas 26 pessoas possuam a mesma riqueza compartilhada por 3,8 bilhões de pessoas no mundo⁷².

Por outro lado, a despeito de a responsabilidade pela geração de desigualdade e miséria recair notoriamente sobre a propriedade privada como instrumento de geração de riqueza capitalista, a história nos mostra que as tentativas de revolução socialistas tampouco foram bem-sucedidas. Os poucos países que tentaram implantar sistemas de propriedade comunal findaram por fracassar, não pela fragilidade de suas ideias e menos ainda por representar luta pela justiça social, mas pelo simples fato de que a busca pela igualdade de oportunidades não deve ser um ato revolucionário imposto de cima para baixo, mas da tomada de consciência pela classe dos oprimidos das razões que fundamentam tal opressão. Isso é conquistado gradualmente, a partir da concessão de estímulos estatais em favor daqueles que nada tem, para que possam se desenvolver com independência e igualdade de oportunidades.

Assim, é possível perceber que as influências dos contratualistas e liberais iluministas, representados por Locke, Rousseau e Adam Smith, reverberaram na concepção de que a propriedade privada é um direito individual fundamental. Por

⁷² ELLIOTT, Larry. World's 26 richest people own as much as poorest 50%, says Oxfam: Charity calls for 1% wealth tax, saying it would raise enough to educate every child not in school. **The Guardian**. 21 jan. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2019/jan/21/world-26-richest-people-own-as-much-as-poorest-50-per-cent-oxfam-report>. Acesso em: 01 fev. 2019.

outro lado, pensadores como Kant, Hegel e Marx propuseram contrapontos à propriedade privada, apontando as agruras e desigualdades decorrentes deste direito individual.

A evolução do pensamento liberal e as contundentes críticas de Kant, Hegel e Marx desaguaram em diferentes vertentes e soluções aos problemas das desigualdades sociais oriundas da propriedade privada. Como será demonstrado mais adiante, atualmente, os caminhos propostos para uma sociedade menos injusta, a despeito da manutenção da propriedade privada, circundam em torno de teorias liberais que pregam a justiça como equidade, conforme defendida por John Rawls, Dworkin⁷³ e Thomas Nagel e de teorias marxianas, trazidas pela Escola de Frankfurt, cujos expoentes são Theodor Adorno, Max Horkheimer e Jürgen Habermas.

Inobstante esta autora estar mais alinhada às ideias marxianas propostas pela Escola de Frankfurt, por vislumbrar em tal caminho as melhores soluções para uma sociedade mais justa e eficiente, entende serem necessárias soluções urgentes e possíveis de serem implantadas pelo Estado liberal no modelo econômico capitalista, como propõem Rawls e Nagel.

Assim, é de bom alvitre esclarecer que as soluções aqui propostas, de estímulo à redistribuição fundiária por meio do imposto sobre a propriedade territorial rural, estão contidas no arcabouço do modelo político liberal e de sistema econômico capitalista.

2.1.4 Desigualdade social como produto lógico da propriedade privada dos bens de produção

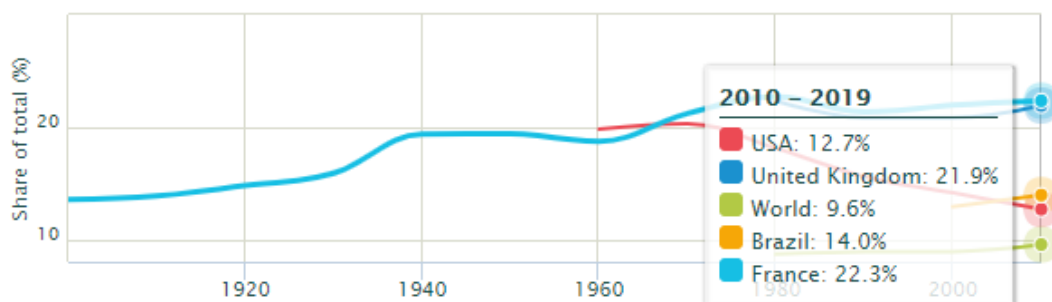
Contemplar as análises de Marx sobre como o conceito de propriedade privada influenciou o modo de exploração da terra, o vínculo entre o Estado e o cidadão e as relações de trabalho é um convite inevitável à análise das razões que podem explicar as excessivas desigualdades sociais no contexto contemporâneo.

⁷³ MELO, Marcus André. Republicanismo, liberalismo e racionalidade. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, São Paulo, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100003. Acesso em: 02 nov. 2019.

Em sua principal obra *O Capital no século XXI*⁷⁵, Thomas Piketty manifesta uma profunda preocupação com a escalada da desigualdade social promovida pela acumulação da propriedade privada que simboliza a atualidade – o capital. Em suas análises, Piketty destaca uma tendência assombrosa em quase todas as sociedades capitalistas contemporâneas: os 50% mais pobres detêm entre 5% e 10% da renda nacional, ao passo que os 10% mais ricos ficam com mais de 60% da riqueza.

No gráfico abaixo, fornecido pelo site *Base de Dados das Desigualdades Mundiais – World Inequality Database*⁷⁶, organizado por Thomas Piketty e Emmanuel Saez, verifica-se a baixíssima parcela da renda nacional detida pelos 50% mais pobres: nos Estados Unidos, em que vigoram políticas liberais, os 50% mais pobres detêm 12,7% da renda nacional, ao passo que na França, que empreendem esforços no campo social, a fatia da metade mais pobre eleva-se para 20% da renda nacional. Ainda assim, a divisão é bastante injusta:

Gráfico 1 - Parcela de renda dos 50% mais pobres



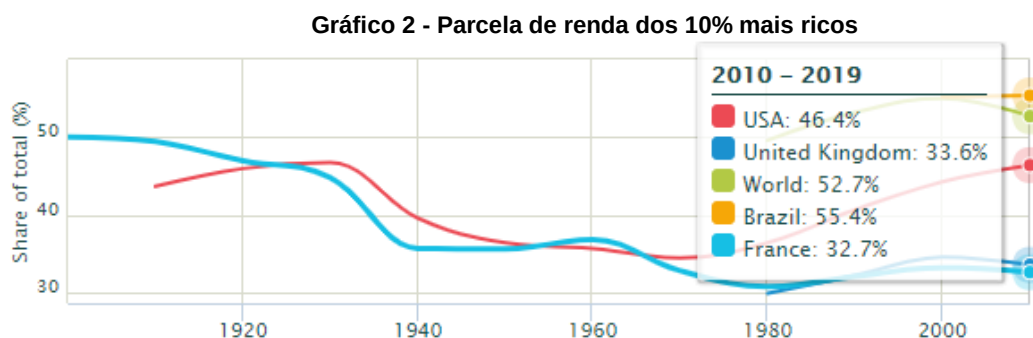
Fonte: World Inequality Database (Base de Dados das Desigualdades Mundiais)

O gráfico acima atesta que, entre os anos 70 e 80, os 50% mais pobres dos Estados Unidos têm visto sua parcela no bolo da renda cair vertiginosamente. Enquanto isso, na França e Reino Unido, há uma estabilização, em torno de 21%, da parcela de renda nacional detida pelos 50% mais pobres. Por outro lado, no Brasil é possível verificar que, entre 2002 e 2010 (período aferido pelo Instituto), a renda da metade mais pobre cresceu de 12,3% para 13,9%.

⁷⁵ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014, p. 252.

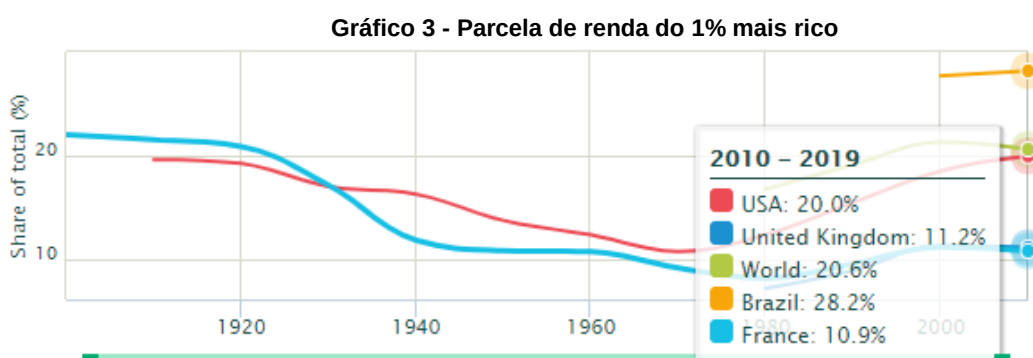
⁷⁶ WID.WORLD. World Inequality Database. Disponível em: https://wid.world/es/mundo/#shweal_p90p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/last/eu/k/p/yearly/s/false/38.19900000000005/100/curve/false/country. Acesso em: 01 ago. 2019

Por outro lado, no gráfico abaixo, vê-se que a parcela dos 10% mais ricos nos Estados Unidos enriqueceu bastante nos últimos 40 anos, saindo do patamar de 36,4% de concentração da renda para 46,4%. O Brasil também apresentou crescimento na concentração de renda entre os 10% mais ricos. Já o Reino Unido e a França permanecem no patamar de 33%.



Fonte: World Inequality Database (Base de Dados das Desigualdades Mundiais)

O mais interessante é notar a rápida concentração de renda entre o 1% mais rico. Nos Estados Unidos, a acumulação é vertiginosa, saltando de 10,7% em 1980 para 20,2% em 2014. O Brasil também apresentou concentração de renda – já em patamares bem elevados –, saindo de 26,2% em 2001 para 28,3% em 2015. Já no Reino Unido e França o 1% mais rico permaneceu com parcela da renda estabilizada em torno de 11%.



Fonte: World Inequality Database (Base de Dados das Desigualdades Mundiais)

Branko Milanovic descreve que, em 2013, 1.426 pessoas no mundo inteiro detinham sozinhas uma riqueza de aproximadamente 5.4 trilhões de dólares. Por

outro lado, a riqueza mundial está em torno de 241 trilhões de dólares, o que significa que este seleto grupo controla 2% da riqueza mundial.⁷⁷

No que diz respeito aos Estados Unidos, Joseph Stiglitz atribui o crescimento da desigualdade norte-americana à redução dos impostos sobre a renda e patrimônio dos mais ricos e à desregulamentação do mercado financeiro. Além disso, houve também a diminuição no investimento governamental em infraestrutura, sobretudo educação, saúde e seguridade social, o que faz com que os pobres fiquem ainda mais pobres⁷⁸.

Os dados acima apresentados não apenas são escandalosos, como também refletem um ciclo demasiadamente cruel, em que a desigualdade socioeconômica corrói a democracia e o sistema político, fazendo com que a concentração patrimonial conduza insofismavelmente ao maior poder de barganha política em favor dos interesses dos mais ricos e ao esvaziamento do atendimento das necessidades dos desfavorecidos. Assim, a desigualdade se retroalimenta numa velocidade assustadora e os efeitos são danosos para toda sociedade.

2.1.4.1 *Breve esboço da desigualdade social na realidade brasileira*

Em sua obra *A questão agrária*, publicada em 1979, Caio Prado Jr. alertou para a gravíssima situação de desigualdades sociais e crises econômicas implicadas reciprocamente à precariedade das instituições brasileiras, que são incapazes de modificar a trajetória de miséria que afeta a vida brasileira:

O Brasil se encontra num desses instantes decisivos da evolução das sociedades humanas em que se faz patente, e sobretudo sensível e suficientemente consciente a todos, o desajustamento de suas instituições básicas. Donde as tensões que se observam, tão vivamente manifestadas em descontentamento e insatisfações generalizados e profundos; em atritos e conflitos, efetivos e muitos outros potenciais, que dilaceram a vida brasileira e sobre ela pesam em permanência e sem perspectivas apreciáveis de solução efetiva e permanente. Situação essa que é efeito e causa ao mesmo tempo da inconsistência política, da ineficiência, em todos os setores e escalões, da administração pública; dos desequilíbrios sociais, da crise econômica e financeira que, vinda de longa data e mal encoberta durante curto prazo — de um a dois decênios — por um crescimento material especulativo e caótico, começa agora a mostrar sua verdadeira

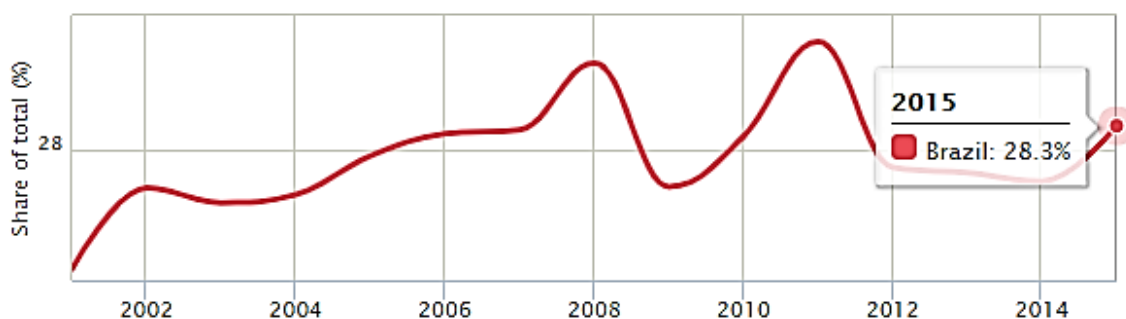
⁷⁷ MILANOVIC, Branko. **Global Inequality**: a new approach for the age of globalization. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University, 2016, p. 42.

⁷⁸ STIGLITZ, Joseph E. **O grande abismo**: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso. Trad. Fernando Lopes. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016, p. 103.

face; da insuficiência e precariedade das próprias bases estruturais em que assenta a vida do país⁷⁹.

De fato, a respeito do tema, o Brasil encabeça números cruéis de desproporcionalidade entre a riqueza e a miséria. Esmiuçando os dados apresentados pelo site *Base de Dados das Desigualdades Mundiais – World Inequality Database*, verifica-se a partir de 2011 uma queda na acumulação de renda entre o 1% mais rico, de 29,6% para 27,5% em 2014. A partir deste ano, no entanto, observa-se a retomada da concentração de renda:

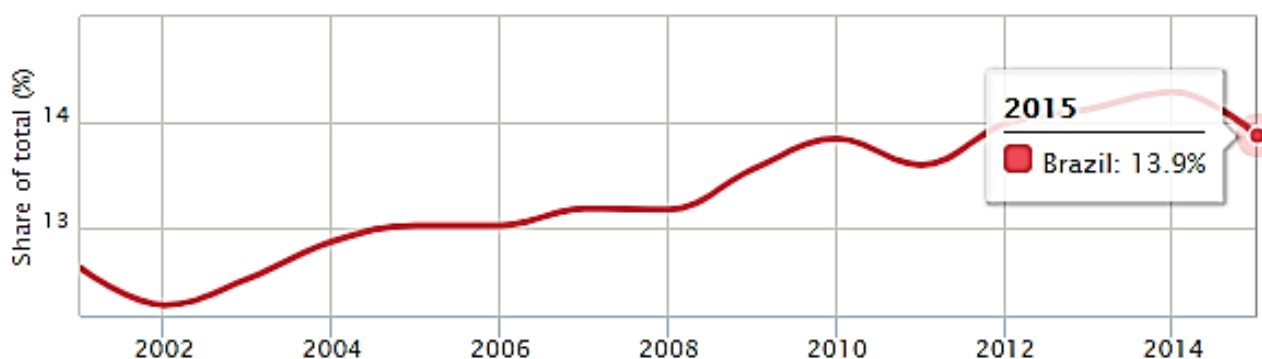
Gráfico 4 - Parcela de renda do 1% mais rico – Brasil



Fonte: World Inequality Database (Base de Dados das Desigualdades Mundiais)

Por outro lado, os 50% mais pobres da população brasileira vinham aumentando a renda a partir de 2011, quando saíram do patamar de 13,6% até 2014, em que atingiram o patamar de 14,3%. A partir daí, a renda da metade mais pobre, passou a cair.

Gráfico 5 - Parcela de renda dos 50% mais pobres - Brasil



Fonte: World Inequality Database (Base de Dados das Desigualdades Mundiais)

⁷⁹ PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira**: a questão agrária no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

Observar o aumento da renda entre os mais ricos e a queda da renda dos mais pobres indica claramente a tendência das políticas econômicas adotadas pelo governo brasileiro, que gradualmente vem afastando a prioridade da redistribuição de renda e valorização do trabalho assalariado, em favor do livre mercado.

Além da concentração de renda, outro dado – o mais alarmante de todos – demonstra que também há exacerbada concentração de propriedades rurais no Brasil.

O recente Censo Agropecuário 2017 – relatório de características socioeconômicas do meio rural realizado oficial do IBGE⁸⁰ - apresenta dados que indicam que um grupo de latifundiários, donos de menos de 2% dos estabelecimentos rurais, dominam 40% do território rural nacional, ao passo que a imensa maioria dos pequenos agricultores, os que representam quase 50% dos estabelecimentos rurais brasileiros, possuem apenas 2,3% do território rural.

Tabela 1 - Número de estabelecimentos (%) x Concentração do total da área rural (%)
(continua)

Grupos de área	Número de estabelecimentos agropecuários (%)	Concentração do total da área rural do país (%)
2.500 hectares ou mais	0,3%	30,4%
de 1.000 a 2.500 hectares	0,6%	14,6%
de 500 a 1.000 hectares	1%	11,16%
de 200 a 500 hectares	2,9%	13,9%
de 100 a 200 hectares	4,2%	8,7%
de 50 a 100 hectares	7,5%	7,9%
de 20 a 50 hectares	16,3%	7,8%
de 10 a 20 hectares	14,2%	3,0%
até 10 hectares	47,8%	2,3%
Produtor sem área	4,93%	--

Fonte - Censo Agropecuário 2017 – IBGE (conclusão)

Os números ficam ainda mais expressivos quando consideramos que apenas 424 latifúndios, com tamanho superior a 100ha cada um, ocupam 20% do

⁸⁰ INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 10 fev. 2019.

território nacional, ao passo que 1,5 milhões de pequenos agricultores possuem apenas 3% das terras brasileiras⁸¹.

Os dados são, de fato, estarrecedores. A discrepância na distribuição de terras denunciada pelos dados do IBGE e do INCRA reflete uma conjuntura de fatores históricos, políticos e sociais que estão tão severamente entranhados na sociedade brasileira que requererá um esforço descomunal para seu combate. Tais fatores serão melhor analisados no Capítulo 2 desta tese.

Pois bem. A confrontação dos dados de concentração de renda e patrimônio com os resultados da Pesquisa de Orçamento Familiar⁸², recentemente divulgada, permite constatar o impacto da desigualdade socioeconômica na vida das famílias brasileiras. Segundo a pesquisa, as famílias de áreas rurais ganham, em média, apenas um pouco mais da metade do que as famílias das zonas urbanas. De fato, enquanto as famílias das áreas rurais ganham em média R\$ 3.050,49, as famílias de área urbana auferem em torno de R\$ 5.806,24. Por outro lado, a despesa total média de uma família brasileira foi de R\$ 4.649,03 entre 2017 e 2018. Desta despesa média, a pesquisa apontou que, em geral, 72% da despesa se dá com alimentação e habitação, sendo que as despesas com alimentação são superiores na zona rural⁸³. Ou seja, além de receberem proporcionalmente menos, as famílias das zonas rurais ainda gastam mais com consumos básicos.

Em agosto deste ano, a Fundação Getúlio Vargas também divulgou relatório intitulado *A Escalada da Desigualdade* apresentando dados coletados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua e avaliando a extensão das desigualdades, bem como possíveis causas e consequências⁸⁴.

Segundo o estudo, a massa populacional que compõe os 50% mais pobres sente, desde 2014, uma diminuição de 17,1% em sua já baixa renda, ao passo que

⁸¹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Estrutura Fundiária** – Brasil. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/estrutura_fundiaria_-_brasil-07-2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

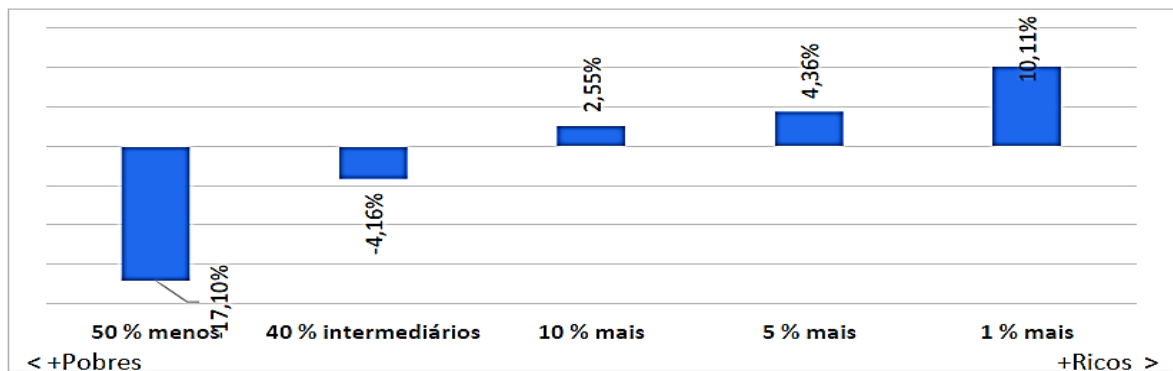
⁸² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. POF 2017-2018: Famílias com até R\$ 1,9 mil destinam 61,2% de seus gastos à alimentação e habitação. Agência IBGE Notícias. 04 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25598-pof-2017-2018-familias-com-ate-r-1-9-mil-destinam-61-2-de-seus-gastos-a-alimentacao-e-habitacao>.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ NERI, Marcelo. **Escalada da Desigualdade**: qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019.

a parcela da população que compõe o 1% mais rico viu sua renda aumentar em 10,11%. Além disso, é preciso salientar que apenas os mais ricos enriqueceram. É o que se verifica no gráfico:

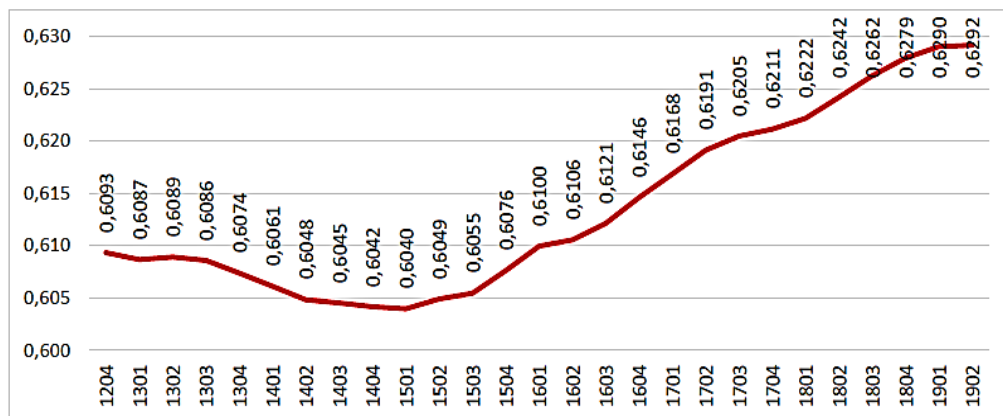
Gráfico 6 - Crescimento da Renda e do Trabalho por faixas



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral/IBGE.

Do mesmo modo, a evolução do coeficiente de Gini – índice de mensuração de concentração de renda em que quanto mais próximo de 0, menor é a concentração, e quanto mais próximo de 1, maior é a concentração – apresenta constante ascensão a partir do segundo trimestre de 2015, comprovando o aumento da concentração de renda no Brasil, conforme se verifica no gráfico abaixo:

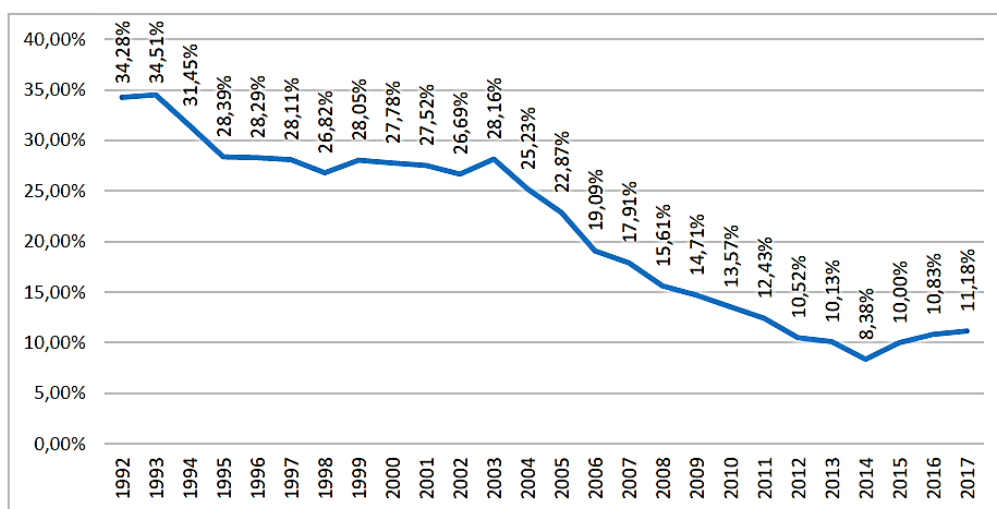
Gráfico 7 - Evolução do índice de Gini



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral/IBGE.

Além disso, também houve aumento no quantitativo populacional de miseráveis – os que vivem com menos de R\$ 233 por mês –, que vinha caindo desde 2002 e em 2014 chegou a 8,38%, mas que voltou a crescer para 11,18% em 2017. Ou seja, hoje mais de 23,3 milhões de pessoas vivem com menos de R\$ 233 por mês:

Gráfico 8 - Pobreza do Brasil



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNAD, PNADC Trimestral e PNADC Anual/IBGE²

Outro ponto alarmante trazido na pesquisa é a abrupta alteração nos índices de equidade e bem-estar social, que desmoronaram de um nível de crescimento de 6,47%, em 2016, para - 6,87% em apenas 2 anos. Nas palavras de Marcelo Neri, esta mudança vertiginosa significou um verdadeiro pulo do topo da montanha em direção ao fundo vale, “do milagre do crescimento inclusivo ao inferno da grande recessão concentradora”⁸⁵.

A análise dos dados de equidade e bem-estar social é fundamental e demonstra de maneira clara o trajeto da desigualdade social no Brasil. Com efeito, Marcelo Neri bem explica que a equidade reflete um valor pró-cíclico, ou seja, flui de acordo com a variação dos ciclos da renda. Ocorre que, mesmo com o crescimento da renda desde o segundo trimestre de 2016, não melhorou o índice de bem-estar

⁸⁵ NERI, Marcelo. **Escalada da Desigualdade**: qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019, p.6.

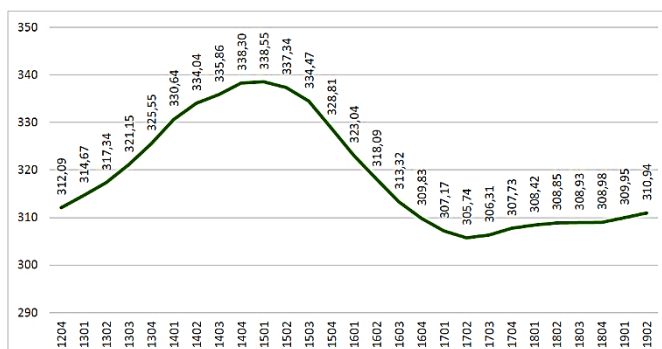
social justamente em virtude do aumento na desigualdade. Com efeito, houve crescimento na renda, mas acompanhado de intensificação na concentração de renda, o que inclusive dificulta a retomada da economia em razão do encolhimento do poder de compra das famílias de rendas menores.

Nesse ponto, vale salientar que, com o constante aumento no índice de desemprego, mesmo os trabalhadores empregados retraem o consumo de bens e serviços justamente por temerem também serem demitidos. Assim, no atual modelo capitalista, a redução da demanda por bens e serviços provoca retração econômica, que, por sua vez, reflete no ciclo de queda no bem-estar social, caracterizado pelo aumento da pobreza, redução do consumo e aumento do desemprego.

Nesse contexto, inclusive, o gráfico abaixo demonstra que o bem-estar social do brasileiro retornou ao patamar de 2012 em virtude de aumento da concentração de renda, da pobreza e da elevação nos índices de desemprego:

Gráfico 9 - Evolução do Bem Estar-social

Gráfico 10 – Evolução do Bem Estar Social – Média Móvel de 4 Trimestres



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral/IBGE.

É interessante ressaltar que, mesmo em face de tais dados, há teóricos liberais que defendem que a economia encontra motor na produção⁸⁶ e não na demanda⁸⁷. Este pensamento parte da ideia de que não haveria consumo sem renda e renda sem produção de mercadoria de troca (que originalmente é a força de

⁸⁶ SHOSTAK, Frank. “Para a economia crescer, temos de aumentar a demanda!” - eis um mito sem nenhuma lógica. **Mises Brasil**, 09 jan. 2018. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2826>. Acesso em: 20 set. 2019.

⁸⁷ GELLER, Anthony P.. Dizer que a solução para uma economia estagnada é “estimular a demanda” é um atentado à lógica. **Mises Brasil**, 16 ago. 2019. Disponível em: <https://www.mises.org.br/article/3046/dizer-que-a-solucao-para-uma-economia-estagnada-e-estimular-a-demanda-e-um-atentado-a-logica>. Acesso em: 20 set. 2019.

trabalho), de maneira que mesmo que o Estado realizasse transferências – redistribuição de renda – aos mais pobres, a demanda não aumentaria e apenas se estaria estimulando a carestia e a ociosidade. Argumenta-se ainda que o intervencionismo estatal e a concessão de crédito à população também não provocariam o aumento do consumo, sob a alegação de que tal estímulo não faria com que as pessoas produzissem mais.

Ora, tal raciocínio é deveras equivocado.

À guisa de ilustração, os estudos de Marcelo Neri demonstraram que, a partir de 2015, com a queda nominal do valor do Programa Bolsa Família, em razão do aumento da inflação e do desemprego, a renda dos 5% mais pobres caiu 14%, ao passo que a renda do brasileiro médio caiu 7%. O impacto da redução do valor do Bolsa Família é tão significativo que, em termos de gastos públicos, cada real empenhado em Bolsa Família, equivale a 3 vezes o empenhado em gastos previdenciários; a 5 vezes os valores empregados com FGTS em 2017 como política anticíclica e a quase 2 vezes o valor empregado em 2018 com abono de PIS/PASEP⁸⁸. No mesmo sentido, recente estudo do IPEA aponta que, em 2017, o Bolsa Família reduziu em 25% a extrema pobreza e em 15% a pobreza⁸⁹. Portanto, é inevitável concluir que a preservação do poder de compra dos mais pobres é o instrumento mais eficaz ao combate de crises econômicas.

O comparativo de gráficos abaixo permite concluir com bastante clareza a relação direta entre o aumento da desigualdade, a queda da renda média do brasileiro e a redução do bem-estar social:

⁸⁸ NERI, Marcelo. **Escalada da Desigualdade**: qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019, p. 19.

⁸⁹ SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. et al. **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ago. 2019.

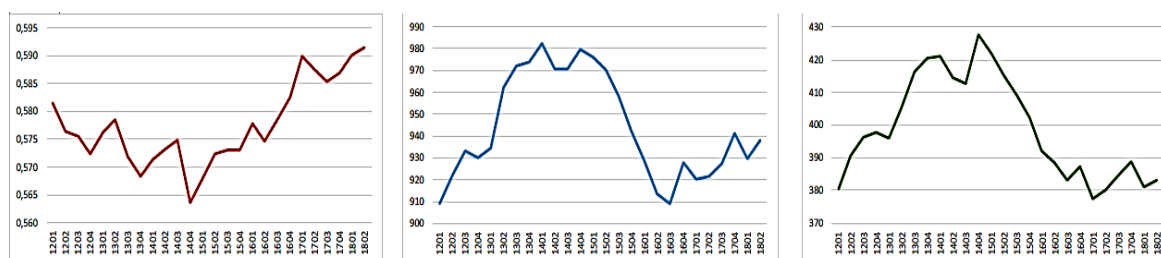
Gráfico 10 - Índice de Gini, Renda Média, Bem Estar-Social

Índice de Gini

Renda Média

Bem-Estar Social

Gráfico 7: PNADC Trimestral: Renda per Capita do Trabalho Habitual -



Fonte: FGV/Social a partir de dados do PNAD

Ainda segundo Marcelo Neri, a análise do bem-estar social é fundamental para mensurar como a riqueza da nação é distribuída e, sob a perspectiva dos mais pobres, pondera a desigualdade⁹⁰.

Assim, se há maior crescimento de renda entre os mais ricos do topo da pirâmide que os mais pobres da base, então o índice de bem-estar social será abaixo do crescimento da renda média, já que neste valor não se pondera as camadas de repartição de ganhos. De maneira inversa, se há crescimento no valor da renda da base da pirâmide maior que o observado na do topo, então há aumento no nível de bem-estar social.

Amartya Sen explica que, durante muito tempo, a teoria utilitarista prevaleceu na concepção da economia do bem-estar, enquanto parte da economia dedicada à apreciação das políticas públicas e, por isso, alocou a felicidade como índice exclusivo de mensuração do bem-estar social.⁹¹ Isto porque, segundo utilitaristas como Jeremy Bentham, Alfred Marshall e Arthur Cecil Pigou, o bem-estar social refletiria o somatório geral da felicidade dos indivíduos. Ou seja, o bem-estar individual seria a utilidade, identificada como felicidade individual. Por este raciocínio, a desigualdade na distribuição de bem-estar é ignorada, computando-se apenas a utilidade gerada pela felicidade do total de indivíduos. Este não é o único problema deste pensamento.

Há estudos que indicam um verdadeiro paradoxo entre o desenvolvimento econômico das nações e a felicidade. Sen aponta a obra de Richard Layard intitulada *Felicidade: Lições De Uma Nova Ciência*, em que o referido economista

⁹⁰ NERI, Marcelo. *Op. Cit.*, p. 8.

⁹¹ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 315.

estuda países ocidentais que, apesar de enriquecerem, suas populações não se tornaram mais felizes. A conclusão a que chega o economista é que a felicidade é extremamente importante e deve ser promovida, mas não deve ser a única unidade de medida de bem-estar. O equívoco consiste em afirmar que a felicidade seria uma meta autoevidente, pois sua aferição seria baseada em crenças pessoais sobre o que é bom para os outros⁹².

Amartya Sen também alerta para o perigo de conclusões pouco refletidas, pois, ainda que a felicidade não seja uma forma autoevidente de constatação do bem-estar, nem que seja o único índice de aferição das políticas públicas, não se pode deduzir que a mensuração da felicidade não é relevante ou que é impossível. Além disso, também não se pode tolerar que a fluidez do conceito de felicidade conduza à alegação de que os que sofrem privações irremediáveis acabariam se adaptando a tais circunstâncias.

De fato, a retórica escondida na ideia de somatório utilitarista da felicidade total que leva à aceitação desarrazoada das privações persistentes é perniciosa e bastante injusta, pois conduz a políticas que ignoram as desigualdades e misérias e beneficiam justamente os mais ricos, que detêm o poder de influência sobre as decisões do governo.

Nesta senda, Amartya Sen avalia muito bem que as pessoas que passam por intensas e persistentes privações criam mecanismos de adaptação para tornar a vida suportável. Pessoas que vivem em tais circunstâncias de constante precariedade sucumbem ao pensamento de que nada é possível de ser feito, de que não há mudança radical factível. Para Sen, é razoável compreender que pessoas se adaptem a tais condições, pois contrariamente não teriam paz para – minimamente – sobreviver⁹³.

A explicação de Amartya é bastante plausível, sobretudo quando constata na realidade de mais de 55 milhões de brasileiros que vivem com até R\$ 406 por mês e de mais de 15 milhões que vivem em condições de extrema miséria, auferindo até R\$ 140 por mês⁹⁴.

⁹² *Ibidem*, p.306.

⁹³ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninnelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 317.

⁹⁴ INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2018. **Estudo e Pesquisa: Informação**

Para estas pessoas, que o sociólogo Floristan Fernandes chama de “não-possuidores” , “despossuídos” e “condenados”⁹⁵, o cenário se torna ainda mais desolador ao observar que, desde 2015, os números da pobreza aumentam vertiginosamente, em virtude da degeneração do mercado de trabalho, da retração de programas sociais e dos impiedosos cortes de gastos públicos ⁹⁶. Ou seja, a realidade dos brasileiros mais necessitados se deteriora a cada dia, fazendo pairar um sentimento ainda pior que o desespero: o desalento conformador.

Apenas sob tal perspectiva de crescente pobreza é possível acreditar que, no ano de 2019, haja alegações que flexibilizam a aceitação de trabalho em condições análogas às de escravo⁹⁷ ou de trabalho infantil^{98 99}. Certamente é reconfortante para quem tolera a exploração infantil ou a escravidão do século XXI acreditar que o ser humano é “adaptável” a todo tipo de situação.

Inclusive, é de bom alvitre não deixar de observar que foi esta ideia de que os pobres se adaptam à precarização de suas condições de vida que norteou a Reforma Trabalhista, instrumentalizada pela Lei nº 13.467, a qual representou verdadeira redução nos direitos trabalhistas¹⁰⁰, colaborando com aumento do desemprego e da informalidade, com a redução de salários, além de ter flexibilizado a noção de trabalho escravo e dificultado o acesso à justiça trabalhista¹⁰¹.

Demográfica e Socioeconômica 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

⁹⁵ FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5. ed. rev. São Paulo: Global, 2008, p. 65.

⁹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>>. Acesso em 22 ago. 2019.

⁹⁷ BRASIL. Senado Federal. Governo pretende flexibilizar a legislação do trabalho escravo, diz Paulo Rocha. **Agência Senado, 2019.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/03/governo-pretende-flexibilizar-a-legislacao-do-trabalho-escravo-diz-paulo-rocha>. Acesso em: 20 set. 2019.

⁹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 81/2019 Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2211638>. Acesso em: 20 set. 2019.

⁹⁹ NOBERTO, Cristiane. **'Brasil tem condições de erradicar trabalho infantil', diz Nobel da Paz**. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/10/20/interna-brasil,799188/brasil-tem-condicoes-de-erradicar-trabalho-infantil-diz-nobel-da-pa.shtml>. Acesso em: 21 out. 2019.

¹⁰⁰ CAVALCANTI, Francisco. **A reforma trabalhista e Constituição de 1988: a Lei nº 13.467 de 13.07.2017 e suas consequências para o direito do trabalho**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 14.

¹⁰¹ BRASIL. Senado Federal. Reforma Trabalhista gera desemprego e impede acesso à justiça. **Agência Senado.** Brasília: 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias>

Na mesma toada segue a Reforma Previdenciária, apresentada através da Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 – ainda em tramitação. Caso aprovada, a referida Reforma expandirá a precarização das condições de trabalho, além de praticamente inviabilizar o acesso aos benefícios da seguridade social, tão necessários à população brasileira¹⁰².

É diante deste cenário que os brasileiros carecem de “coragem para desejar qualquer mudança radical e, normalmente, tendem a ajustar seus desejos e expectativas ao pouco que veem como viável. Eles treinam para tirar prazer das pequenas misericórdias¹⁰³ e vão se adaptando a uma vida excruciante.

Exatamente por esta possibilidade de adaptação que a escala utilitarista sob a forma de felicidade é injusta. Além disso, não se pode esquecer que a avaliação da penúria dos pobres pode ser subestimada em razão de que mínimos afagos – ou pequenas oportunidades concedidas pelo governo ou empresas – tendem a reduzir o sofrimento mental, mas não o elimina. Por tal razão, ignorar a intensidade de miséria dos pobres, em razão da capacidade de adaptação inerente ao ser humano ou que pequenas alegrias aliviarão o sentimento constante de desalento, definitivamente não é o caminho para o real combate à pobreza e à desigualdade.

Efetivamente, uma verdadeira tentativa de justiça social não permite mascarar a triste face da miséria ou atenuar as consequências de uma vida de flagelo. Ao contrário, soluções de fato comprometidas com a realidade são, primordialmente, honestas. Por tal razão, a efetivação do bem-estar social baseada na felicidade da população exige que as políticas públicas partam da análise das necessidades dos menos favorecidos no intuito de eliminar a situação de penúria e não apenas de aliviá-la momentaneamente.

Conforme constatado através das pesquisas apresentadas, as decisões políticas recentemente implantadas no Brasil têm promovido verdadeiro massacre contra a população, tornando-a mais pobre e vulnerável. Por outro lado, as mesmas

/2018/05/14/reforma-trabalhista-gera-desemprego-e-impede-acesso-a-justica-dizem-debatedores.

Acesso em: 22 ago. 2019.

¹⁰² BRASIL. Congresso. Senado Federal. Economia com Previdência virá dos pobres e miseráveis. **Agência Senado**. Brasília: 25 mar. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/25/economia-com-previdencia-vira-dos-pobres-e-miseraveis-alertam-economistas>. Acesso em: 22 ago. 2019.

¹⁰³ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 317.

decisões têm provocado um rápido enriquecimento entre aqueles mais ricos, tornando-os ainda mais poderosos.

A triste constatação de que as escolhas políticas que beneficiam as classes dominantes têm conduzido a um feroz aumento da desigualdade e empobrecimento da população brasileira convoca a repensar sobre soluções factíveis que conduzam, concomitantemente, à prosperidade nacional e à igualdade de oportunidades entre os cidadãos.

2.1.4.2 A justiça social no modelo econômico fundado na propriedade privada

Há duzentos anos o mundo ocidental tem experienciado as virtudes e deficiências do modelo capitalista baseado na propriedade privada dos bens de produção, no consumo e produção em massa e na exploração do trabalhador. Através desse modelo econômico, o mundo testemunhou a substituição do trabalho servil pelo trabalho do proletariado, a transformação da nobreza em burguesia e, finalmente, a derrogação – ao menos em tese – de uma sociedade econômica fundada em valores estamentais e a superveniência dos princípios da liberdade, igualdade e propriedade privada.

No entanto, como se viu, esta última parte da transformação beneficia – até os dias atuais – apenas uma parcela menor da sociedade capitalista ocidental, fazendo com que alguns poucos sejam mais livres, mais iguais e mais proprietários que outros. Considerando que este sistema promove a exploração do trabalho de uma fatia expressivamente maior da população mundial por uma minoria de abastados – de forma igual ou pior ao feudalismo –, é razoável concluir que as revoluções iluministas oitocentistas ainda não foram concluídas. Resta, portanto, expandir os princípios da liberdade, igualdade e propriedade a todos.

Nesse contexto, a justiça distributiva conclama o Estado a assegurar o acesso aos recursos econômicos de maneira equitativa entre a sociedade, de maneira que todos os indivíduos sejam efetivamente contemplados com os direitos de liberdade, igualdade e propriedade.

Em sua obra intitulada *Uma breve história da justiça distributiva*¹⁰⁴, Samuel Fleischacker traz a preocupação com a evolução do conceito de justiça distributiva – desde Aristóteles até o sentido moderno – e possibilita compreender os entraves históricos à efetivação de uma sociedade justa, bem como os instrumentos de que o Estado deve lançar mão nesta empreitada.

A partir das análises de Fleischacker, constata-se que desde Aristóteles até o século XVII, a ideia de justiça distributiva permaneceu no sentido de conferir bens e participação na vida política aos indivíduos na medida de seus talentos e virtudes. Durante esse período, qualquer redistribuição de riqueza permanecia no âmbito da caridade e da compaixão, conforme manda a “lei do amor”¹⁰⁵.

Apenas a partir da Revolução Francesa, a questão da pobreza se torna um problema cuja solução deve ser provida pelo Estado. Nesse sentido, Rousseau contribui com a defesa do entendimento de que é através de “leis boas” que a democracia pode ser efetivada e o Estado pode retificar as desigualdades. Assim, se para Rousseau, a propriedade é a origem de todos os males¹⁰⁶, a sociedade e o Estado têm a obrigação de instituir mecanismos de redistribuição ou limites para a propriedade.

É oportuno destacar a contradição apontada por Fleischacker no que concerne à opinião de Rousseau sobre a propriedade. Com efeito, se por um lado, em seu *Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens*, Rousseau estabelece que a propriedade é a fonte da crueldade, por outro lado, no *Discurso sobre a economia política*, ao defender a legitimidade da tributação, Rousseau enaltece o valor da propriedade privada e ainda afirma que, em certos aspectos, a propriedade é ainda mais relevante que a liberdade. Na obra *O Contrato Social*, também não há qualquer menção ao fim da propriedade. O que se encontra nos textos de Rousseau é a preocupação com a desigualdade excessiva, a que ele propõe que se apliquem políticas redistributivas.

Fleischacker aponta que a real contribuição de Rousseau advém da ideia de vínculo entre liberdade e cidadania, sobretudo em razão de ele estimar que, um

¹⁰⁴ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 46.

¹⁰⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

sistema equitativo de justiça apenas seria possível em situação de democracia na qual as leis refletissem as necessidades dos cidadãos de maneira igual¹⁰⁷.

Outra crítica realizada por Fleischacker se dá em relação ao fato de se considerar Rousseau o primeiro filósofo iluminista a notar as agruras da pobreza. Para Fleischacker, Adam Smith também teria se insurgido contra a pobreza e a desigualdade, contribuindo com a defesa de ideias de justiça distributiva.

Com efeito, Smith defendeu uma tributação majorada sobre os ricos e utilização de receitas fiscais para promoção de serviços públicos destinados aos pobres. Além disso, há contribuição relevante de Smith no que concerne à defesa de acesso à educação pública que, por sua vez, conferiria aos pobres capacidade de julgamento moral e político.

Mas a maior contribuição de Smith, no que diz respeito à justiça distributiva, foi justamente a forma revolucionária de enxergar os pobres. Se antes, sob o albergue cristão, entendia-se que a pobreza e a riqueza eram escolhas de Deus sobre aqueles indivíduos respectivamente inferiores e superiores, para Smith, a pobreza e a riqueza em nada denotava o valor de um indivíduo. Na realidade, Smith defendia que o hábito e a educação é que seriam responsáveis pela transformação da pessoa, não havendo que se falar que alguém nasce rico por ser superior ou nasce pobre por ser inferior. A narrativa de Smith, portanto, desmistifica a pobreza e concede dignidade aos pobres¹⁰⁸.

Apesar de conceder essa honraria a Adam Smith, Fleischacker destaca que o filósofo que realmente abordou a questão da pobreza como assunto de Estado foi Kant¹⁰⁹. De maneira bastante peculiar, Kant apresentou a definição mais completa de propriedade privada ao mesmo tempo em que não via qualquer problema em tributá-la, nem na utilização de recursos fiscais para prestação de serviços pelo Estado em favor dos mais pobres. Aliás, Kant defendeu, de maneira veemente, a utilização dos recursos dos contribuintes para atuação positiva do Estado, sobretudo na construção de escolas, hospitais e outras instituições voltadas para órfãos.

É interessante notar que a defesa kantiana do auxílio do Estado em favor dos pobres se justifica através do direito à propriedade. Para Kant, se há ricos e

¹⁰⁷ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 90.

¹⁰⁸ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 97.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 110.

pobres, isso se deve ao fato de, no passado, os ricos terem invadido a propriedade dos antepassados dos que são pobres¹¹⁰. A esse respeito, Kant explica que, se os recursos da natureza fossem divididos de maneira igual entre os indivíduos, apenas a fraude ou o roubo justificariam o desequilíbrio na quantidade de riquezas entre as pessoas. Por isso, a propriedade seria realmente um roubo.

A ideia de que a caridade é um lisonjeio para os ricos e uma humilhação para os pobres também é fator de determinação de que o Estado deve exercer o papel de redistribuir os recursos. Assim, não deve estar nas mãos dos ricos satisfazer seu orgulho com a caridade e, desse modo, degradar a moral do pobre.

Por tal razão, o auxílio aos pobres deve ser operacionalizado pelo Estado, a partir da tributação obrigatória sobre os ricos para promoção de direitos dos pobres. Por assim dizer, a efetivação dos direitos dos menos favorecidos através da contribuição impositiva dos mais ricos deve ser vista como um dever do Estado e não uma deliberação de misericórdia ou caridade.

Fleischacker destaca que tal pensamento encontra amparo na concepção de igualdade de valor entre os seres humanos, de maneira que a todos devem ser asseguradas oportunidades para desenvolverem suas potencialidades. Tal pensamento conduz à elevação dos deveres prestados pelo Estado, que não devem se limitar aos recursos mínimos à sobrevivência humana, ou à saúde e ao auto respeito¹¹¹.

A influência dos pensamentos de Rousseau, Smith e Kant fez germinar as ideias relativas à obrigação do Estado de estabelecer uma ponte de coexistência entre a propriedade privada e os direitos à liberdade, igualdade, cidadania e democracia de todos os indivíduos. Ocorre que nenhum deles enunciou de maneira clara que o Estado tinha obrigação de efetivar a justiça distributiva, tal qual entendida modernamente.

¹¹⁰ A guisa de exemplo, é possível ver na cor da pele a história de escamoteamento promovida pelos (antepassados) dos indivíduos brancos contra os negros. Até os dias atuais, a população negra mundial apresenta os piores índices de desenvolvimento humano, em decorrência dos séculos de escravidão. In: WILSON, Valerie; SCHIEDER, Jessica. The rise in child poverty reveals racial inequality, more than a failed War on Poverty. **Economic Policy Institute**, Washington DC., 08 jun. 2018. Disponível em: <https://www.epi.org/publication/the-rise-in-child-poverty-reveals-racial-inequality-more-than-a-failed-war-on-poverty/>. Acesso em: 30 out. 2018.

¹¹¹ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 110.

Fleischacker atribui a François-Noël (Graco) Babeuf a importante função de fazer um elo entre as ideias dos iluministas, a Revolução Francesa e a efetiva ideia de justiça distributiva tal qual conhecemos atualmente¹¹². Com efeito, nem Rousseau, nem Smith e nem mesmo Kant tiveram oportunidade de participar da Revolução Francesa, de maneira que contributos dos filósofos foram prévios à sua instauração, não havendo, portanto, opiniões coetâneas à insurreição.

Graco Babeuf, por outro lado, foi contemporâneo à Revolução e trazia a fervorosa ideia de que a totalidade da natureza pertencia a todos os humanos, de maneira que a desigualdade na repartição de propriedade e riqueza deveria ser eliminada.

Para Fleischacker, apesar de também não ter enunciado expressamente o dever de justiça distributiva, Babeuf foi além dos seus predecessores e, ao vincular o direito natural à riqueza e à sociedade, declarava que o Estado tinha a obrigação de redistribuir as riquezas dos ricos para os pobres e proclamava, inclusive, a instauração de uma sociedade essencialmente igual. De fato, para o revolucionário, a igualdade econômica se impunha além da questão política, mas em razão da efetiva distribuição das riquezas naturais entre os indivíduos.

Muito embora a conotação radical das ideias proclamadas por Babeuf tenha dificultado seu acolhimento de maneira mais ampla, é preciso admitir que o filósofo foi fundamental no estabelecimento do direito político ao “não viver em pobreza”.

Ao assumir que a vida da pobreza constituía uma verdadeira afronta à condição de ser humano, Babeuf demarca o limite moral de tolerância da humanidade para com a miséria e a desigualdade e permite que finalmente se coloque em debate a justiça distributiva. No entanto, as ideias babouvistas ficaram por longo tempo em estágio de suspensão e apenas após a Segunda Guerra Mundial, com os estudos de John Rawls sobre a teoria de justiça, foram retomadas.

Fleischacker aponta que, após a Revolução Francesa houve uma rápida proliferação de ideias segundo as quais os pobres eram sujeitos de direitos a serem efetivados pelo Estado e não meramente ao sabor da carestia dos nobres.

Ocorre que, como bem Hegel defendia, toda tese promove uma antítese.

Assim, com o florescimento de movimentos que perseguiram a igualdade e redução da pobreza, também sobrevieram ideias reacionárias viabilizadas

¹¹² *Ibidem*, p.117

justamente pelo “racionalismo iluminista”. Autores como Joseph Townsend e Thomas Malthus ganharam notoriedade por defender os benefícios da pobreza¹¹³, ainda se ergueram em campanha pelo fim de leis que beneficiavam os pobres e até mesmo manifestavam-se contrariamente à caridade. Julgavam que a racionalidade não os permitia imprimir sentimentalismos em seus estudos científicos e que o prazer iluminista em enxergar as coisas tais como elas são levava à percepção de inexistir igualdade no mundo cristão pré-moderno. Fleischacker traz, a esse respeito, o exemplo da manifestação de Arthur Young, para quem seria preferível que os pobres morressem nas guerras do que se proliferassem como peso morto para os industriais¹¹⁴.

Discorria-se assustadoramente sobre a “utilidade da pobreza”¹¹⁵ argumentando-se que a fome, além de ser necessária para estimular os pobres ao trabalho, também os levava à morte por ingestão de grande volume de bebidas alcóolicas¹¹⁶.

Apesar de o pensamento “deixe que eles morram” parecer horripilantemente irreal, o fato é que teve grande importância na saga da humanidade em busca da justiça distributiva. Com efeito, esta corrente reacionária baseada na “sobrevivência do mais apto” – como cunhada por Herbert Spencer – repudiava totalmente qualquer interferência do Estado no sentido de “ajudar” os mais pobres, pois alegava que se uma pessoa é pobre é por debilidade física e moral, de maneira que em nada serviria a compaixão de mantê-los vivos. Assim, qualquer atitude do Estado visando à redistribuição de renda entre os “indivíduos de sucesso” e os “pobres indolentes” deveria ser coibida. Por tal razão, a tributação deveria ocorrer no mínimo limite a fim de evitar danos aos cidadãos, mas jamais para “fazer o bem”.

A importância da reflexão sobre tais ideias reside no fato de elas reverberarem a sacralização da propriedade como elo que comunica

¹¹³ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 122.

¹¹⁴ *Ibidem*, pág. 123.

¹¹⁵ Apesar de parecerem ideias de um passado assombroso, elas permanecem vivas, alterando-se apenas o tom. Cf.: RALLO, Juan Ramón . Entenda por que é impossível acabar com a pobreza por meio da redistribuição de renda e riqueza. **Mises Brasil**, 30 jul. 2019. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=3038>. Acesso em 28 ago. 2019.; NORBERG, Johan . “Justiça social” é apenas um cheque em branco para o poder estatal. **Mises Brasil**, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2859>. Acesso em: 28 ago. 2019.

¹¹⁶ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 125.

intrinsecamente a corrente libertária ao darwinismo social. Com efeito, muito bem pondera Fleischacker que é mais difícil defender que o direito de propriedade é mais importante para garantir a liberdade daqueles que já a possuem do que a redistribuição o seria para os que nada possuem.¹¹⁷

Exatamente em razão do estreito vínculo entre as ideias de Spencer e o libertarismo, Fleischacker aponta os seis argumentos de Spencer contra o distributivismo do Estado que serão reproduzidos por outras vozes, como Ludwig von Mises, Friedrich Hayek e Milton Friedman, e ecoarão até os dias atuais: a) as pessoas são pobres porque são inaptas a viver e qualquer ajuda do Estado será inútil; b) a evolução social impõe que os pobres pereçam; c) o Estado não conseguirá controlar a sociedade e a pobreza; d) a intervenção governamental destrói a caridade; e) o objetivo das ações do Estado é pouco claro, de maneira que sobrevirão problemas legais; e f) o intervencionismo perturba o direito de propriedade, que deve ser protegida pelo Estado.¹¹⁸

É fácil perceber que as ideias reacionárias libertaristas acima elencadas possuem um traço em comum: posicionam a propriedade privada acima das necessidades humanas e da justiça social, razão pela qual não se pode concordar.

Em posição diametralmente oposta ao pensamento libertário e a distinção entre ricos e pobres está Karl Marx, conforme já analisado anteriormente¹¹⁹. No entanto, é oportuno destacar que Marx não defendia a justiça distributiva. Ao contrário, Marx deixa claro que o socialismo não é voltado para a distribuição de riqueza, mas para distribuição dos meios de produção. Aliás, Marx não defende sequer a justiça. Para ele, uma sociedade em que os bens de produção são repartidos igualmente entre os indivíduos se torna humanizada e, assim, as pessoas produzem o que desejam, não havendo sacrifícios do indivíduo em função da sociedade. Não há que se buscar o justo no mundo marxista ideal, pois o justo já seria uma condição de ser prévia à sociedade.

Em outras palavras, o filósofo alemão defende que ao socializar – ou humanizar – a atividade econômica através da repartição dos meios de produção, torna-se despidendo falar em distribuição justa de bens, riquezas ou produtos.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 132.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 134.

¹¹⁹ Cf. tópico 2.1.4, do Capítulo 2 desta tese.

Dessa forma, a própria concepção de justiça se fragiliza segundo sua concepção de sociedade ideal.

Entre os ideais libertaristas baseados no absolutismo da propriedade privada e os pensamentos marxistas pautados na humanização das relações econômicas, pode-se destacar a corrente utilitarista, originalmente apresentada por Jeremy Bentham no final do século XVIII¹²⁰.

O pensamento econômico utilitarista é essencialmente preocupado com os mais pobres e, por isso, defende políticas públicas voltadas ao auxílio dos mais desfavorecidos. É interessante notar que o utilitarismo é capaz de abarcar tanto defensores das ideias socialistas quanto defensores dos mecanismos de livre mercado, tal é a dimensão de possibilidades trazidas por esta corrente. No entanto, apesar do vasto espectro de abordagens, o utilitarismo é guiado fundamentalmente pelo objetivo de produzir o máximo de felicidade para a maior quantidade de pessoas da sociedade. Nesse aspecto, a ênfase utilitarista se afasta das ideias que colocam a liberdade individual e a propriedade privada no cerne do pensamento econômico.

As análises utilitaristas partem do questionamento sobre em que medida certas virtudes, normas e comportamentos são capazes de gerar felicidade ou sofrimento para as pessoas. O pensamento utilitarista, contrariamente ao libertarismo, não convive com o sofrimento e, por isso, combate as ideias de justiça que o promovem. Fleischacker pondera que, sob a ótica utilitarista, se a insistência em direitos individuais provoca a riqueza de poucos em detrimento do sofrimento de muitos, em verdade, figura como verniz moralista da crueldade¹²¹.

Portanto, o objetivo da filosofia utilitarista é julgar as normas, as ações e as instituições, sob as lentes da sua utilidade em promover o máximo de felicidade dos indivíduos, considerados igualmente. Ou seja, a felicidade de todas as pessoas da sociedade importa igualmente, sejam elas reis ou proletários.

O utilitarismo propõe, assim, uma profunda reflexão sobre a concepção tradicional da justiça, sobretudo a justiça fundada no direito de propriedade. Por essa razão, os utilitaristas figuram entre os principais incentivadores do Estado de

¹²⁰ Cf. tópico 2.1.4, do Capítulo 2 desta tese.

¹²¹ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 118.

bem-estar social. A esse respeito, em 1890, Alfred Marshal destaca que a eliminação da pobreza deve guiar os mais altos interesses da economia¹²².

A ideia central do utilitarismo é bastante tentadora para os que perseguem soluções ao fim da pobreza e da desigualdade social. E, de fato, é bastante valoroso postular a felicidade do máximo de pessoas da sociedade. Ocorre que, quando a maior parte da população atinge certo nível de bem-estar – como ocorreu com diversos países democráticos ocidentais –, escasseiam-se as razões para que o Estado mantenha a política distributiva para promoção do bem-estar da menor parcela da sociedade que permanece em pobreza.

Tome-se o exemplo dos Estados Unidos.

Após a Grande Depressão de 1929, os Estados Unidos vivenciaram a política intervencionista de Franklin Roosevelt, que implantou o New Deal – pacote de leis que objetivavam conferir direitos à seguridade social, à moradia, à assistência médica e à educação. A partir dos anos 1940, uma parte considerável da população já havia elevado o patamar de bem-estar, fazendo surgir questionamentos acerca da necessidade de manutenção de políticas distributivas em favor de uma suposta “minoría” da população que não havia evoluído economicamente. Ora, se a maioria já desfruta de bem-estar, por que contribuir para o bem-estar de uma minoria?

Frank Lovett afirma que o grande poder da filosofia utilitarista reside no fato de não haver questão moral, política ou social para a qual o utilitarismo não possa oferecer uma resposta, ainda que principiológica¹²³. Assim, mesmo diante da indagação acima, os utilitaristas explicam que, considerando a utilidade marginal decrescente da maior parte dos bens, o incremento de um bem aos mais necessitados refletirá em maior aumento do nível de felicidade para quem está em pior situação, de maneira que, seja lá qual for o nível de riqueza da sociedade, a transferência de bens de ricos para pobres sempre promoverá o aumento no nível de bem-estar, até que todos tivessem aproximadamente a mesma utilidade marginal. Isso explica por que o utilitarismo tende à igualdade social¹²⁴.

Aliás, aí também reside outra crítica. Não é possível mensurar quanto de educação, de saúde, de moradia cada indivíduo necessita. Ao tentar elevar o nível total de felicidade da sociedade, o utilitarismo defende que sejam distribuídas

¹²² *Ibidem*, p. 120.

¹²³ LOVETT, Frank. **Uma teoria de Justiça, de John Rawls**. Porto Alegre: Penso, 2013, p. 12.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 155.

políticas sociais entre os indivíduos sem considerar os aspectos peculiares de cada um. Assim, ao tratar o somatório da felicidade total sob o prisma de um cálculo, os utilitaristas nivelam as necessidades das pessoas e desconsideram as diferenças.

Além disso, ao supor conhecer o nível de bem-estar de uma sociedade e calcular o somatório total da felicidade dos indivíduos, o pensamento utilitarista também desprezava o sofrimento de pequenas parcelas da sociedade. A partir destas ideias, seria possível defender que numa dada sociedade em que a maior parte das pessoas fosse ricos e felizes um pequeno grupo de pessoas fosse escravizados e vivesse na mais ignóbil condição. Isto seria possível, já que o cálculo da soma total da felicidade da sociedade seria elevado, ignorando-se completamente o pequeno grupo de escravos que vivem na mais profunda infelicidade.

Apesar das incongruências que circundavam o utilitarismo, seu poder moral foi tão importante que influenciou o pensamento político e econômico até o século XX. De fato, ainda que vários teóricos se contrapusessem ao utilitarismo, não logravam êxito em elaborar uma concepção moral e sistemática capaz de combatê-lo.

Com isso, não se quer criticar a totalidade da obra utilitarista. Muito ao contrário. O utilitarismo teve importância insofismável ao naturalizar e sistematizar a atuação do Estado como agente promotor da distribuição de riquezas na sociedade. De fato, foi o mesmo utilitarismo que chocou o século XVIII com a mensuração racional da felicidade e que chegou a meados do século XX com a moral da distributividade consolidada. Ocorre que ainda persistiam lacunas práticas que demandavam retoques.

Apenas a partir de 1950, com os estudos de John Rawls, começa a despontar uma teoria de justiça capaz de suplantiar incoerências do utilitarismo, sobretudo no que concerne à ponderação da importância do indivíduo e de seus direitos e liberdades individuais. É então que se desenvolve a teoria da justiça distributiva tal qual concebida atualmente¹²⁵.

Em sua obra *Uma teoria da justiça*, Rawls parte exatamente da crítica ao utilitarismo para entabular sua hipótese:

¹²⁵ A teoria de Rawls foi tão fenomenalmente importante que, em menos de dez anos da publicação da sua obra *Uma teoria da justiça*, os dogmas utilitaristas já estavam em colapso.

A justiça é a virtude primeira das instituições sociais, assim como a verdade o é dos sistemas de pensamento. Por mais elegante e econômica que seja, deve-se rejeitar ou retificar a teoria que não seja verdadeira; da mesma maneira que as leis e as instituições, por mais eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser reformuladas ou abolidas se forem injustas. Cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem o bem-estar de toda sociedade pode desconsiderar¹²⁶.

Ao partir desta convicção intuitiva da primazia da justiça, Rawls inicia sua análise com o marco dos princípios que regem a justiça. Para tanto, considerando que o convívio em sociedade supõe o estabelecimento de normas de condutas obrigatórias, as quais balizam um sistema de cooperação e, considerando que a fixação de tal sistema contará com o conflito característico das insurgências de diferentes interesses dos indivíduos, há necessidade de se delimitar um conjunto de princípios capazes de nortear a escolha do modo de cooperação social. Esses princípios norteadores são os princípios da justiça social.

Assim, em cada tipo de sociedade haverá normas que ditarão como as pessoas cooperam entre si. Nas sociedades feudais, os indivíduos desempenham os papéis determinados ao nascer, assim, se o pai de uma pessoa é artesão, ela também o será. Já nas sociedades capitalistas, o emprego será determinado pelo mercado de trabalho. E, nas sociedades planificadas, é o Estado que aloca o trabalho do cidadão de acordo com suas competências e habilidades. Cada sistema possui vantagens e desvantagens para os indivíduos e a sociedade como um todo. Por tal razão, a ponderação dos princípios que melhor traduzirão a essência da justiça social no sistema de cooperação é primordial.

Para tanto, Rawls explica ser indispensável conhecer a estrutura básica da sociedade, ou seja, como os direitos e deveres fundamentais são distribuídos entre os indivíduos e como ocorre a divisão dos benefícios a partir da cooperação social. Assim, supõe-se uma dada sociedade em que João é um indivíduo preguiçoso e Maria bastante esforçada. Perquirir qual dos dois prosperará envolve saber em que sociedade eles estão inseridos. Se estiverem numa sociedade escravocrata e Maria for a escrava e João um herdeiro de terras, não importará o quanto Maria trabalhar e João for indolente, a situação nunca mudará.

¹²⁶ RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 4.

A estrutura básica da sociedade influencia sobremaneira o transcurso da vida de cada indivíduo, sendo as instituições, o papel desempenhado pelo Estado, pelas leis, pela economia e pela cultura que constituem este arcabouço social básico.¹²⁷ Para Rawls, a estrutura básica da sociedade seria a essência e o espelho do que se considera justo para uma sociedade.

Na visão utilitarista, a estrutura básica de uma sociedade justa seria aquela pautada na ampliação ao máximo da felicidade de seus cidadãos, de maneira igual. Sob a compreensão de Rawls, no entanto, o utilitarismo não traz os melhores instrumentos de aferição e efetivação da justiça social.

Para Rawls, uma estrutura básica justa seria aquela que qualquer pessoa escolheria caso não soubesse que posição ocuparia na sociedade. E é este o conceito fundamental da teoria rawlsiana: a justiça como equidade. Em outras palavras, ponderando que um indivíduo pode nascer como filho de um pobre agricultor rural ou como filho de um grande latifundiário, em qual sociedade ele escolheria nascer caso ele não soubesse qual dos dois papéis assumiria?

Este questionamento se torna fundamental quando realizado a partir de uma “posição original” por trás de um “véu de ignorância”¹²⁸. Ora, nesta posição original, antes de nascer e coberto por este manto que impede saber o que se será, qual o tipo de estrutura básica se escolheria? Ninguém escolheria, racionalmente, uma sociedade machista, caso não soubesse se viria na forma de homem ou de mulher; ninguém escolheria uma sociedade escravocrata, caso não soubesse se viria senhor ou escravo; enfim, ninguém escolheria uma sociedade desigual, caso não soubesse se seria o explorado ou o explorador. Sob esse véu da ignorância, a predileção seria por uma sociedade regida por princípios de justiça como equidade.

A justiça como equidade é, portanto, a primeira e principal escolha de uma pessoa, pois é a decisão que norteia todos os demais princípios que constituem a estrutura básica e as normas condutoras da sociedade.

Neste ponto, vale destacar a distinção da hipótese de Rawls daquelas propostas por contratualistas clássicos – Locke, Rousseau e Kant. Diferentemente destes filósofos, Rawls entende não ser necessário revolver aos tempos primórdios da humanidade para tentar entender como se deu o contrato entre indivíduos, a

¹²⁷ RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p.

11.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 15.

sociedade e o Estado. Não é preciso pensar em quais as bases do contrato social original. Basta imaginar como, atualmente, um indivíduo racional se portaria diante da escolha dos princípios que norteariam sua sociedade, caso ele não soubesse qual seria seu papel. Assim, Rawls se distingue dos contratualistas e assume que os princípios de justiça escolhidos por indivíduos racionais na posição original e cobertos pelo véu da ignorância constituiriam um acordo original de estrutura básica de uma sociedade justa¹²⁹.

É interessante pontuar que, ao propor este método de seleção de princípios de justiça que definirão a estrutura básica social, Rawls parte do pressuposto que um sistema cooperativo justo deve considerar sobretudo as individualidades das pessoas, sob pena de sacrificar alguns em detrimento de outros – o que não é justo. Exatamente por isso a teoria de justiça como equidade superou tão rapidamente a filosofia moral utilitarista.

Nesse sentido, Rawls formula dois princípios de justiça. O primeiro informa que toda pessoa tem direito a mais ampla liberdade e compatível a liberdade similar do outro – ou seja, a liberdade deve ser disposta aos indivíduos de maneira igual. O segundo princípio informa que as desigualdades sociais devem ocorrer para benefício de todos e que estejam vinculadas a profissões e cargos abertos a todos – Rawls quer com isso dizer que permitir que algumas pessoas ganhem mais que outras significaria um estímulo a que todas as pessoas busquem continuamente se desenvolver e, com isso toda sociedade ganha¹³⁰.

O grande mérito da perspectiva rawlsiana, portanto, consiste exatamente em buscar a essência de uma sociedade justa em que as individualidades das pessoas são invioláveis. Assim, Rawls examina como lidar com as desigualdades socioeconômicas sem ferir as peculiaridades e liberdades das pessoas. Para ele, o combate à desigualdade socioeconômica passaria pela distribuição equitativa de oportunidades e pelo princípio da diferença.

Assim, apesar de o filósofo entender não ser possível que uma sociedade seja totalmente igualitária, até porque as pessoas são diferentes, defende ser justo que todos desfrutem igualmente das oportunidades. Aliás, ao pressupor que a

¹²⁹ LOVETT, Frank. **Uma teoria de Justiça, de John Rawls**. Trad. Vinícios Figueira. Porto Alegre: Penso, 2013, p. 30.

¹³⁰ RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 15.

igualdade absoluta não é possível, Rawls indica que o princípio da diferença asseguraria uma distribuição justa dos resultados econômicos, fazendo com que as pessoas com diferentes patamares de riqueza ao nascer possam se desenvolver partindo do mesmo patamar na competição econômica.

O princípio da diferença informa que, para que a todos seja assegurado o genuíno tratamento com igualdade de oportunidades, a sociedade deve voltar seus esforços e atenção àqueles que possuem menores dotes inatos ou que sejam oriundos de camadas sociais menos favorecidas. Trata-se de uma verdadeira atitude reparadora (princípio de reparação) dos vieses das contingências em prol da busca pela igualdade¹³¹.

O ímpeto de Rawls é denunciar a injustiça fundamental provocada por uma sociedade que condena ou abençoa os indivíduos ao nascer. Para o filósofo, as contingências históricas que o indivíduo carrega são arbitrárias do ponto de vista moral. Com efeito, não se pode concordar que o futuro de um indivíduo dependa da riqueza ou pobreza de seus antepassados, mas sim, de seus esforços e vontades. Ora, apenas é possível garantir que as pessoas usufruirão de seus esforços se houver igualdade de oportunidade a todos.

É nesse sentido que o papel do Estado é fundamental. A justiça distributiva garante que indivíduos com diferentes condições ao nascer tenham oportunidade iguais para se desenvolverem e competirem no âmbito econômico. Através da justiça distributiva, portanto, as vantagens e desvantagens externas aos indivíduos são compensadas pelo critério da necessidade.

Assim, ao filho de um pobre agricultor rural brasileiro devem ser garantidas as oportunidades para desenvolver suas competências e habilidades, de maneira que seu futuro reflita efetivamente seu mérito e não a história de seus antepassados. Da mesma forma, as pessoas também podem ter a liberdade de escolher uma vida mais simples e isso não significar sua miséria, nem a condenação de seus herdeiros, pois o Estado deve garantir um nível de bem-estar adequado, com condições favoráveis de saúde, educação, redistribuição de renda e seguridade.

Apesar de criticar a obra de Rawls em diversos aspectos, sobretudo no que concerne à postura conservadora de Rawls ao partir do pressuposto que, sob o véu

¹³¹ *Ibidem*, p. 120.

da ignorância, as pessoas escolheriam uma sociedade igualitária, Ronald Dworkin¹³² apresenta uma teoria bastante similar à de Rawls ao defender uma política igualitária na redistribuição de riquezas. Dworkin imagina uma situação de leilão em que os participantes possuem poder aquisitivo similar e podem adquirir bens impessoais disponibilizados pela sociedade. Quando todos os participantes se sentem satisfeitos com os recursos adquiridos encerra-se o leilão com a satisfação com o consequente “teste de inveja”. A partir daí, os resultados auferidos por cada indivíduo decorrerão das preferências e esforços de cada um.

Assim, tal qual Rawls, para Dworkin é preciso garantir que as pessoas iniciem suas vidas partindo-se de uma igualdade de recursos e que, ao longo de suas vidas terão iguais oportunidades de se defenderem das desvantagens. Assim, a justiça deveria compensar apenas aquelas situações de infortúnio com as quais os indivíduos não contribuíram. Ou seja, apenas quando o indivíduo não tem responsabilidade pelo resultado, pela “sorte bruta”, a justiça distributiva deve ser avocada. Por outro lado, resultados negativos decorrentes da “sorte opcional” são de responsabilidade do próprio indivíduo, não sendo atribuição do Estado compensar.

Portanto, Dworkin defende o que Liam Murphy e Thomas Nagel denominam de “libertarismo igualitário”¹³³, ou seja, desde que os recursos sejam distribuídos igualmente no estágio inicial da vida das pessoas, é possível que ocorram desigualdades, desde que sejam consequências das decisões, do esforço, do desempenho e da ambição dos indivíduos. Assim, o pensamento de Dworkin é igualitário porque pressupõe a igualdade de recursos no estágio inicial e é libertário porque entende que a dinâmica do mercado é justa o suficiente para promover a distribuição dos recursos decorrentes da igualdade inicial¹³⁴.

Tal perspectiva de aceitação das desigualdades ignora o fato de que, mesmo que os recursos sejam repartidos de forma igual no estágio inicial, ainda assim, questões morais e arbitrárias ao longo da vida da pessoa estimulam ou impedem o sucesso dos indivíduos. De fato, Murphy e Nagel ponderam que

¹³² DALL'AGNOL, Darlei. O igualitarismo liberal de Dworkin. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 46, n.111, jan./jun. 2005.

¹³³ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade**: Os impostos e a justiça. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

¹³⁴ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade**: Os impostos e a justiça. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 140.

[...] se a justiça exige que todas as pessoas tenham idênticas oportunidades de se dar bem num determinado sistema econômico, é injusto, à primeira vista, que certas pessoas privilegiadas recebam riquezas e outras oportunidades econômicas independentemente de suas escolhas econômicas¹³⁵.

Além disso, entendimento de aceitação das desigualdades atribui o sucesso ou o fracasso unicamente ao indivíduo e ao livre arbítrio, não conferindo aos próprios resultados o peso que deveriam ter¹³⁶.

Outrossim, Murphy e Nagel argumentam ainda que é praticamente impossível tornar todas as pessoas iguais no estágio inicial da vida e, além disso, o Estado teria que despender vultosos recursos em tal empreitada. Assim, para os autores, em vez de empreender um esforço hercúleo na tentativa – fadada ao fracasso – de tornar as pessoas iguais ao nascer, melhor seria tributar as desigualdades ao longo da vida a fim de constantemente contornar as disparidades e contemplar aquelas pessoas que tiveram menos sorte na “loteria da vida”¹³⁷.

Ademais, Murphy e Nagel se colocam completamente contrários à ideia de que “os vencedores na arena econômica têm, por mérito, o direito moral de conservar seus enormes ganhos”¹³⁸ pois, para eles, “[...] há algo de evidentemente injusto numa sociedade em que uma pequena minoria é muitíssimo mais rica do que seus concidadãos [...]”¹³⁹.

De toda forma, é certo que, tanto para Rawls quanto para Dworkin, admitindo-se que o Estado tem o dever de efetivar a justiça distributiva, passa-se à inquietação e ponderação sobre qual o nível de distribuição de riqueza e qual perfil de tributos devem ser exigidos pelo Estado liberal-igualitário a fim de que possa efetivar a justiça social. Neste ponto, é importante ressaltar que a decisão sobre o que e quanto (qualidade e a quantidade) deve ser dispendido pelo Estado para efetivar a justiça distributiva concerne a conceito profundamente moral, não havendo verdade universal a esse respeito.

Com efeito, tem-se do lado libertário o entendimento de que o Estado não deve intervir na economia para promover distribuição de bens, pois são os agentes do livre mercado que, através de seus méritos e esforços pessoais, determinam

¹³⁵ *Ibidem*, p. 214.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 141.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 142.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 256.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 256.

como a riqueza será repartida. Por outro lado, há o pensamento humanizante que pressupõe que o Estado deve promover bem-estar social e atenuar os efeitos das desigualdades inerentes ao sistema exploratório capitalista. Isso dito de maneira extremamente sucinta para demonstrar que se há enorme disparidade argumentativa entre a intervenção ou não do Estado para promover redistribuição de bens, que dirá as divergências sobre o quanto e como esses bens devem ser distribuídos. É nesse ponto que a teoria rawlsiana de justiça distributiva apresenta sua incongruência.

Em todo caso, não é possível descreditar a teoria rawlsiana em razão de não haver uma escala mensurável universal sobre o que e quanto se deve distribuir. Na realidade, através dos mecanismos da justiça distributiva, Rawls apresenta uma forma de atenuar as agruras naturalmente produzidas pelo sistema econômico baseado na propriedade privada. Através da intervenção do Estado, portanto, arbitrariedades produzidas pelo livre mercado são controladas, reduzindo-se os efeitos perversos da pobreza entre os indivíduos socialmente desfavorecidos.

Apesar de ser uma teoria bastante criticada pelos pensadores libertaristas – por abominarem o intervencionismo¹⁴⁰ –, a ideia de justiça como equidade influencia fundamentalmente o pensamento liberal-igualitário, na medida em que se defende que, conferida igualdade de oportunidade na partida, é tolerável, e até necessário, certo grau de desigualdade para premiar os mais esforçados.

Contudo, o economista Anthony Atkinson provoca este entendimento com um questionamento: garantida a igualdade de oportunidade, a desigualdade de resultados é irrelevante¹⁴¹?

Atkinson defende que é preciso distinguir o conceito *ex ante* da desigualdade de oportunidade do conceito *ex post* da desigualdade de resultados e expõe três razões pelas quais a análise dos resultados (*ex post*), mesmo em situação de igualdade de oportunidade, é importante.

A primeira razão é que, numa sociedade humanizada, não se pode ignorar o sofrimento de alguém mesmo que lhe tenha sido dada a oportunidade *ex ante*. Atkinson ilustra essa afirmação com a situação em que é condicionado o

¹⁴⁰ Robert Nozick chegou a dizer que após a teoria de justiça de Rawls, os filósofos políticos tiveram que trabalhar dentro dela ou explicar por que a refutam. *In*: NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

¹⁴¹ ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?**. São Paulo: LeYa, 2015, p. 31.

recebimento de sopa solidária às razões pelas quais o indivíduo precisa daquela ajuda. A segunda razão é a determinação da estrutura de prêmios de uma sociedade para os diferentes resultados. Ora, por que um excelente e esforçado agricultor auferir renda infinitamente menor que o proprietário latifundiário, que utiliza o imóvel para fins especulativos? O que determina que certas atividades devam ser mais bem remuneradas que outras? A terceira razão de se preocupar com os resultados *ex post*, já que eles afetam diretamente a igualdade de oportunidades da geração seguinte. Isso porque os resultados *ex post* de hoje influenciarão substancialmente as condições *ex ante* de amanhã.

Assim, Atkinson demonstra que, ainda que o Estado tenha êxito absoluto em conferir o máximo de igualdade de oportunidade na partida da vida econômica dos indivíduos, há razões bem fundamentadas para se desconfiar da alegação de que os resultados econômicos refletirão o esforço do indivíduo. Se a distribuição de riqueza apenas contemplar a igualdade de oportunidades na partida, não haverá efetiva redução da desigualdade socioeconômica.

De todo modo, no âmbito do Estado liberal – que é modelo adotado majoritariamente pelas sociedades ocidentais, como no Brasil –, a ideia de justiça distributiva traz alguns mecanismos sensatos e que, em certa medida, são capazes de minimizar os efeitos da tendência de acumulação de capital, inerentes ao capitalismo e seu opulento direito à propriedade privada.

A esse respeito, é válido mencionar que existem inúmeros instrumentos de que o Estado pode dispor para atenuar a desigualdade social e a pobreza dos mais necessitados. A forma como se efetivará o bem-estar social levará em conta as opções políticas sobre que direitos sociais são relevantes e o volume de gastos que a sociedade está disposta a despender para custear tais direitos. O debate circundará, portanto, a prioridade de direito à educação, à saúde, à previdência social, aos direitos trabalhistas, à preservação ambiental etc., bem como quanto se gastará e como serão custeados tais direitos.

A partir desta preocupação com a diversidade de mecanismos de combate à pobreza e à desigualdade, Atkinson apresenta um plano de ação com um conjunto de propostas, dentre as quais quatro que concernem a instrumentos tributários. Essencialmente, as ideias buscadas por Atkinson envolvem conferir maior progressividade ao imposto sobre a renda pessoal, com alíquotas marginais progressivas para cada faixa de renda e com desconto sobre a renda do primeiro

grupo tributado, tributar receita de herança com imposto de receita de capital vitalício e progressivo e tributar a propriedade também de maneira progressiva ou proporcional¹⁴².

Apesar de destacar as proposições de Atkinson, no entanto, o foco na tributação como expediente indispensável à implementação de políticas distributivas não é novidade. Na realidade, mesmo antes das teorias utilitaristas os encargos econômicos das prestações estatais à sociedade são custeados pelo sistema tributário. O avanço promovido pela teoria da equidade como justiça distributiva se dá justamente por ter ampliado a atuação do Estado sobre os direitos sociais e, com isso, expandido a base tributária para financiamento dos gastos públicos.

Atualmente, no mundo liberal globalizado em que se constata a exponencial concentração de renda¹⁴³, sobretudo em direção ao capital financeiro e aos grandes polos de tecnologia e informação, a tributação representa o mecanismo mais eficiente de redistribuição da riqueza produzida.

Portanto, como se demonstrou até aqui, o direito à propriedade privada e à liberdade de sua disposição constitui um robusto pilar que sustenta o sistema capitalista e conduz à exasperada acumulação de riqueza em favor de um pequeno grupo de pessoas em detrimento da miséria e penúria da imensa maioria da população. Ocorre que este sistema perverso está demasiadamente enraizado na sociedade ocidental e será necessário muito esforço e *práxis*¹⁴⁴ para suplantá-lo.

No entanto, a justiça distributiva desempenhada pelo Estado de bem-estar social pode atenuar as iniquidades produzidas pelo capitalismo. Para tanto, a tributação, se bem empregada, oferece excelente remédio. Nesse sentido, é possível compatibilizar a propriedade privada e a liberdade econômica com a justiça social e, através da tributação, promover a redistribuição de riquezas, assim restabelecendo a democracia, conforme será demonstrado no Capítulo 3, tópico 3.1, desta tese.

2.2 OS LIMITES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

¹⁴² ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade**: o que pode ser feito?. São Paulo: LeYa, 2015, p. 287-289.

¹⁴³ Cf. tópico anterior.

¹⁴⁴ MARX, Karl. **O capital**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

2.2.1 A propriedade privada no constitucionalismo liberal

Conforme já apresentado, a noção de direito à propriedade privada sob o prisma das ideias liberais de Locke e da teoria da desigualdade de Rousseau efetivamente fomentaram o avanço de movimentos revolucionários que eclodiram na concepção dos direitos humanos que fundamentam a constituição do Estado democrático de direito. É nesse caminho de construção do sentido de direito à liberdade, à propriedade e à igualdade que a necessária ruptura com o regime absolutista exige o desenvolvimento de instrumentos para limitação do poder monárquico.

Por conseguinte, o Estado liberal foi desenhado para instrumentalizar a efetivação dos anseios liberais da burguesia que já não compactuava com o regime político absolutista. O Estado absenteísta passou a desempenhar funções mínimas que concerniam à garantia da liberdade individual total para usufruir da propriedade como instrumento de acumulação de capital. O direito à igualdade formal perante a lei, também defendida pelos liberais, referia-se apenas à ruptura com os estamentos da sociedade feudal, não significando efetivamente a igualdade material entre os cidadãos.

Aliás, neste momento, surge a necessidade de formalização dos direitos conquistados pela burguesia, despontando, portanto, as ideias de *constitucionalismo* para resguardarem os direitos reconhecidos como “inatos ao homem”. Assim, a Declaração¹⁴⁵ de Direitos da Virgínia (Virginia Bill of Rights) de junho de 1776, insculpe em sua Seção 1:

Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade.¹⁴⁶

No mesmo sentido segue a Declaração de Independência dos Estados Unidos, em julho de 1776:

¹⁴⁵ É interessante observar, tão somente para deixar explícito, que a ideia condutora da escolha pelo nome “declaração” nos documentos acima referenciados é que eles não possuem o condão de estabelecer, nem constituir direitos humanos. Ao contrário, “apenas” declaram sua existência.

¹⁴⁶ UNITED STATES OF AMERICA. The U.S. National Archives and Records Administration. **The Virginia Declaration of Rights**, 12 de junho de 1776. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida a liberdade e a busca da felicidade.¹⁴⁷

Por fim, também a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de agosto de 1789, seguiu a mesma linha:

Art.1.º Os Homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum;
Art. 2.º A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do Homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão;¹⁴⁸

Nesse mister, as declarações do direito à propriedade sedimentam a ideia de essencialidade de tal direito, o que fica evidenciado no art. 17 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, que estabelece que “a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização”. É assim, pois, que a positivação confere ao direito de propriedade caráter imprescritível e inalienável.

Resta declarado, portanto, que propriedade privada precede a figura do Estado e suas instituições públicas que, em verdade, surgem em decorrência dela, para assegurá-la. É importante que se observe, aliás, que nesse momento de instalação do constitucionalismo liberal pretende-se conferir ao Estado tão somente o poder suficiente e limitado ao desempenho de sua função principal de proteger os direitos fundamentais do homem, mormente a propriedade privada. Pois, como bem assinalou Locke, o grande e principal objetivo da união dos homens em comunidades, colocando-se sob governo, é a preservação da propriedade¹⁴⁹.

¹⁴⁷ UNITED STATES OF AMERICA. **The U.S. National Archives and Records Administration.** Declaration of Independence, 04 de julho de 1776. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Acesso em 12 mar. 2019.

¹⁴⁸ CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 12 mar. 2019.

¹⁴⁹ The great end of men's entering into society being the enjoyment of their properties in peace and safety, and the great instrument and means of that being the laws established in that society, the first and fundamental positive law of all commonwealths is the establishing of the legislative power, as the first and fundamental natural law which is to govern even the legislative. In: LOCKE, Jonh. **The Second Treatise on Civil Government (1689)**. Disponível em: http://www.wwnorton.com/college/history/archive/resources/documents /ch04_03.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

Portanto, esse modelo de Estado liberal surge para servir aos propósitos da burguesia, que constitucionaliza em um só lance o dever “ativo” do Estado de garantir as liberdades entre os indivíduos – incluída aí a propriedade – e o dever *negativo (abstenção)* do Estado de exercer poder sobre a propriedade privada em face do indivíduo. Ou seja, ao Estado caberia tão somente proteger a propriedade de um indivíduo em face de terceiros, mas também libertar o indivíduo de seu próprio poder estatal.

A concepção de direitos fundamentais do homem e as consequentes limitações ao poder estatal são tratadas pelo constitucionalismo liberal como questão da mais elevada importância. Decorre daí a necessidade de positivação de tais direitos, não apenas em Declarações, mas no texto formal e solene que compõe a Constituição. Surgem, portanto, a Constituição dos Estados Unidos, em 1787 e a Constituição Francesa, em 1791 com a incorporação do texto da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Com isso, no entanto, não se deve entender que, ao alçar o status de direito fundamental escriturado na Constituição, o direito à propriedade privada se torna absoluto e ilimitado. Ao contrário, ao lado do direito à propriedade, há outros direitos fundamentais igualmente relevantes.

Com efeito, a medida que o capitalismo liberal foi se enraizando nas relações produtivas, novas necessidades de tutela do direito foram surgindo, de sorte que o direito à propriedade privada foi sendo, pouco a pouco, balizado. Assim, é preciso que a própria Constituição, ainda que indiretamente¹⁵⁰, estabeleça limites entre os direitos fundamentais, já que não é possível restringi-los sem o respaldo constitucional.

Ao longo dos sécs. XIX e XX, o conceito clássico liberal de propriedade passou por grande evolução, pois, se antes a necessidade era afastar o peso mórbido de um Estado Monárquico e explorador das misérias humanas, agora a liberdade total da burguesia mostrava-se igualmente danosa, já que o sistema

¹⁵⁰ As restrições constitucionais aos direitos fundamentais podem ser **diretas**, em que a própria norma constitucional estabelece limites aos direitos fundamentais, sem a necessidade de complementação por norma infraconstitucional – ex. art. 243 da CF/1988, que determina a expropriação imediata, sem direito à indenização de propriedades onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas); ou **indiretas**, a partir de leis infraconstitucionais, mas autorizadas ou previamente determinadas pela Constituição (ex. art. 190 da CF/1988, que atribui à lei a função de regular e limitar aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa estrangeira). In: ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

econômico pautado no capitalismo liberal produz extrema miséria de muitos em detrimento do enriquecimento exacerbado de poucos.

É nesse ambiente que germinam ideias socialistas (antiburguesia). Com a Revolução Soviética, a instalação do Estado de Weimar¹⁵¹ após a 1ª Guerra Mundial e as Constituições Mexicana de 1919 e de Weimar¹⁵², o conceito de propriedade é totalmente modificado. A partir de então, o direito de propriedade passa a conter também uma obrigação, pois seu uso impõe atenção ao bem-estar social.

Nesse contexto, o paradigma liberal cede ao paradigma social e o exercício do direito à propriedade vai recebendo condicionantes econômicas e sociais. Essas mudanças, nas palavras de Luiz Gustavo Bambini, fazem surgir um novo modelo estatal, o qual pressupõe uma atitude proativa do Estado no sentido de garantir a harmonia dos direitos fundamentais e sua adequação à evolução social e política¹⁵³.

O Estado Social surge, portanto, para intervir nas relações trabalhistas e de mercado, no intuito de conferir um patamar mínimo de paridade de oportunidade aos mais desfavorecidos. Assim, a ordem do direito de propriedade individual e absoluto é mitigada em favor da ordem da igualdade e da solidariedade.

Este percurso histórico é, em certa medida, acompanhado pela evolução normativa brasileira, imprimindo em suas Constituições as marcas de seu tempo.

2.2.2 Direito à propriedade na evolução constitucional brasileira

¹⁵¹ Como bem assinala Gilberto Bercovici, o objetivo principal da Constituição de Weimar não era a garantia do direito individual à propriedade – dirigido à burguesia – mas a defesa do trabalhador, pois, segundo Franz Neumann, os direitos fundamentais não deveriam mais ser entendidos nos moldes liberais clássicos. In: BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social**: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. São Paulo, Tese (Livre Docência) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

¹⁵² Art. 153, Constituição de Weimar: A propriedade é compromissada, de forma seu uso também deve servir ao bem comum. (tradução nossa). "Artikel 153. [...] "Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste." **Verfassungen des Deutschen Reichs**, 1919. É interessante observar que o direito de propriedade não vem na seção de direitos fundamentais individuais (seção primeira do "Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen"), mas de na seção quinta "Das Wirtschaftsleben" – A vida econômica. O art. 153 da Constituição de Weimar – considerada uma das primeiras "Constituições Econômicas - determina que a propriedade compromete e seu uso deve ser coerente ao interesse e bem comum. Gilberto Bercovici destaca que na Constituição de Weimar, a propriedade não é um direito absoluto, tampouco inviolável, podendo ser desapropriado até mesmo sem indenização. No entanto, o autor registra que inobstante a o texto constitucional prever a primazia da função social sobre a propriedade, os tribunais alemães continuavam julgando as relações de propriedade nos moldes liberais.

¹⁵³ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, jan./dez. 2008, p. 785.

Ao contrário da gradual construção do conceito de propriedade que ocorreu na Europa, no Brasil “colônia” a experiência foi de uma abrupta imposição do modelo de economia exploratória mercantilista promovido pela Coroa Portuguesa, de maneira que aqui a concepção de propriedade foi surgindo segundo os interesses do colonizador.

Conforme será analisado no Capítulo 3, o processo de colonização através do regime de sesmarias apenas privilegiou os interesses da Coroa e dos nobres a ela vinculados, configurando uma enorme distorção no processo de ocupação do território brasileiro. A concessão de grandes privilégios a uma ínfima parcela da população também provocou inúmeros movimentos sociais cujas tendências políticas repercutiram nas constituições brasileiras.

As Constituições de 1824¹⁵⁴ e a de 1891¹⁵⁵ foram bastante influenciadas pelas Constituições liberais americana e francesa, garantindo a plenitude do direito de propriedade privada.

Já a Constituição de 1934, influenciada pelos movimentos sociais e pelas Constituições de Weimar e Mexicana, promove uma verdadeira mudança na concepção de propriedade privada. Com efeito, após a Revolução de 1930 e o fim da República Velha, a ideia de Estado Social altera a compreensão do direito à propriedade, incorporando ideias limitadoras em função do interesse social¹⁵⁶.

¹⁵⁴ CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824). Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. *In*: BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁵⁵ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891) Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia. *In*: BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁵⁶ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934). Art. 113. §17 É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. *In*:

A Constituição outorgada de 1937¹⁵⁷, por outro lado, estreita o conceito de direito de propriedade e, além de conferir as prerrogativas desse direito ao Presidente da República, transfere a regulação da propriedade a leis infraconstitucionais (desconstitucionalização), o que demonstra claramente a depreciação deste direito sob o ponto de vista das liberdades individuais e direitos fundamentais.

O fim da Era Vargas e a redemocratização foram acompanhados da Constituição Social de 1946¹⁵⁸, trazendo em seu bojo a garantia individual à propriedade privada condicionada ao bem-estar social e indicando a necessidade de redistribuição das propriedades através de desapropriações por interesse social.

A Constituição de 1967¹⁵⁹ foi promulgada sob o Regime Militar e, apesar de notoriamente autoritária, vincula a propriedade privada à função social e, ao atribuir

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁵⁷ CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937. Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularém o exercício. (Texto original). In: BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**

de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁵⁸ CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946) [...] Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (texto original) Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. In: BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁵⁹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967. Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade; [...] § 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de

à ordem econômica a finalidade de execução da justiça social, aparenta o desejo de redução das desigualdades econômicas. No entanto, conforme será analisado no capítulo seguinte, inobstante as palavras insculpidas no art. 157, §1º desta Constituição, muito pouco se fez para reduzir a desigualdade social durante o Regime Militar.

2.2.3 O conteúdo da função social da propriedade privada na Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dita “Constituição Cidadã”, é permeada de disposições acerca da propriedade privada.¹⁶⁰

O direito fundamental à propriedade, insculpido no art. 5º do Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, do Título – II – Dos Direitos e Garantias fundamentais, é trazido na Constituição Federal de 1988 como um direito individual que deve ser utilizado para atender à função social.

A leitura dos incisos XXII ao XXVI do art. 5º da CF/88 torna possível perceber uma verdadeira mudança na perspectiva do olhar sobre a propriedade privada, quando posta em comparação com as Constituições brasileiras anteriores. Vê-se que o princípio da função social passou a integrar o conteúdo do direito de propriedade como um elemento de sua estrutura, conferindo-lhe legitimidade, mas também condicionando seu exercício. Pois, como bem assinalado por Edilson Nobre, o interesse particular do *dominus* dá lugar à supremacia do interesse da coletividade, de maneira que o exercício do direito de propriedade deve ser guiada pela conjugação entre o desejo do proprietário e os desígnios da sociedade¹⁶¹.

Assim, a propriedade absoluta deixa de ser acolhida como elemento central de direito fundamental individual (plenitude) e passa a ser vista como um direito fundamental individual que serve de instrumento à persecução do bem-estar social.

exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas. In: BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁶⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁶¹ NOBRE JR.; Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma agrária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 77-96, out./dez. 1993.

A propriedade não deixa de ser direito fundamental, mas deixa de ser “apenas” condicionada ou limitada pela função social (como é previsto nas Constituições anteriores). Ao contrário, transforma-se em mecanismo de execução do interesse social. Portanto, a função social vem primeiro, de maneira que o Estado apenas garantirá o direito à propriedade privada que cumpra sua função social.

A ideia de conferir maior relevância à função social torna-se inequívoca a partir da leitura do art. 170 da CF/88, que traz a necessidade de a função social também ser observada na ordem econômica.

A propriedade privada e sua função social tornam-se, por conseguinte, princípios da ordem econômica e da justiça social, os quais possuem como finalidade assegurar a todos a existência digna. Por conseguinte, a propriedade deve existir para agregar valores à sociedade, gerar empregos e ser produtiva.

É assim que a propriedade privada, unida indissociavelmente à função social, converte-se em instrumento para existência digna de todos – ou ao menos essa é a prescrição constitucional. No entanto, até atingir este patamar de compreensão e efetivação da função social da propriedade privada, foi necessária intensa movimentação social.

Como se verá no capítulo seguinte, desde a implantação do sistema de sesmarias no Brasil, diversas são as normas instituídas no intuito de garantir e limitar o direito à obtenção e manutenção da propriedade imóvel no Brasil, seja no espaço urbano ou rural.

2.2.3.1 *A função social da propriedade do imóvel urbano*

Em brevíssimas linhas, no que diz respeito à propriedade de imóvel urbano, é preciso registrar que, desde a década de 1960, com o *boom* populacional e rápido avanço do processo de urbanização, sobretudo pelo galopante êxodo rural (entre 1940 e 1990, a população urbana saltou de 31,2% para 75%), o debate acerca de uma reforma urbana tomou cada vez mais espaço. A necessidade de reduzir as desigualdades sociais, melhorar a infraestrutura urbana e redemocratizar o acesso à propriedade imobiliária em meio urbano se torna cada vez mais premente.

A partir dos anos 70, as reivindicações por redução das desigualdades sociais e a politização das questões urbanas vão se tornando pauta diária no processo de redemocratização do país.

Um marco histórico importante nesse contexto foi o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”¹⁶², redigido pela Igreja Católica no intuito de contribuir com a luta pela reforma urbana. O texto faz uma análise do conceito de direito de propriedade e narra os problemas decorrentes da rápida migração campo-cidade, traçando um paralelo com a utilização antissocial da propriedade imobiliária urbana (sobretudo com finalidade especulativa) e a crescente desigualdade social que a propriedade do solo urbano favorece.

Durante a instalação da Assembleia Nacional Constituinte o debate em torno da reforma urbana foi acentuado pela participação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que contava com um grupo formado por diferentes setores sociais¹⁶³ responsável pela elaboração de texto sobre reforma urbana a ser incorporado à Constituição Federal de 1988.

Inobstante o texto sobre reforma urbana não ter sido aceito em sua integralidade (em virtude da grande resistência da elite conservadora), significou grande avanço, pois foi a primeira vez que se estabeleceu na Constituição um capítulo voltado para “Política Urbana”.

Após a Constituição de 1988, é instalado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) objetivando pressionar a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam de Política Urbana. Foi então que sobreveio, apenas em 2001 com a Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade. Atualmente, o FNRU representa importante instrumento de articulação política voltada à modificação do processo de segregação social e espacial existente no meio urbano, atuando na luta por políticas públicas distributivas que permitam o acesso a serviços públicos por toda população urbana¹⁶⁴.

¹⁶² “O ensinamento da Igreja sobre o direito de propriedade é bem definido por Santo Tomás de Aquino, que o enuncia em dois princípios. Primeiro: Deus destinou os bens a todos os homens. Segundo: é necessária a partilha tanto para a boa gestão dos bens, como para a paz., pois a falta de partilha é fonte de conflitos. Nesta perspectiva, vê-se que o primordial no direito de propriedade é garantir a distribuição dos bens e, portanto, da terra, para todos e não sua concentração nas mãos de alguns”. In: Solo urbano e ação pastoral. **Conferência Nacional de Bispos do Brasil**. 20ª Assembleia Geral, Itaici, 18 de fevereiro de 1982. Disponível em: <http://www.arquidioceserp.org.br/admin/admin/uploads/arquivos/550.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

¹⁶³ Movimento Nacional pela Reforma Urbana era composto por integrantes da Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, Movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros.

¹⁶⁴ FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (FNRU). São Paulo. Disponível em: <http://forumreformaurbana.org.br>. Acesso em: 10 maio 2019.

Seguindo o Estatuto da Cidade, foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Medida Provisória no 2.220/2001) e o Ministério das Cidades (MCidades), foi estabelecido o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal no 11.124/2005), foi promulgada a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal no 12.587/2012), o Estatuto da Metrópole (Lei Federal no 13.089/2015), e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2009.

Tais instrumentos reconhecem como direitos sociais a moradia e o transporte público e tratam como prioridade a elaboração de plano diretor e de mobilidade urbana, além de determinar a existência de um conjunto de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para gestão da cidade.

Ademais, o princípio da função social da propriedade informa que, na ponderação de direitos garantidos pela Constituição, os valores sociais devem sobressair em detrimento do patrimônio individual. Nesse contexto, outro importantíssimo instrumento de implementação da função social da propriedade urbana é a progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

Previsto no art. 156, §1º, inciso I¹⁶⁵, o IPTU poderá ser progressivo a depender do valor, localização e uso do imóvel. Ou seja, o valor do imposto acompanhará a capacidade econômica do contribuinte, assim, quanto maior for o valor venal do imóvel ou sua localização, maior será a tributação sobre a propriedade.

Além disso, também poderá ser progressivo em razão da utilização e aproveitamento do imóvel, conforme art. 182, §3º, II da CF/88. Assim, as alíquotas variarão a depender da utilização do imóvel, no intuito de desestimular a manutenção de imóveis inutilizados.

Ocorre que o valor venal do imóvel, que é a base de cálculo do imposto, deve ser calculado conforme a planta de valores estabelecida pela fazenda pública municipal. No entanto, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal entendem que, caso a atualização do valor do imóvel supere o índice de correção monetária praticada pelo município, a atualização da planta de valores só pode ser realizada através de lei.

¹⁶⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

Este entendimento é bastante questionável, tendo em vista a dificuldade de se aprovar uma lei municipal com atualização do valor venal do imóvel. Com efeito, considerando as motivações eleitoreiras em não se aprovar lei que na prática aumentará o valor a ser recolhido, os vereadores tendem a não aprovar leis como esta. Por tal razão, ao invocar o princípio da legalidade para obstaculizar a atualização do valor venal dos imóveis urbanos, em verdade, o STJ¹⁶⁶ e STF dificultam a arrecadação fiscal do município e, com isso, prejudicam o implemento de políticas públicas comunitárias. Inclusive, esta situação foi ponderada pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento do Recurso Extraordinário nº 648.245. Para o Ministro, o prefeito se torna refém do alvitre da câmara municipal que, a depender do populismo, não aprova lei que altera a base de cálculo do IPTU e priva o município de uma de suas principais fontes de receita¹⁶⁷. É de bom alvitre destacar que se a atualização, ao refletir o real valor de mercado do imóvel, promover eventual aumento na base de cálculo, será afetado o contribuinte que detém a propriedade de imóvel valorizado e, portanto, possui capacidade contributiva.

De tal feita, inobstante o reconhecimento dos direitos urbanos e a existência de instrumentos normativos que objetivam sua persecução, é certo que ainda há um enorme caminho pela frente. À guisa de exemplo, as políticas habitacionais não têm atendido ao crescimento populacional, nem atentado para situações de vulnerabilidade dos habitantes de áreas de risco e de desastres naturais.

Ademais, de maneira geral, o planejamento das cidades não tem demonstrado cuidado com a população de baixa renda que, cada vez mais, se desloca para longe dos centros urbanos, onde se deparam com dificuldades de mobilidade e a falta de serviços públicos, de saúde, educação e cultura.

Claramente, o cumprimento da função social da propriedade ainda não é uma realidade para a maior parte da população urbana no Brasil. O que se vê nas

¹⁶⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 160**. É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária. Disponível em: <https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=stj&num=160>. Acesso em: 20 jul. 2019.

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 648.245. Recurso extraordinário. 2. Tributário. 3. Legalidade. 4. IPTU. Majoração da base de cálculo. Necessidade de lei em sentido formal. 5. Atualização monetária. Possibilidade. 6. É inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais. 7. Recurso extraordinário não provido. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+648245%2ENUM%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+648245%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bazbqvix>. Acesso em: 20 jul. 2019.

idades brasileiras são polos com mundos desiguais que refletem o poder aquisitivo de seus moradores. Além disso, é notória a menor oferta de serviços públicos de qualidade em ambientes urbanos mais pobres.

2.2.3.2 *A função social da propriedade do imóvel rural*

Não é possível pousar olhos sobre o território rural brasileiro sem se estarrecer com a dimensão da desigualdade. Se fosse traçado um novo Tratado de Tordesilhas dividindo o país em dois e as terras fossem distribuídas a 100 famílias, resguardando-se a proporcionalidade da forma como hoje estão divididas, 2 famílias seriam donas da metade do território brasileiro e as outras 98 famílias repartiriam entre si a outra metade do território. Como é possível falar em função social da propriedade rural num contexto como esse em que o direito à propriedade individual se sobrepõe à dignidade humana e aos direitos sociais?

Para apreender o sentido de função social da propriedade rural no Brasil é preciso conhecer as marcas do processo histórico de ocupação de terras – iniciado com a exploração colonial pelo sistema de sesmarias. Como será analisado no capítulo seguinte, a política colonial aqui implantada, a sociedade oligárquica e escravocrata e a economia baseada em latifúndios monocultores são os três pilares em que se sustenta a desigualdade de distribuição de terras rurais até os dias atuais. Nesse cenário, as escolhas políticas realizadas pelos governantes brasileiros são absolutamente antidemocráticas e ratificam a cada ano o direito individual de propriedade em detrimento dos direitos sociais dos despossuídos.

Traçar perspectivas jurídicas que limitem a força da propriedade privada é a mínima contribuição que o jurista pode conceder na luta pela justiça social. Assim, é preciso cotejar os objetivos sociais da população brasileira e, através da função social, balizar os limites da propriedade privada.

Apenas à guisa de introdução ao tema da evolução da propriedade rural no Brasil¹⁶⁸, o Estatuto da Terra de 1964 é o primeiro diploma normativo que disciplina especificamente sua função social, sendo bastante “festejado”¹⁶⁹ em razão de

¹⁶⁸ Cf. Capítulo 4 desta tese.

¹⁶⁹ No entanto, como será visto no capítulo seguinte, apesar de ter sido comemorado como um primeiro passo à reforma agrária, a verdade é que não houve de fato interesse em promover a redistribuição fundiária, mas difundir a mecanização nas grandes propriedades rurais. Ademais, é

instituir regras voltadas à tão necessária Reforma Agrária. Nesse sentido, o art. 2º do Estatuto traz, como requisitos simultâneos ao reconhecimento do cumprimento da função social da propriedade rural, o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, a evidência de níveis satisfatórios de produtividade, a conservação dos recursos naturais e a justiça das relações trabalhistas.

A Constituição Federal de 1988 também inovou ao trazer disposições sobre Reforma Agrária entre os artigos 184 a 191, no *Capítulo Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária*. Nesse sentido, vê-se da leitura do caput do art. 184 que os ditames do interesse social impõem a redistribuição de terras que não atendam à sua função social. Com efeito, não é objetivo da reforma agrária realizar desapropriação e redistribuição de terras produtivas. Por tal razão, os dispositivos do tópico constitucional que trata de Política Agrícola e Reforma Agrária trazem balizas para execução da redistribuição de terras, bem como os parâmetros de desapropriação e os requisitos para compreensão da função social da propriedade rural.

Tem-se, portanto, no art. 184 da CF/88 a contemplação de dois direitos fundamentais: o direito à propriedade do imóvel rural e o direito à igualdade de oportunidade. Por conseguinte, se de um lado há a preservação do direito à propriedade rural, de outro há o impedimento – em tese – de que esta propriedade rural exista sem que seja para cumprimento de sua função social, caso em que deverá ser redistribuída para fins de interesse social, de maneira que outras famílias tenham igualmente acesso à terra. Ou seja, o art. 184 porta comando constitucional que determina ao poder público muito mais que garantir o direito individual de propriedade: que esta propriedade seja útil ao interesse social, sob pena de ser desapropriada.

A EC nº 42 de 2003 incluiu o §4º no art. 153, da CF/88. A partir desta emenda ficou assente a necessidade de conferir progressividade ao imposto sobre propriedade territorial rural. Na justificativa da PEC nº 41/2003 – Reforma Tributária, os Ministros da Fazenda e da Casa Civil, à época, Antônio Palocci e José Dirceu, manifestaram a necessidade de desestimular a propriedade rural improdutiva,

possível constatar um esforço meramente político de abafar os ideais da reforma agrária através de uma ilusão proporcionada pelo Estatuto da Terra. Sobre o tema, cf. histórico da distribuição da propriedade rural no Brasil no Capítulo 3 – A Propriedade Rural no Brasil.

sobretudo as de grandes extensões, e promover uma maior ocupação de terras. Não obstante a grande esperança de o ITR funcionar como um instrumento de promoção da distribuição de terras improdutivas, a realidade é que este tributo se mostra deveras inoperante, e, como será demonstrado no Capítulo 3 desta tese, não tem servido para conferir função social à propriedade rural, nem para arrecadar, nem para estimular a produtividade rural, nem para promover a reforma agrária.

Pois bem. Para delimitar a compreensão do conceito vago de “função social” da propriedade rural, a própria Constituição Federal traz os requisitos que devem ser contemplados concomitantemente. Ou seja, não é suficiente que a propriedade rural garanta determinado nível de produtividade, mas que tal índice de produtividade esteja atrelado ao cotejamento das *subfunções* socioeconômica, socioambiental e trabalhista.

A Lei nº 8.629/93, que disciplina a Reforma Agrária, trouxe de forma ainda mais detalhada os requisitos que, quando contemplados concomitantemente, consubstanciam a função social da propriedade rural.¹⁷⁰

De início, o §1º traz o requisito técnico do aproveitamento racional e adequado, abandonando a anterior expressão de “níveis satisfatórios de produtividade”, empregado no Estatuto da Terra. Tem-se, assim, a mensuração do aproveitamento racional e adequado através da utilização de índices de Grau de Utilização da Terra – GUT e Grau de Eficiência na Exploração – GEE, estabelecidos no art. 6º da Lei 8.629/93¹⁷¹.

¹⁷⁰ Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. § 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei. § 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. § 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. § 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. § 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

¹⁷¹ BRASIL. Lei 8.629/93. Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. § 1º O grau de utilização da

Portanto, para que seja caracterizada a função social da propriedade rural, o primeiro requisito deve ser a constatação da exploração racional da terra, concomitante à aferição dos níveis de produtividade (GUT e GEE). Assim, não é possível que uma terra seja considerada produtiva mediante a ocorrência de atividades ilícitas, de degradação ambiental ou exploração de trabalho escravo e infantil, por exemplo.

É exatamente por esta razão que se deu o abandono da expressão “níveis satisfatórios de produtividade” empregada no Estatuto da Terra. Ou seja, não é apenas a produtividade que confere a função social da propriedade rural. Há também a necessidade de se observar a exploração racional da terra, mediante apuração das *subfunções* ambiental, trabalhista e de bem-estar social¹⁷².

O outro requisito da função social da propriedade rural, trazido nos §§ 2º e 3º, é o cotejo da dimensão ambiental. Isso porque não é sensato pressupor como racional a exploração agrícola que desconsidere a preservação do meio ambiente e a adequada utilização dos recursos naturais. Assim, a exploração do território rural pressupõe a manutenção ambiental, inclusive pelo fato de a qualidade do solo e dos recursos naturais serem condições à conservação das atividades agrícolas.

Nesse sentido, tem-se, na dimensão ambiental, duas condicionantes: (i) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis – relacionada à exploração racional da terra, de maneira a não comprometer a manutenção do potencial produtivo da propriedade; e (ii) a preservação do meio ambiente – identificando de maneira objetiva a preocupação com a preservação do meio ambiente equilibrado, não apenas como interesse do proprietário, mas das comunidades vizinhas e por ser direito fundamental da presente e das futuras gerações.

Nesse ponto, é válido destacar que, não restando cumprida a preservação ambiental e a exploração racional dos recursos naturais, resta desconfigurada a função social e a propriedade rural *deverá* ser desapropriada para fins de reforma

terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. § 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática: [...]

¹⁷² BRASIL. Lei nº 8.629/1993 comentada por Procuradores Federais. FIDELIS, Junior Divino (coord.). **Uma contribuição da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA – PFE/INCRA para o fortalecimento da Reforma Agrária e do Direito Agrário**. 2. ed. Brasília: INCRA, 2018. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/publicacoes/lei_8629-1993_-_comentada_por_procuradores_federais_2o_ed._-_web.pdf.

agrária. Esse inclusive foi o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.164, em outubro de 1995¹⁷³.

Outro componente da função social da propriedade rural é a necessidade de cumprimento dos direitos trabalhistas nas relações contratuais (individuais e coletivas), nas relações de arrendamento e parcerias rurais, conforme previstos no art. 7º da Constituição Federal. Assim, as relações de produção agrícola também devem contemplar a dimensão trabalhista da função social da propriedade rural, mesmo nos casos em que o lavrador rural seja “remunerado” mediante uma parte da produção e não mediante salário.

Nesse ponto, é interessante frisar a necessidade de incessante combate ao trabalho escravo ou em condições análogas à escravidão em meio rural. Inclusive, a Instrução Normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nº 83/2015, que estabelece diretrizes básicas para obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais, adota como pressuposto para indicação de imóvel para desapropriação o descumprimento de função social e a utilização de Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas às de escravo, estabelecendo procedimento conjunto com o Ministério do Trabalho de fiscalização de imóveis indicados nesta condição¹⁷⁴. Conforme a referida IN, no caso de constatação de exploração de mão de obra em condições análogas às de escravidão, é desnecessária a aferição de índices de produtividade para que seja iniciado o processo de desapropriação¹⁷⁵.

¹⁷³ Cf. Julgado: A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente, porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. In: BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.164**. Rel. Min. Celso de Mello. 30 de outubro de 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 30 jul. 2019.

¹⁷⁴ BRASIL. Lei nº 8.629/1993 comentada por Procuradores Federais. FIDELIS, Junior Divino (coord.). **Uma contribuição da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA – PFE/INCRA para o fortalecimento da Reforma Agrária e do Direito Agrário**. 2. ed. Brasília: INCRA, 2018. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/publicacoes/lei_8629-1993_-_comentada_por_procuradores_federais_2o_ed._-_web.pdf.

¹⁷⁵ IN INCRA 83/2015. Art. 3º - Definidas as área de atuação, a SR(00)T procederá à identificação prévia dos imóveis rurais de interesse para incorporação ao programa de reforma agrária, observadas as seguintes diretrizes: I - indicativos de descumprimento da função social; II - os imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo de que trata a Portaria Interministerial MTE/SEDH nº 2, de 31 de março de 2015; III - os

Relevante destacar também a Emenda Constitucional nº 81, de 2014, que incluiu o art. 243 na CF/88 com previsão expressa de que as expropriações de propriedades urbanas ou rurais em que seja constatada a exploração do trabalho escravo não ensejarão indenização ao proprietário.

A norma expressa no art. 243 da CF/88 reflete o anseio social de combater o trabalho escravo e infantil que, infelizmente, ainda marcam a realidade brasileira. De fato, dados do Ministério Público do Trabalho informam que, entre 2003 e 2018, mais de 45 mil pessoas foram resgatadas em situação de trabalho escravo. Segundo o estudo, 73% destes trabalhadores foram resgatados em zona agropecuária, sendo que a maior parte está concentrada no Pará, Mato Grosso e Goiás¹⁷⁶. Estas informações trazidas pelo estudo do MPT complementam os recentes resultados do Censo Agropecuário de 2017. Segundo esta última pesquisa, é no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pará em que estão concentrados os maiores latifúndios¹⁷⁷. Esta análise permite perceber que a concentração de terras nas mãos de poucos fortalece o poder da minoria latifundiária para dispor e explorar as massas que restam cativas na miséria.

imóveis indicados pelas entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores, nos termos do art. 1º do Decreto 2.250, de 11 de junho de 1997; IV - as terras públicas, desde que apresentem viabilidade, terão prioridade na destinação para a implantação de projetos de assentamento; V - priorização das vistorias dos imóveis de maior dimensão e os ofertados para a compra e venda de que trata o Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992; VI - localização em área de influência de outros assentamentos e de centros consumidores. Art. 11 - Com a periodicidade da atualização do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravos, a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento - DT oficiará o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE solicitando cópia integral dos processos administrativos cuja fiscalização tenha ocorrido em imóveis rurais, para fins de aferição do cumprimento da função social da propriedade. Art. 12 - Após receber o processo administrativo oriundo do MTE contendo decisão final relativa a auto de infração lavrado em decorrência de ação fiscal em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo, a DT autuará processo administrativo no âmbito do Incra com vista à fiscalização da função social da propriedade e o remeterá à SR(00)T. In: BRASIL. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **IN nº 83 de 30 de julho de 2015**. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27012636_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_83_DE_30_DE_JULHO_DE_2015.aspx. Acesso em 10 jun. 2019.

¹⁷⁶ OBSERVATÓRIO DA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO E DO TRÁFICO DE PESSOAS. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Perfil dos casos de Trabalho Escravo**. [2018]. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>. Acesso em: 20 out. 2019.

¹⁷⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro, v. 8, p.1-109, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em 28 out. 2019.

Já no que diz respeito ao trabalho infantil, o estudo do MPT também apontou um dado alarmante: segundo Censo Demográfico de 2010, 3,4 milhões de crianças e adolescentes, entre 10 e 17 anos, desenvolveram algum tipo de trabalho, dentre os quais, 253 mil desenvolveram trabalhos domésticos. No entanto, a maior parte das crianças e adolescentes que foram submetidos ao trabalho está na agropecuária¹⁷⁸. Por outro lado, dados do Censo Agropecuário de 2017 mostram que aproximadamente 590 mil crianças menores de 14 anos trabalham na zona rural, sendo que 86% destas crianças tem relação de parentesco com o produtor¹⁷⁹. O estudo também mostra que, entre 2003 e 2018, quase mil crianças foram resgatadas de trabalhos análogos à condição de escravo¹⁸⁰.

A partir de tais dados, constata-se que a maior exploração do trabalho – escravo e infantil – está concentrada na zona rural, o que comprova a perversidade do gigantesco desequilíbrio fundiário brasileiro. Com efeito, de acordo com o estudo realizado pelo MPT, a distribuição geográfica e o perfil dos casos de abuso laboral estão intimamente relacionados às desigualdades socioeconômicas e disparidades regionais. Outrossim, os locais marcados por tais disparidades são caracterizados pela falta de oportunidades, de educação e de postos de emprego, e a exploração do trabalho em condição análoga à de escravos dos adultos repercute na exploração do trabalho infantil de seus filhos¹⁸¹.

Nesse sentido, a PEC nº 438/2001, ou PEC do Trabalho Escravo, é uma norma de forte apelo social e humanitário. Inobstante tal fato, é interessante destacar que tal PEC durou longos 14 anos para ser aprovada e convertida na EC nº 81, o que permite concluir que exploração de trabalho escravo, apesar de ser abominável para parte considerável da população, encontra patronos com fortes

¹⁷⁸ COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Fiscalização vê aumento de piores formas de trabalho infantil em 2019.** Goiânia, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/trabalho-escravo/4769-fiscalizacao-ve-aumento-de-piores-formas-de-trabalho-infantil-em-2019>. Acesso em: 28 out. 2019.

¹⁷⁹ OBSERVATÓRIO DA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO E DO TRÁFICO DE PESSOAS. Ministério Público do Trabalho (MPT). *Op. Cit.*

¹⁸⁰ OBSERVATÓRIO DA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO E DO TRÁFICO DE PESSOAS. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Perfil dos casos de Trabalho Escravo.** [2018]. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>. Acesso em: 20 out. 2019..

¹⁸¹ *Ibidem.*

interesses econômicos, representados inclusive pela bancada ruralista do Congresso Nacional¹⁸².

Muito recentemente, aliás, o Brasil protagonizou discussões em que se enaltecia o trabalho infantil¹⁸³ e se debatia a necessidade de fixar limite entre o que se considera trabalho escravo e trabalho análogo ao de escravo no intuito de não se prejudicar o direito de propriedade dos empregadores rurais que podem ser expropriados no caso de constatação de utilização de mão de obra escrava^{184 185}. A controvérsia foi levantada com o objetivo de relativizar a crueldade do trabalho infantil e as já mínimas garantias do trabalhador em favor do direito de propriedade privada dos empregadores.

Esta polêmica apenas é possível num país em que existem denúncias de que seus próprios congressistas exploram diretamente o trabalho em situação análoga à escravidão, ou de alguma forma receberam financiamento^{186 187} de empresários envolvidos com trabalho escravo ou infantil. Nesse sentido, dados extraídos do Ruralômetro¹⁸⁸ mostram que 25% dos deputados eleitos em 2014, que são donos de empresas rurais, exploraram trabalhadores rurais em condições análogas à escravidão.

Dentre esses deputados, pode-se destacar o ex-deputado Beto Mansur, vice-líder do Governo do ex-presidente Michel Temer. O referido parlamentar,

¹⁸² BRASIL. Câmara dos Deputados. Câmara aprova PEC do trabalho escravo. **Agência Câmara Notícias**, Brasília: 22 maio 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/trabalho-e-previdencia/418078-camara-aprova-pec-do-trabalho-escravo.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁸³ Bolsonaro defende trabalho infantil: “não prejudica as crianças”. **Revista Exame**, 5 jul. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/em-live-bolsonaro-afirma-que-trabalho-nao-atrapalha-criancas/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

¹⁸⁴ MENDES, Adriana; SETO, Rennan. Bolsonaro diz que não vai mudar lei de trabalho escravo. **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA**, Brasília, 01 ago. 2019. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/anamatra-na-midia/28521-bolsonaro-diz-que-nao-va-mudar-lei-de-trabalho-escravo>. Acesso em: 20 ago. 2019.

¹⁸⁵ “Não é ‘colchão fino’, é trabalhador em chiqueiro”: procurador rebate Bolsonaro sobre trabalho análogo à escravidão. **BBC News Brasil**, 31 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49177524>. Acesso em: 20 ago. 2019.

¹⁸⁶ Trabalho escravo financiou 61 candidatos. **Carta Capital**, 02 out. 2014. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/empresas-com-trabalho-escravo-financiaram-61-candidatos-820/>. Acesso em: 28 out. 2019.

¹⁸⁷ “Lista suja” do trabalho escravo ajudou a eleger 13 políticos. **Correio Braziliense**. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/11/04/interna_politica,638579/lista-suja-do-trabalho-escravo-ajudou-a-eleger-13-politicos.shtml. Acesso em: 28 out. 2019.

¹⁸⁸ Banco de dados desenvolvido pelo Repórter Brasil para aferir como os deputados federais eleitos em 2014 agiram frente a instrumentos normativos com impacto no meio ambiente, povos indígenas e trabalhadores rurais. Disponível em: <https://ruralometro.reporterbrasil.org.br/>. Acesso em: 30 ago. 2019.

agropecuária que cultivava gado e soja, já teve suas fazendas notificadas duas vezes por exploração de trabalho em condição similar à escravidão. Seus “empregados” trabalhavam na terra de 07 às 19, com dois intervalos de 30 minutos para almoço e jantar e moravam num barracão sem paredes, de forma que, quando chovia, passavam a noite em pé para não se molharem. A ação penal que corria contra o deputado foi arquivada pelo Supremo Tribunal Federal¹⁸⁹.

Outro ex-deputado destacado é Leonardo Picciani, ex-Ministro do Esporte no governo de Michel Temer¹⁹⁰, filho do ex-presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e hoje preso em regime domiciliar por corrupção, Jorge Picciani¹⁹¹. Leonardo Picciani foi condenado ao pagamento do valor de R\$ 250.000,00 por ter mantido 41 trabalhadores (incluindo crianças) em condição análoga à escravidão. Os trabalhadores de Picciani moravam em barracões de lona, sem acesso à água potável e ficam sob vigilância armada para não fugirem¹⁹².

É claro que estes ex-parlamentares, e tantos outros da bancada ruralista, votam favoravelmente às pautas redutoras de direitos trabalhistas, indígenas e ambientais e benéficas às grandes indústrias e latifúndios, como a PL 4148/2008, que acabou com a exigência do símbolo de alimentos transgênicos nos rótulos; a PL 6787/2016 da Reforma Trabalhista; a PEC 241/2016, do teto de gastos; MPV 759/2016 que facilitou a regularização de terras ocupadas, estimulando a grilagem e o desmatamento; a PL 4302/1998, votada em 2017, que ampliou a terceirização, entre tantas outras normas que colocam a propriedade privada acima dos demais direitos humanos. Recentemente, a bancada ruralista tem vivido uma verdadeira era de ouro, e isto é constatado não apenas pela rapidez com que projetos de leis de seus interesses têm sido aprovados, como pela velocidade da degradação ambiental e corrosão de direitos trabalhistas.

¹⁸⁹ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Penal 635 Goiás**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP635.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.

¹⁹⁰ BRITO, Ricardo. Governo dificulta divulgação de 'lista suja' do trabalho escravo. **O Globo**, Brasília. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-dificulta-divulgacao-de-lista-suja-do-trabalho-escravo-21952840>. Acesso em:

¹⁹¹ Candidato aparece na “lista suja” do trabalho escravo. **Congresso em Foco**, Brasília, 12 set. 2006. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/candidato-aparece-na-lista-suja-do-trabalho-escravo/>. Acesso em: 20 set. 2019.

¹⁹² Íntegra da resposta do deputado federal Leonardo Picciani: Nota enviada pela assessoria de imprensa do deputado federal Leonardo Picciani (MDB-RJ) em resposta à matéria “Um em cada quatro deputados que têm empresas rurais violaram a lei trabalhista”. **Repórter Brasil**, 12 set. 2018. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/09/integra-da-resposta-do-deputado-federal-leonardo-picciani/>. Acesso em: 20 set. 2019.

O quarto e último componente da função social da propriedade rural é o bem-estar, entendido como o requisito para exploração da terra de maneira a observar normas de segurança do trabalho e evitar conflitos e tensões sociais na propriedade rural. Esta *subfunção* da função social indica a vontade política de desenvolvimento da sociedade como um todo, não apenas do proprietário da terra, mas também dos que nela labutam, refletindo inclusive os objetivos de ordem social, como bem-estar e a justiça social¹⁹³.

À guisa de curiosidade, vale trazer à baila exemplo em que o INCRA promoveu desapropriação-sanção de propriedade por não cumprimento da *subfunção* bem-estar. A desapropriação ocorreu na Fazenda Nova Alegria, em Felisburgo/MG, em razão do assassinato de 5 lavradores rurais por ordem do proprietário da fazenda. O caso ficou conhecido como “Massacre de Felisburgo” e a desapropriação ocorreu inobstante os índices de produtividade (GUT e GEE) serem satisfatórios. Cabe esclarecer, contudo, que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região entendeu não ser possível a desapropriação de propriedade produtiva e que os conflitos não seriam suficientes para descaracterizar o descumprimento da função social da propriedade. O Superior Tribunal de Justiça, por outro lado, apesar de não ter dado provimento ao recurso especial interposto pelo INCRA, assentou que o conceito da função social da propriedade não se resume à produtividade¹⁹⁴.

Assim, a partir da interpretação da Constituição Federal em conjunto à Lei nº 8.629/93, vê-se que a propriedade rural inexiste sem o cumprimento da função social, sendo esta composta não apenas por conteúdo de produtividade econômica, mas por subfunções sociais e ambientais. No entanto, a realidade atesta práticas totalmente distintas do que é previsto pela norma constitucional. Vê-se, a cada ano, o aumento no tamanho dos latifúndios e a diminuição do número de pequenas

¹⁹³ Constituição Federal de 1988, Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. In: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

¹⁹⁴ “Assim, nos termos dos arts. 186 da Constituição de 1988, e 9º da Lei n. 8.629, de 1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores” In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1138517/MG**, Brasília, 01 set. 2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21085123/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1138517-mg-2009-0085811-0-stj>.

propriedades rurais. A sociedade brasileira tem testemunhado o agigantamento do poder de uma elite de grandes fazendeiros e do agronegócio, ao mesmo tempo em que também experiencia a perda de direitos sociais tão duramente conquistados.

Portanto, é notório que a função social da propriedade está na Constituição Federal de 1988, mas não na vida do povo brasileiro. A urgência na mudança deste quadro é clara e há instrumentos jurídicos para transformação desta realidade. Ainda é possível conferir função social à propriedade privada, promover justiça distributiva e, assim, salvar a sociedade brasileira da desigualdade que a corrói. Resta saber se há interesse.

3 A PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL

“A propriedade da terra é o centro histórico de um sistema político persistente. Associada ao capital moderno deu a esse sistema político uma força renovada, que bloqueia tanto a constituição da verdadeira sociedade civil, quanto da cidadania de seus membros [...]. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder [...]. Ao contrário do que ocorria com o modelo clássico da relação entre terra e capital, em que a terra (e a renda territorial, isto é, o preço da terra) é reconhecida como entrave a circulação e reprodução do capital. No modelo brasileiro o empecilho à reprodução capitalista do capital na agricultura não foi removido por uma reforma agrária, mas pelos incentivos fiscais. O empresário pagava pela terra, mesmo quando terra sem documentação lícita e, portanto produto de grilagem, isto é, de formas ilícitas de aquisição. Em compensação, recebia gratuitamente, sob a forma de incentivo fiscal, o capital de que necessitava para tornar a terra produtiva. O modelo brasileiro inverteu o modelo clássico. Nesse sentido, reforçou politicamente a irracionalidade da propriedade fundiária no desenvolvimento capitalista, reforçando consequentemente, o sistema oligárquico nela apoiado [...], portanto, [...] comprometeu os grandes capitalistas com a propriedade fundiária e suas implicações políticas”. José de Souza Martins¹⁹⁵

“A propriedade não tem somente direitos, tem também deveres e o estado da pobreza entre nós, a indiferença com que todos olham para a condição do povo, não faz honra à propriedade, como não faz honra aos poderes do Estado. Se for eleito, não separarei mais as duas questões – a da emancipação dos escravos e da democratização do solo. Uma é o complemento da outra. Acabar com a escravidão não nos basta, é preciso destruir a obra da escravidão”. Joaquim Nabuco.¹⁹⁶

O cenário do Brasil rural de hoje pode ser retratado da seguinte maneira: uma diminuta elite, formada por 2% dos proprietários de estabelecimentos rurais, é dona de metade do território rural brasileiro, ao passo que os outros 98% dos estabelecimentos rurais ocupam a outra metade do território rural¹⁹⁷. Simbolicamente, portanto, é o mesmo que a divisão em que 2 pessoas ficam com metade do bolo, e a outra metade do bolo é repartida em 98 fatias. Esse número fica ainda pior quando se leva em consideração apenas a área agrícola em que 1% dos proprietários rurais detém o controle de 51,19% dessa área.¹⁹⁸

¹⁹⁵ MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994.

¹⁹⁶ MELLO, Evaldo Cabral (org.). **Essencial Joaquim Nabuco**. São Paulo: Penguin, 2010.

¹⁹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 10 fev. 2019.

¹⁹⁸ Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira: estudo da Oxfam analisa a distribuição de terras na América Latina, que lidera o ranking da desigualdade no

É certo que o Brasil é permeado de desigualdades, mas a maior delas está no campo e revela, sob todos os aspectos, o lado abominável e impiedoso do direito à propriedade privada. Num cenário como esse, como falar em igualdade, direitos sociais e democracia?

A fim de propor soluções que confirmem equidade às relações socioeconômicas brasileiras, é indispensável compreender as raízes históricas das questões que envolvem as desigualdades do país. Assim, o presente capítulo se destina a lançar luz sobre as bases históricas da apropriação do território brasileiro, bem como examinar em que medida a concentração fundiária e ampla desigualdade na distribuição agrária afetam o desenvolvimento econômico do país.

3.1 HISTÓRIA RURAL: O PROCESSO DE CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

3.1.1 As marcas da colonização nas terras brasileiras

O processo de concentração de terras no Brasil remonta ao esquema colonial aqui implantado e reproduz atualmente a imagem da mais extrema desigualdade social. Por tal razão, o estudo sobre a concentração fundiária no Brasil passa, necessariamente, pela análise histórica da própria formação do país, pois a partir do exame do processo de ocupação das terras, da evolução das leis e dos movimentos sociais e políticos é possível enxergar as razões do atual panorama de extrema desigualdade na distribuição de terras e, quem sabe, apontar um caminho para mudança desse cenário perverso.

Apesar de não ser o objetivo desta tese aprofundar na forma como o território brasileiro era povoado por indígenas, sobretudo em razão de este tema ser deveras complexo para ser tratado parcialmente, é preciso testificar que as comunidades que aqui viviam relacionavam-se com a terra de uma maneira completamente diferente do que ocorria na Europa no início da Idade Moderna. Aqui, os povos indígenas desenvolviam suas culturas e produções com a constante

atenção à preservação da natureza. Aliás, como muito bem explanou o geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, os índios concebiam a natureza como parte da vida e não a vida como parte da natureza. A natureza era algo intrínseco ao indígena¹⁹⁹. É também, por isso, que o índio necessita de maiores pedaços de terra e luta pela demarcação.

Quando o Brasil foi invadido por Portugal, as comunidades indígenas foram dizimadas e, com elas, desapareceu o tradicional vínculo de reverência e preservação da natureza. Infelizmente, a forma de ocupação das terras brasileiras não foi influenciada pela cultura indígena, mas pela cultura da metrópole portuguesa. De tal maneira, para compreender o cenário da distribuição de terras no Brasil de hoje, faz-se necessário entender em que termos ocorreu a colonização do país.

Assim sendo, a história “oficial”²⁰⁰ de ocupação das terras brasileiras inicia “necessariamente” com a implantação do sistema sesmarial português, sendo este a causa originária do exacerbado acúmulo de latifúndios improdutivos no Brasil.

A Lei de Sesmarias²⁰¹ foi proclamada pelo rei português Dom Fernando I em 1375 como resposta à crise de abastecimento agrícola que assolava o reino, prevendo o retorno das terras incultas ao rei, bem como a redistribuição do direito à terra com a condicionante do cultivo. Por meio do instrumento da sesmaria – cuja origem remete à enfiteuse greco-romana – o rei concedia o domínio útil da terra ao sesmeiro para que este cultivasse a terra. No caso de não cultivo da terra, o rei ou o conselho reaveria o domínio.

Assim, o rei e/ou o conselho²⁰² escolhiam “homens bons”, os sesmeiros, que seriam responsáveis pela aplicação da referida lei, pela doação das terras em sesmaria aos pretendentes e pela verificação da devida exploração das terras cedidas. Sobre esse ponto, o geógrafo Maurício de Almeida Abreu explica que,

¹⁹⁹ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; FARIA, Camila Salles de. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no brasil**. Disponível em: www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx. Acesso em: 10 ago. 2019.

²⁰⁰ Não é o propósito desta tese adentrar nas estruturas de divisão de terras entre as comunidades indígenas, inclusive em razão do parco material de que se dispõe e pelo fato de se compreender a dimensão de importância deste tema. Assim, o corte histórico partirá da “invasão e colonização” portuguesa à *terra brasilis*.

²⁰¹ A respeito do termo “sesmaria”, o geógrafo Maurício de Almeida Abreu explica que as terras dos conselhos eram divididas em sesmos ou sexta parte e, a fim de evitar injustiças na distribuição de terras, era indicado um “homem bom” para fiscalização de cada sesmo, exigindo-se sua presença em um dia da semana. Assim, as terras distribuídas pelos sesmeiros ficaram conhecidas como sesmarias. In: ABREU, Maurício de Almeida. **Escritos sobre espaço e história**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 268.

²⁰² Subdivisão territorial administrativa do governo Português.

inobstante a Lei de Sesmarias ter sido uma lei violenta – pois o objetivo central era fixar os trabalhadores no campo – ela serviu ao importante desiderato de impedir a absolutização da propriedade da terra, pois lá, diferente daqui, as terras não cultivadas durante um período de tempo eram realmente expropriadas, o que foi fundamental ao não estabelecimento de latifúndios improdutivos em Portugal²⁰³.

Com a invasão ao Brasil em 1500 e a falta de recursos do Estado Português para colonizar este imenso território, o instituto de sesmarias representou uma forma de concessão das terras em nome do rei, através da qual o beneficiário adquiria o domínio útil da terra com a condição de cultivá-la e defendê-la. Em outras palavras, a opção pela instituição de sesmarias no primeiro momento se deu em razão de a coroa portuguesa não ter a disponibilidade financeira necessária para colonização direta. Além disso, apesar de constantes saques promovidos por ingleses e franceses que não reconheciam o Tratado de Tordesilhas, o Brasil ainda não era a colônia mais importante. Isso porque, entre 1500 e 1530 a exploração do território brasileiro se dava basicamente para o extrativismo do pau brasil.

Portanto, somente após 30 anos da invasão, foi organizada uma expedição colonizadora com o intuito de defesa do território brasileiro e fortalecimento da exploração. Neste momento, foi implantado o sistema de sesmarias, que já era utilizado há mais de 155 anos em Portugal e na colônia de ilhas atlânticas.

Em 1534, portanto, o rei Dom João III decidiu implantar o sistema de capitanias hereditárias²⁰⁴, encarregando Martim Afonso de Souza de conceder terras brasileiras a capitães donatários – homens da pequena nobreza de sua confiança (militares, burocratas, tesoureiros do reino, escudeiros reais e banqueiros). Tais capitães-mores governavam de forma vitalícia e hereditária, figurando como a representação indireta do reino, além de deter poder de jurisdição sobre a colônia. Incumbia a esses senhores governar glebas, fundar vilas, licenciar artesãos e comerciantes²⁰⁵ e conceder sesmarias por Cartas Forais e Cartas de Doação, mas nunca as poderiam vender²⁰⁶. Em troca, eles deveriam financiar todo o

²⁰³ ABREU, Maurício de Almeida. **Escritos sobre espaço e história**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 268.

²⁰⁴ SCHWARCZ, Lília M., STARLING, Heloisa M.. **Brasil: autobiografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 54.

²⁰⁵ RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Editora Global, 2015, p. 67.

²⁰⁶ Conforme aponta Newton Rodrigues Miranda, para atrair colonos portugueses e contentar os que aqui iam se instalando, ocorreram “liberalidades”, como a concessão de várias cartas de doação a

desenvolvimento da área recebida, povoar, defender, cultivar as terras e combater os índios que se opunham à ocupação portuguesa.

Neste ponto, é importante traçar, desde já, a primeira característica que distinguiu o instituto sesmarial implantado em Portugal do que foi implantado aqui. Em Portugal, a concessão de sesmarias não tinha caráter vitalício, mas precário, de maneira que as terras não cultivadas num dado período de tempo seriam verdadeiramente expropriadas. Aqui, ao conceder sesmarias, Martin Afonso de Souza o fez de forma perpétua e a determinação de cultivo acabou se tornando simbólica na prática. Claro que a intenção era conferir alguma segurança àqueles que se dispunham a colonizar terras desconhecidas e longínquas, mas o fato é que esta foi a primeira grande causa da concentração de latifúndios improdutivos no Brasil.

Assim, as quatorze capitanias foram subdivididas em enormes glebas e cedidas a comerciantes e nobres portugueses pelo regime de sesmarias. Nessas glebas deviam ser estabelecidos engenhos para exploração monocultora em forma de *plantation* da cana de açúcar, que era exportada para metrópole a fim de suprir a demanda europeia e gerar altíssimos lucros. Com efeito, como bem explica Lilia Schwarcz e Heloísa Starling, o açúcar provocou uma verdadeira coqueluche entre os europeus no início do século XVI e os Portugueses estavam ávidos por implantar a produção monocultora de cana-de-açúcar no território sem fim brasileiro²⁰⁷.

A partir do governo de Tomé de Souza – iniciado em 1548, a intenção era de cultivar a cana-de-açúcar em grandes engenhos, de maneira que foram concedidas terras apenas a pessoas que possuíssem cabedal, tornando o sistema de concessão de terras ainda mais restrito e privilegiando uma parte da nobreza ainda menor. Muitos senhores, no entanto, arrendavam parcelas de suas terras a colonos para que as cultivasse.

Tais colonos posseiros, no entanto, frequentemente invadiam as terras e exigiam o reconhecimento do direito sobre o território. É interessante obtemperar neste ponto que a figura do posseiro aqui mencionada não representa um colono pobre despossuído que finca agricultura numa terra sem dono. Na realidade, os

uma mesma pessoa ou a familiares, tornando extremamente concentrada a distribuição de terras entre os colonos mais abastados. In: MIRANDA, Newton Rodrigues. Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, n. 2, v. 17, 2011, p. 157.

²⁰⁷ SCHWARCZ, Lilia M., STARLING, Heloisa M.. **Brasil: autobiografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p.53.

posseiros são portugueses ricos que possuem recursos suficientes para determinar a “conquista” das terras que estão depois dos pontos de colonização. Isso porque as dimensões das faixas de terras concedidas aos senhores pelos capitães donatários eram imensas e, considerando que bastava estabelecer o cultivo em parte da terra para fixar o domínio, as terras que restavam sem “dono” estavam distantes e de difícil acesso, não apenas pela mata hostil, mas também em razão de indígenas e saqueadores estrangeiros.

Assim, na tentativa de conter a desordenada transferência de terras entre senhores e colonos posseiros, houve uma mudança significativa na forma de colonização. A coroa portuguesa extinguiu o sistema de administração e ocupação indireta – como ocorria nas capitanias hereditárias – e passou a ditar diretamente as regras de colonização. É a partir do Governo Geral, portanto, que a colonização passa a ocorrer de maneira mais sólida e estruturada, mas aí o desarranjo fundiário já estava consolidado.

Portanto, inobstante a utilização do sistema de sesmarias ter sido exitoso em Portugal e suas colônias nas ilhas atlânticas, no Brasil o instrumento não foi bem-sucedido, sobretudo em razão da dimensão do território e das largas faixas que foram concedidas em sesmarias, da distância à Portugal e dos confrontos com os indígenas e saqueadores estrangeiros²⁰⁸. Tanto é assim que, já no século XVIII, se tem notícia das primeiras Cartas Régias que tentavam, sem sucesso, estabelecer limites à concessão e demarcações de sesmarias. De toda forma, ainda que permeado por adversidades, o instituto das sesmarias perdurou por três séculos, sendo caracterizado pela concessão de grandes faixas de terras a uma pequena elite, da qual decorreu a fundação de latifúndios improdutivos no país.

Desta maneira, a história oficial conta que as terras brasileiras recém invadidas se tornaram públicas por direito de conquista, passando ao domínio privado por meio de sesmarias, comercializações irregulares e legitimações de posses. Contudo, já nos primeiros 300 anos da conquista do solo brasileiro por Portugal, não se tinha a dimensão do volume de terras transferidas da Coroa a particulares e o problema só aumentaria.

²⁰⁸ SCHWARCZ, Lilia M., STARLING, Heloisa M.. **Brasil**: autobiografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, pp. 54-55.

O instituto de sesmarias estendeu-se até julho de 1822 quando a Resolução nº 76 Reino – de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço suspendeu a concessão de sesmarias até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. Posteriormente, com a Independência e a revogação das leis portuguesas, o regime de sesmarias foi abolido e a forma de ocupação das terras brasileiras passou a ser basicamente a tomada da posse. Este momento de desregulamentação das terras brasileiras perdurou até 1850 e ficou conhecido como período extralegal, reinando o “império das posses” ou “fase áurea do posseiro”, já que as terras foram sendo ocupadas através da posse. Durante este período, aumenta o número de posseiros²⁰⁹ de grandes propriedades, acentuando a formação da oligarquia rural no país.

3.1.2 Lei de Terras: a positivação do cativo rural

A ocupação desordenada das terras gerou intensos debates, mormente em razão da necessidade de se distinguir as terras públicas das terras particulares. Nesse sentido, José Bonifácio, então Ministro do Reino e dos Negócios Estrangeiros, destaca-se como uma das figuras mais importantes a levantar hipóteses e soluções para a questão fundiária. Já em 1821, no projeto de revalidação das sesmarias e regularização das posses, ele propunha a extinção do sistema de sesmarias de forma gradual, por meio da devolução ao patrimônio público das terras concedidas em sesmarias e não cultivadas, bem como a legitimação das posses cultivadas ou a fixação de um prazo para tanto. José Bonifácio também propôs beneficiar os europeus pobres, os negros forros, mulatos e índios, proposta esta que jamais foi acatada.

As ideias de José Bonifácio não agradavam a oligarquia rural, já que os obrigava a cultivar e, além disso, os impedia de adquirir novas terras por meio da posse ou de sesmarias.

Após anos dessa querela e intensa resistência por parte da elite oligárquica, a percepção de que o fim da escravidão era iminente – devido à Revolução Industrial que demandava mercado consumidor – fez com que a elite oligárquica se

²⁰⁹ Inicialmente, os posseiros eram pequenos lavradores. No entanto, ao longo do período extralegal, os posseiros foram se tornando grandes fazendeiros.

apressasse para impedir o acesso à terra pelos negros e, com isso, perpetuar a história de dominação.

Assim, em 18 de setembro de 1850, foi editada a Lei nº 601, conhecida por Lei Imperial de Terras, pelo imperador D. Pedro II, fixando a primeira normatização sobre a propriedade privada da terra ²¹⁰. Pela Lei restou estabelecida a aquisição de novas propriedades prioritariamente através da compra, inclusive punindo com prisão aqueles que ocupassem sem título ou compra. A lei também demarcou os limites das terras devolutas e legitimou as propriedades oriundas de sesmarias que não haviam caído em comisso e outras posses adquiridas durante os trinta anos anteriores²¹¹.

Essencialmente, a Lei nº 601 de 1850 concebia as terras devolutas como aquelas que não tivessem sido obtidas por meio de sesmarias ou outra concessão do Governo Geral ou Provincial, assim como aquelas que deveriam ser devolvidas ao Império em razão do não aproveitamento ou ocupação. São os termos do artigo que define terras devolutas:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.²¹²

²¹⁰ Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacifica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação estrangeira na forma que se declara.” In: BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm. Acesso em: 05 jun. 2019.

²¹¹ OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de; FARIA, Camila Salles de. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil.** Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/94.pdf>. Acesso em: 01 de fev. 2019.

²¹² BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm. Acesso em: 05 jun. 2019.

Nesse ponto, é relevante destacar que, ao estabelecer o conceito de terras devolutas e distinguir oficialmente as terras públicas das terras privadas, a Lei de Terras converte oficialmente as terras concedidas em sesmarias ou apossadas no período extralegal em propriedade privada. De fato, antes da declaração de independência em 1822, as terras eram da Coroa Portuguesa, que as concediam a nobres de forma precária, podendo ser retomadas em caso de não utilização – apenas em teoria, claro. Portanto, é a Lei de Terras que formaliza o caráter privado das terras oriundas de concessões em sesmarias ou decorrentes da posse. Além disso, ao oficializar a exclusividade de aquisição de terras por meio da compra, a Lei de Terras também insere definitivamente o Brasil no sistema capitalista de produção e exploração. Daí por diante, a economia brasileira será regida oficialmente pelo direito dos proprietários sobre os despossuídos.

Portanto, a Lei de Terras foi concebida com dois motivos principais: primeiro, para demarcar as terras públicas e devolutas e distingui-las das terras privadas – seja em razão da origem sesmarial, seja em razão da ocupação por posse –; e segundo, para restringir o acesso das terras à elite que poderia comprá-las. Como se verá, no entanto, a Lei de Terras não obteve grande êxito no primeiro propósito. Já no segundo, ela foi bastante bem-sucedida: ao mesmo tempo em que estabeleceu que a propriedade privada seria dada apenas aos que pudessem pagar, restringiu o acesso das terras apenas à oligarquia e impediu que os negros pobres se tornassem efetivamente livres. Com isso, a Lei constituiu um mercado de mão de obra barato para ser usufruído pelos grandes fazendeiros e posteriormente, pelos industriais. Nesse sentido, a Lei de Terras pode ser entendida como o primeiro marco do sistema capitalista no Brasil.

O sociólogo José de Souza Martins explica que, quando, em 1850, é cessado o tráfico negreiro, a elite fundiária consegue aprovar a Lei de Terras que determina a aquisição de terras por meio da compra o que, na prática, impede o acesso à terra pelos negros que estavam sendo libertos. Estabeleceu-se, por conseguinte,

[...] a mobilização das instituições jurídicas e policiais da defesa da propriedade latifundiária, garantindo, ao mesmo tempo, o caráter compulsório do trabalho, da venda da força de trabalho ao fazendeiro por

parte dos trabalhadores que não dispusessem de outro meio de viver senão a sua capacidade de trabalhar²¹³.

Com efeito, a terra representava a única riqueza na época em que o Brasil ainda não atraía outro tipo de capital, de maneira que a liberdade estava ligada à posse da terra. Assim, ter terra significava ter capital e não a ter implicava na venda da força de trabalho. A análise desta primeira fase da ocupação do território brasileiro – que delimitamos entre a invasão portuguesa e a Lei de Terras –, permite inferir que a formação territorial brasileira submeteu a terra à lógica de economia capitalista fundada no poder oligopolista.

À época da edição da Lei de Terras propagava-se sua utilidade em legalizar os títulos de sesmarias e todas as posses que tivessem cultivos, inclusive aquelas obtidas por meio de grilagem. Além disso, alardeava-se que a referida lei também “induziria” ao fim da escravidão e ao estímulo da vinda de imigrantes, já que esta transição passaria pela venda de terras devolutas da Coroa. Também se dizia que a norma regulamentaria a demarcação de terras não exploradas, tornando-as públicas novamente e devolutas.

A bem da verdade, o fato é que o referido diploma normativo figurou como um marco na ocupação do território brasileiro, pois, não apenas legitimou a propriedade privada e o latifúndio, como positivou o direito do proprietário sobre o despossuído. Outrossim, toda propriedade de terra em solo brasileiro passa a ter como referência a Lei de Terras, sendo legitimado seu domínio em virtude do processo de sesmarias, de posse ou de compra.

Contudo, inobstante a relevância da Lei de Terras com marco jurídico, o certo é que esta norma não foi editada com a finalidade de corrigir as distorções históricas da ocupação das terras brasileiras proporcionada por 300 anos de sesmarias, nem de realizar alguma distribuição de terras aos despossuídos e, menos ainda, de viabilizar o fim da escravidão. Muito ao contrário.

Sob a perspectiva da maior parte da população – pobre e majoritariamente composta por negros escravizados ou em vias de libertação –, a Lei de Terras

²¹³ MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

constituiu um verdadeiro bloqueio à aquisição de terras, já que a posse ou propriedade passou a decorrer fundamentalmente da compra²¹⁴.

Efetivamente, a Lei de Terras representa um símbolo nacional do quão cruel e desumana uma norma pode ser, pois não apenas promoveu os privilégios da elite de senhores brancos, únicos beneficiados com a ocupação do solo brasileiro, mas também proibiu que outras terras fossem apropriadas através do labor. Com isso, os negros recém libertos, ou que ainda seriam, estavam impedidos de obter a posse de terras e assim trabalhar com alguma mínima dignidade. Nesse sentido, Caio Prado Jr. defende que a massa escrava, recém egressa da escravidão, jamais esteve em condições de disputar patrimônio fundiário no Brasil²¹⁵. Além disso, o governo concedeu subsídios para atrair a vinda de colonos europeus, depreciando ainda mais a mão de obra negra.

Enfim, a Lei de Terras proporcionou, de um lado, a legitimação da concentração fundiária nas mãos de uma ínfima oligarquia rural oriunda da nobreza portuguesa e, de outro, a proibição velada – ainda que escancarada – do acesso dos negros à posse da terra.

Para Souza Martins, a Lei de Terras instituiu verdadeiro cativeiro da terra, pois se as terras fossem livres, todo o povo (negros e até mesmo os europeus que vieram colonizar após a abolição da escravidão), seria livre para trabalhar em seus espaços. Não haveria trabalhadores para serem explorados pelos grandes fazendeiros. Assim, com a alforria dos negros, a forma eleita pela oligarquia para mantê-los em cativeiro foi o estabelecimento da propriedade privada. Nas palavras do geógrafo:

Ao contrário do que se deu nas zonas pioneiras americanas, a Lei de Terras instituiu no Brasil o cativeiro da terra — aqui as terras não eram e não são livres, mas cativas. A Lei 601 estabeleceu em termos absolutos que a terra não seria obtida por outro meio que não fosse o da compra. [...] Por isso, a classe dominante instituiu no Brasil o cativeiro da terra, como forma de subjugar o trabalho dos homens livres que fossem atraídos para o país,

²¹⁴ “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.”. In: BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm. Acesso em: 05 jun. 2019.

²¹⁵ PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira: a questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

como de fato o seriam às centenas de milhares até as primeiras décadas do nosso século²¹⁶.

O histórico da questão fundiária até aqui exposto revela de maneira inequívoca como o atual cenário de extrema desigualdade social e distribuição de terras no Brasil está intrinsecamente conectado à política de ocupação adotada pelos colonizadores portugueses e perpetuada pelos governantes brasileiros. É fato, portanto, que a análise histórica possibilita concluir o quão perversa foi a política de ocupação no Brasil colônia. À guisa de elucidar ainda mais as consequências das escolhas feitas pela metrópole portuguesa relativamente à colônia brasileira, é interessante contrastar a história brasileira com a americana, em virtude das similitudes cronológicas.

Com efeito, se no Brasil a terra foi distribuída de maneira extremamente restritiva e privilegiando apenas uma pequena oligarquia, nos Estados Unidos ocorreu de maneira diversa. Exemplo disso foi a Homestead Act – a Lei de Terras americana – aprovada pelos congressistas e promulgada por Abrahan Lincoln, em 1862, no intuito de impulsionar a ocupação de terras no oeste americano. O objetivo da norma era beneficiar qualquer família que desejasse colonizar o oeste americano, concedendo 64 hectares por família assentada que estivesse cultivando a terra e permitia até mesmo que ex-escravos se tornassem proprietários de terras. Esse processo de colonização em que se optou pela livre ocupação de terras livres²¹⁷, deu origem à “marcha para oeste” e foi o prenúncio do “sonho americano”.

Ao invés de privilegiar aqueles que já possuíam terras ou os que tinha recursos para comprá-las, a lei norte-americana incentivou as pessoas menos favorecidas, inclusive a população negra recém liberta, mulheres solteiras e imigrantes, pois a única exigência era ter mais de 21 anos ou ser o chefe da família. A marcha para o oeste teve importância fundamental na dinamização do poder na América do Norte e, apesar de aquele país também ter servido de colônia exploratória à Inglaterra, a concessão de terras ao povo representou uma forma de atenuar a desigualdade que lá também havia.

Feita esta breve comparação, voltemos ao caso brasileiro.

²¹⁶ MARTINS, José de Souza. **Expropriação e Violência**: a questão política no campo. São Paulo, Hucitec, 1980, p. 73.

²¹⁷ MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 10.

Pois bem. Com a Lei de Terras, esperava-se estatuir a transmissão do domínio público real para o domínio privado, além de regularizar a situação das posses produtivas registradas até 1854 e, com isso, demarcar as terras devolutas e os domínios públicos. Além disso, a ideia também era de resguardar as áreas oriundas de sesmarias e as posses dos grandes fazendeiros que registraram as terras em paróquias e registros públicos.

No entanto, mesmo após a Lei de Terras, o governo imperial brasileiro continuou enfrentando grandes problemas com a ampliação do número de posseiros e a dificuldade em individualizar as terras devolutas, sobretudo em razão da controversa possibilidade de se obter registro de terras junto a paróquias (o registro do vigário ou registro paroquial)²¹⁸ e registros públicos, conforme era previsto no Regulamento para o Registro das Hipotecas de 1843²¹⁹. Por conseguinte, a Lei de Terras não obteve êxito em regularizar a questão da terra no Brasil e o governo imperial não conseguiu controlar os títulos de propriedade existentes no território brasileiro, nem individualizar as terras de domínio públicos e devolutas. É assim que o Brasil chega à República com um cenário de verdadeiro caos no que diz respeito à distribuição de terras.

Após a Proclamação da República e a Constituição de 1891, os estados passaram a organizar Serviços de Terras (art. 64 da Constituição da República de 1891²²⁰), ao passo que a atuação da União ficou restrita à jurisdição das faixas de fronteira e de marinha. Ou seja, nesse período, o governo federal atende aos anseios das oligarquias e abstém-se de qualquer regulamentação da ocupação de terras devolutas, deixando tal encargo aos governos estaduais. Em outras palavras, as elites regionais passam a decidir como as terras são distribuídas e a história da terra brasileira passa a ser ditada pela história de poder das oligarquias das antigas províncias.

²¹⁸ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; FARIA, Camila Salles de. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil.** Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/94.pdf>. Acesso em 01 de fev. 2019.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ 'Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.' *In*: BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

Assim, a articulação política promovida pelos chefes dos governos locais permite a legitimação de posses até o fim da Primeira República (1930), possibilitando a passagem de terras públicas para o domínio privado através de invasões e ocupações por posseiros, notadamente em razão do movimento sociopolítico chamado de “coronelismo”.

Inclusive, vale ponderar que, apesar de a força das oligarquias ter marcado o período colonial e imperial, na República, este poder oligárquico reveste-se de um estímulo ainda maior: o sufrágio universal (excluídos mulheres e analfabetos). O coronel figurava como um intermediário e representante das massas rurais (eleitores, o curral eleitoral) ante os políticos estaduais e federais. Assim, o coronel exercia seu mandonismo sobre a comunidade rural em troca de favores dos políticos, sobretudo para elaboração de leis que lhe favorecesse com a ampliação de poder e terra, o que retroalimentava o ciclo de poder oligárquico.

Durante este período da República Velha, consolidou-se o entendimento jurídico de que o domínio público do território brasileiro provinha do direito da conquista e, sob esta concepção, a Lei de Terras representava um mero instrumento jurídico administrativo. Assim, apenas o Império poderia transmitir título de terra devoluta. No entanto, conforme demonstrado, esta regra não foi obedecida, ocasionando surgimento paralelo de um “regime jurídico de ocupação privada” que concebia as terras devolutas como “bens patrimoniais (domínio privado) do Estado” e não bens do domínio público do Estado. Inclusive, foi esta a concepção consagrada no Código Civil de 1916.

Além desse entendimento dominante entre os juristas, pairava também a interpretação de que as terras devolutas poderiam ser alienáveis e, portanto, sujeitavam-se a usucapião. Isso permitiu novas legitimações e revalidações de posses até 1931, quando o Governo Provisório assinou o Decreto nº 19.924 dispondo sobre as terras devolutas e estabelecendo um ponto final nesta questão²²¹. Segundo o Decreto, ficaram convalidadas as posses registradas sob o sistema anterior, sendo, porém, necessária a transcrição para validação dos títulos. Além disso, o Decreto nº 22.785, de 1933, editado no governo de Getúlio Vargas, também

²²¹ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; FARIA, Camila Salles de. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil.** Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/94.pdf>. Acesso em 01 de fev. 2019.

estabeleceu a imprescritibilidade de terras devolutas e fixou um limite para a aquisição de terras devolutas por meio de usucapião. Na Constituição de 1934 e 1937 este limite era de até 10 ha, na Constituição de 1946 até 25 hectares; na Constituição de 1967 até 100 hectares; e na Constituição de 1988 até 50 hectares.

As Constituições de 1934 e 1937 mantiveram o regime de estadualização das terras devolutas, resguardando à União as terras que lhe pertenciam até a República Velha.

A Constituição de 1946 inova ao estabelecer a previsão de desapropriação de imóvel rural por necessidade, utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Ocorre que este dispositivo não era autoaplicável e necessitava de lei ordinária que o regulamentasse. Fora isso, a Constituição de 1946 não dispôs grandes mudanças sobre esse tema. Ainda sob a égide desta Constituição, é editado o Decreto-Lei nº 9.760/46 que dispõe sobre procedimento administrativo de demarcação das terras devolutas da União (Terras da Marinha e Terras Interiores).

Ademais, tendo em vista a crescente urbanização da população brasileira neste período, Getúlio Vargas voltou os olhos para a transformação estatal, conferindo grande prestígio às decisões políticas destinadas à indústria pesada. Ou seja, o país tentou modernizar-se sem resolver a questão agrária.

A ausência de políticas públicas voltadas à redução da desigualdade fundiária germinou o sentimento de desalento na população rural e conduziu à formação de Ligas Camponesas pelo Partido Comunista Brasileiro, que é a semente da demanda social por reforma agrária.

Nesse contexto, é editada a Lei Delegada nº 11, de 1962, criando a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) cujo objetivo era planejar, promover e executar a política de distribuição fundiária²²².

²²² Dispunha o art. 2º: 'Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente. Parágrafo único. Para o fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem estar social são delegados à SUPRA poderes especiais de desapropriação, na forma da legislação em vigor.'. In: BRASIL. **Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962.** Cria a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/DDL/DDL11.HTM. Acesso em: 30 ago. 2019.

Ocorre que a Lei Delegada nº 11/62 foi rapidamente substituída pela edição da Lei nº 4.504/64, o Estatuto da Terra, que extinguiu a SUPRA e substituiu pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (IBRA). Antes de adentrar no exame essencial do Estatuto da Terra, no entanto, faz-se indispensável uma breve análise do contexto político que motivou a edição desta lei.

3.1.3 Estatuto da Terra: a manutenção do cativo rural

O ano era 1964 e o Brasil fervilhava com tensões políticas. Dentre tantas demandas, o maior clamor social era por reforma agrária. Com efeito, segundo dados estatísticos do IBGE, em 1964, a população brasileira era de 79,8 milhões de pessoas, sendo que 33 milhões estavam no campo²²³. Uma pesquisa realizada pelo IBOPE em 1963 apontava que 61% da população apoiava a reforma agrária²²⁴.

O pleito popular tinha razão. Apesar das grandes extensões de terras, a produção agrícola não atendia à demanda interna e a população era marcada pela fome. Ao mesmo tempo, os trabalhadores rurais eram extremamente mal remunerados e viviam em situação de miséria. Nesse ambiente, as Ligas Camponesas, formadas pelo Partido Comunista Brasileiro, ganham corpo na luta contra os grandes fazendeiros – muitos deles parlamentares – que desejavam a manutenção da situação agrária tal como estava.

No dia 13 de março de 1964, durante o Comício das Reformas na Central do Brasil, ao lado de figuras simpáticas a movimentos sociais como Leonel Brizola e Miguel Arraes, o presidente João Goulart anuncia a assinatura do Decreto nº 53.700²²⁵ através do qual seriam desapropriadas terras às margens de rodovias,

²²³ BRASIL. Senado Federal. 1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. **Agência Senado**, Brasília. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/1964-pouco-antes-do-golpe-reforma-agraria-esteve-no-centro-dos-debates-no-senado>. Acesso em 30 ago. 2019.

²²⁴ OXFAM Brasil. **Terrenos da desigualdade**: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. Informe da OXFAM Brasil, 31 nov. 2016. Disponível em: <https://oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural/>. Acesso em:

²²⁵ Dispunha o Preâmbulo: Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências. In: BRASIL. **Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 30 ago. 2019.

ferrovias, açudes públicos federais e áreas beneficiadas por obras de saneamento da União. São as palavras de Jango:

Trabalhadores, acabei de assinar o decreto da Supra. Assinei-o com o pensamento voltado para a tragédia do irmão brasileiro que sofre no interior de nossa pátria. Ainda não é aquela reforma agrária pela qual lutamos. Ainda não é a reformulação do nosso panorama rural empobrecido. Ainda não é a carta de alforria do camponês abandonado. Mas é o primeiro passo: uma porta que se abre à solução definitiva do problema agrário brasileiro... O que se pretende é tornar produtivas áreas inexploradas ou subutilizadas, ainda submetidas a um comércio especulativo, odioso e intolerável.²²⁶

As palavras de Jango causaram intenso descontentamento entre os congressistas e proprietários latifundiários, acirrando os ânimos da oligarquia ruralista que se viu, pela primeira vez na história brasileira, efetivamente ameaçada pela vontade popular. Parlamentares de oposição se puseram prontamente a admoestar a atitude do Presidente, invocando a ameaça comunista. Nesse sentido, na mesma semana do Comício das Reformas, o então Senador João Agripino do partido União Democrática Nacional proferiu a seguinte fala:

Se por trás do presidente da República estão elementos conturbadores, provocadores e agitadores, que pretendem levar o presidente da República à campanha de descrédito do Congresso, tudo isso excede os limites, atenta contra o regime, põe em risco o regime democrático, como se fosse um plano inclinado, no qual, após meio caminho, ninguém pode retornar.²²⁷

Aliados à oligarquia rural no intuito de guarnecer a oposição ao governo de Goulart, o empresariado carioca e paulista fundou o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais, o qual posteriormente passou a aglutinar os interesses das classes capitalistas. O IPES passou a divulgar dados para formar a opinião pública no sentido de que de o país marchava em direção ao comunismo e caberia aos “homens bons” a reação a este processo, sobretudo para fazer frente a uma reforma agrária que atentava contra “valores de tradição” alicerçados na tríade “Deus, família

²²⁶ GONÇALVES JR., Valter. 1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. **Agência Senado**, Brasília, 25 mar. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/1964-pouco-antes-do-golpe-reforma-agraria-esteve-no-centro-dos-debates-no-senado>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²²⁷ GONÇALVES JR., Valter. 1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. **Agência Senado**, Brasília, 25 mar. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/1964-pouco-antes-do-golpe-reforma-agraria-esteve-no-centro-dos-debates-no-senado>. Acesso em: 30 ago. 2019.

e propriedade privada”. Em sua obra *O poder do atraso*, o sociólogo José de Souza Martins aponta que a elite não queria romper com a “liberdade de ser desigual”²²⁸.

É claro, portanto, que a elite ruralista assentada no Congresso Nacional não permitiria o prosseguimento do intento de Jango em subverter valores tão profundamente enraizados na sociedade brasileira: o poder oligárquico sobre a terra e o cativo dos despossuídos tinham que ser mantidos.

O devaneio por empoderamento da população através da reforma agrária provocou a rápida organização do cenário da deposição de Jango. A articulação da reforma agrária foi, efetivamente, o centro do Golpe Militar de 1964.

Logo após o golpe militar, foi instituído o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (GRET), formado pela ala reformista do IPES com a participação direta do então presidente General Castelo Branco. Assim, a ideia norteadora do Estatuto da Terra não foi a redistribuição fundiária, mas o estabelecimento de um ordenamento jurídico voltado para o desenvolvimento do capitalismo agrário e a modernização dos latifúndios.

Nesse sentido, em discurso de maio de 1964, o General Castelo Branco deixou claro o intuito capitalista que fomentava a constituição do Estatuto da Terra que viria em novembro daquele mesmo ano:

(...) o instrumento legal para a efetiva realização da reforma agrária. Uma reforma agrária que, livre dos radicalismos demagógicos, atenda as reais aspirações do trabalhador rural e, também, o crescente aumento da produção nacional. Isto é, um conjunto de medidas que, a partir da modificação do regime de posse e uso da terra, vise a tornar mais numerosa a classe média rural, o que equivale a dizer que, promovendo a justiça social no campo, destinar-se-ão a aumentar o bem-estar do trabalhador rural e de sua família, contribuindo, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento econômico do País e a progressiva extinção dos erros há muito acumulados.²²⁹

Nesse ponto, vale frisar que essa movimentação política do governo militar para apresentar uma reforma agrária em muito se deve à pressão norte-americana de se atenuar a força do campesinato nos países latino-americanos. Assim, a

²²⁸ PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. **Revista Mercator**, Fortaleza, vol. 16, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16003>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²²⁹ PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. **Revista Mercator**, Fortaleza, vol. 16, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16003>. Acesso em: 30 ago. 2019.

reforma agrária proposta pelo governo militar em nada representou os anseios sociais por redistribuição de terras. Ao contrário. O objetivo foi efetivamente reprimir os pleitos dos camponeses e intervir em favor dos grileiros e latifundiários.

Com isso, o Estatuto da Terra, publicado em novembro de 1964, até possuía um tom progressista, uma vez que o propósito era apaziguar a luta dos trabalhadores rurais, mas jamais seria implementado. Inclusive, como bem remarcou o geógrafo Gustavo Pietro, “foi o próprio Ministro do Planejamento do então governo militar, Roberto Campos, quem garantiria aos congressistas latifundiários que a lei era para ser aprovada, mas não para ser colocada em prática”²³⁰.

Realmente, a leitura do Estatuto da Terra permite constatar a vagueza dos termos e a existência de lacunas estratégicas que inviabilizam até os dias atuais efetivas mudanças na estrutura fundiária. Veja-se, à guisa de exemplo o art. 4º, V, alínea b):

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

(...) V – “Latifúndio”, o imóvel rural que: a) exceda à dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;²³¹

Aliás, é de se notar a retórica impressa no Projeto de Lei que justificava o Estatuto da Terra a preferência por uma “solução democrática” de estímulo à propriedade privada em oposição à temida solução socialista:

15. Assentes os males é forçoso examinar-se as soluções. Duas opções desde logo se apresentam para solucionar o problema: a opção socialista e a democrática.

Caracteriza-se a primeira pelo seguinte delineamento: a) visa à transferência, imediata ou progressiva, da propriedade da terra para o Estado; b) elimina a liberdade de iniciativa, determinando a cada trabalhador do campo a execução de tarefas pré-determinadas de acordo com um plano global do Estado; c) transforma os trabalhadores em simples usuários da terra que é de propriedade coletiva ou do Estado, suprimindo o estímulo da vantagem do aumento da produção.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ BRASIL. **Lei no. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

16. A opção democrática baseia-se no estímulo à propriedade privada, no direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho e, naturalmente, ao aumento da produtividade, reintegra a propriedade em sua natural função social, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral; cria, com base no conceito modular de área do estabelecimento rural, um sistema que permite a formação de propriedade, de tamanho econômico em relação ao conjunto familiar.²³²

Seguindo, portanto, o intento velado e antidemocrático de proteger os latifundiários em detrimento dos agricultores rurais, o Estatuto da Terra trazia três dimensões de propriedade privada e a resposta do governo que cada uma receberia: o minifúndio – imóvel menor que o módulo rural – deveria ser extinto e lembrado por ser antieconômico; o latifúndio – imóvel que não cumpre sua função social ou qualquer imóvel com mais de 600 módulos rurais – deveriam ser extinto por ser antissocial; e a empresa rural – imóvel, a partir do tamanho mínimo, com exploração agrícola econômica e racional – seria isenta de desapropriação, ainda que tivesse dimensão maior que 600 módulos rurais, mas nunca inferior a um módulo rural.

Ora, ao trazer a figura da empresa rural e isentá-la de desapropriação, ainda que possuíssem dimensão superior a 600 módulos rurais, mas nunca inferior a um módulo rural, o governo deixou clara a intenção de atender aos interesses dos grandes produtores rurais em detrimento dos pequenos. Em outras palavras, o governo militar combateu eficazmente os minifúndios e promoveu a manutenção dos latifúndios.

O Estatuto da Terra também trouxe a figura do imposto territorial rural como instrumento extrafiscal baseado na progressividade de alíquotas, além de servir como mecanismo de apuração do valor da terra quando da indenização nos casos de desapropriação para reforma agrária. Apesar de já significar um grande passo em relação às Constituições anteriores que previam o imposto sobre área rural apenas para fins fiscais, como se verá no capítulo 3, a previsão do imposto territorial rural no Estatuto não implicou efetivamente em exitoso instrumento de reforma agrária.

É que, como muito bem afirmou o geógrafo Gustavo Prieto a “ditadura brasileira produziu os instrumentos jurídicos para a realização da reforma agrária e

²³² BRASIL. Mensagem do presidente do Congresso nº. 33 de 26 de outubro de 1964 – Exposição de Motivos do Estatuto da Terra. Disponível nos arquivos do Senado Federal.

simultaneamente institucionalizou as barreiras políticas e jurídicas para a sua efetivação”²³³.

Na prática, o governo militar chegou a realizar desapropriações tão somente em zonas críticas ou de tensão social, como determina o art. 15 do Estatuto da Terra. No total, entre 1965 e 1981, foram editados apenas 125 decretos expropriatórios de terras para fins de reforma agrária²³⁴. Ocorre que, ainda assim, as desapropriações beneficiaram mais os latifundiários e os grileiros.

É que 21 dias antes da promulgação do Estatuto da Terra, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 10, na Constituição de 1946, dispondo que a indenização em razão da desapropriação ocorreria mediante títulos especiais da dívida pública, denominados TDA. Gustavo Prieto aponta que, em poucos meses, a desapropriação de terras virou um lucrativo negócio capitalista que estimulou a burguesia industrial e as oligarquias agrárias ao processo de grilagem. Ademais, também era intenção do governo militar internacionalizar a Amazônia através de subsídios fiscais a grupos econômicos que tivessem interesse em adquirir terras ou investir na região, sobretudo em pecuária, extração de madeira e mineração. Foi assim que grandes companhias como Volkswagen, Bradesco, Bamerindus, Supergásbras e Atlântica Boa Vista tornaram-se donas de extensas faixas de terras da Amazônia²³⁵.

Outrossim, é importante registrar o exponencial aumento das grilagens e vendas de terras para estrangeiros, favorecidas inclusive por funcionários do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária. A situação chegou a ser objeto de investigação por Comissão Parlamentar de Inquérito, em 1968, que apurou a transferência de mais de 20 milhões de hectares, principalmente na Amazônia, ao patrimônio privado estrangeiro. Já a Comissão Parlamentar de Inquérito de 2001 (CPI da Grilagem na Amazônia) apresentou detalhado relatório dando conta de que, apenas no estado do Amazonas, dos 157 milhões de hectares, cerca de 55 milhões

²³³ PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. **Revista Mercator**, Fortaleza, vol. 16, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16003>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²³⁴ REIS, Gláucia Maria Teodoro. Reforma Agrária como desenvolvimento econômico. In: **Direito Agrário Contemporâneo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004, p. 106.

²³⁵ REIS, Gláucia Maria Teodoro. Reforma Agrária como desenvolvimento econômico. In: **Direito Agrário Contemporâneo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004, p. 106.

havia sido grilados. E que, no âmbito nacional, a grilagem ultrapassava os 100 milhões de hectares²³⁶.

Mesmo diante do gigantesco saque, as grilagens foram convalidadas através das Resoluções nº 5 e 6 expedidas pelo Conselho de Segurança Nacional, em 1976.

Vinte anos após o Estatuto da Terra, a pressão dos trabalhadores rurais em torno da efetivação da reforma agrária retornou com mais força. Já ao final da ditadura, o Governo da Nova República lança, então, o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), cujo objetivo era o levantamento das áreas prioritárias de reforma agrária para promover o assentamento de 1.400.000 famílias sem-terra. Todavia, como já era de se esperar, houve rápida reação por parte dos latifundiários, que criaram a União Democrática Ruralista no intuito de obstar os assentamentos.

A elite latifundiária provou novamente seu poder tendo conseguido obstar 92% do total de assentamentos que se intentava realizar entre os anos 1985 e 1988²³⁷. Mesmo assim, esses assentamentos só ocorreram em razão da pressão provocada pelas ocupações dos trabalhadores rurais sem-terra.

Finalmente, com a redemocratização, esperava-se que a Constituição de 1988 e os governos vindouros atendessem ao velho sonho da redistribuição de terras.

Nesse sentido, a Constituição Federal, efetivamente, trouxe em seu texto um capítulo destinado à Reforma Agrária, contemplando a função social como princípio essencial à propriedade privada. Posteriormente, foi editada a Lei nº 8.629/93, intitulada Lei Agrária, voltada para a regulamentação dos dispositivos constitucionais da Reforma Agrária. Esta Lei Agrária, no entanto, é marcada mais uma vez pela força dos latifundiários e traz em seu bojo dispositivos que obstam a redistribuição de terras.

De fato, a Lei é fruto da coalisão do “Centrão”²³⁸, que detinha maioria no Congresso Nacional e era formado por latifundiários e industriais cujos objetivos vão de encontro à reforma agrária. Nesse sentido, a norma é permeada de dispositivos

²³⁶ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica**. Relator: Deputado Sérgio Carvalho. Brasília, 29 ago. 2001. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiamazo/relatoriofinal.pdf/at_download/file.

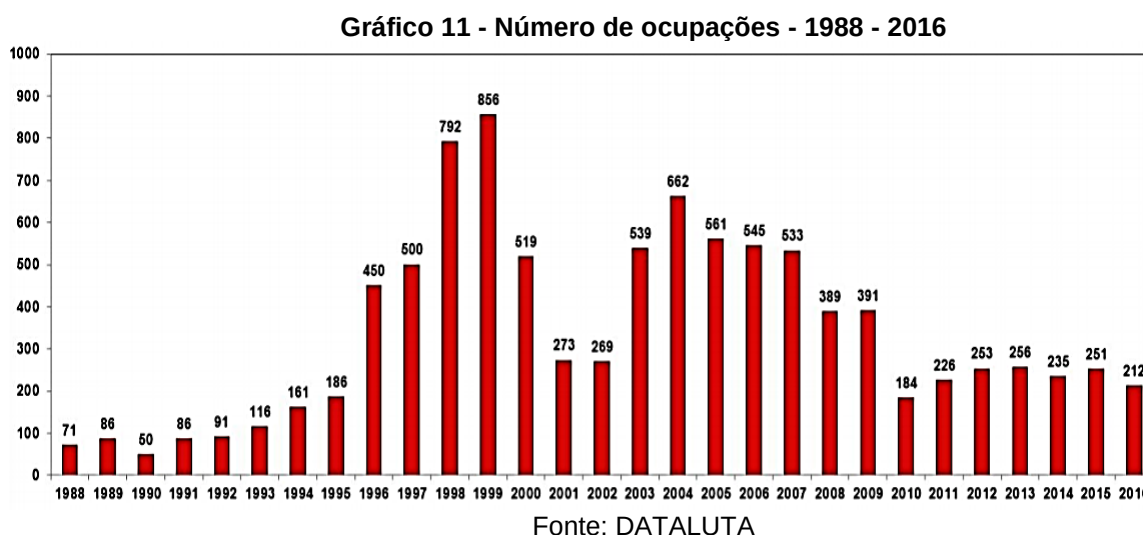
²³⁷ REIS, Gláucia Maria Teodoro. *Op. Cit.*

²³⁸ Na época da Lei 8.629/93, o Centrão era formado pelos partidos PFL, PTB, PPB, PSDB e PMDB.

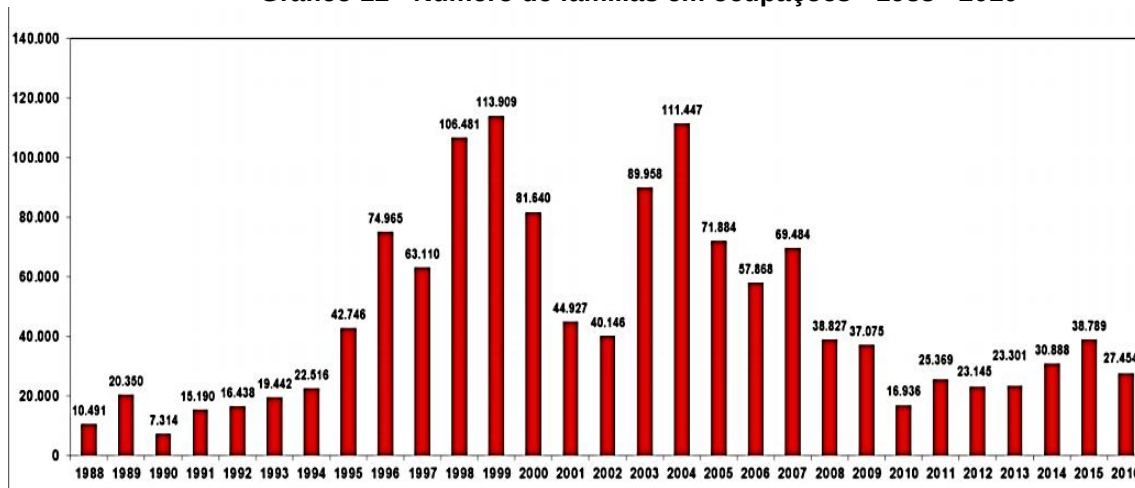
que dificultam a desapropriação de terras e ainda permitem, quando ocorre a desapropriação, uma infundável discussão acerca do valor da indenização, que deve ser paga previamente.

No que diz respeito ao atendimento à função social, vale lembrar que o art. 9º da Lei foi discutido no capítulo anterior desta tese, tendo restado assente que o referido dispositivo está praticamente esvaziado de efetividade na prática.

Ademais, inobstante a repressão contra os movimentos dos trabalhadores rurais – ora velada ora escancarada –, após a redemocratização do país, é possível perceber um aumento dos movimentos que lutam pela reforma agrária. Infelizmente, no entanto, tais movimentos têm se enfraquecido desde 2010 em razão do arrefecimento da força do governo federal, como pode ser observado a partir dos gráficos abaixo, que mostram a evolução das ocupações de terras pelas famílias²³⁹:



²³⁹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU. Laboratório de Geografia Agrária – LAGEA. **Relatórios DATALUTA Brasil**. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/relatoriosdatalutabrasil.html>. Acesso em: 30 ago. 2019.

Gráfico 12 - Número de famílias em ocupações - 1988 - 2010

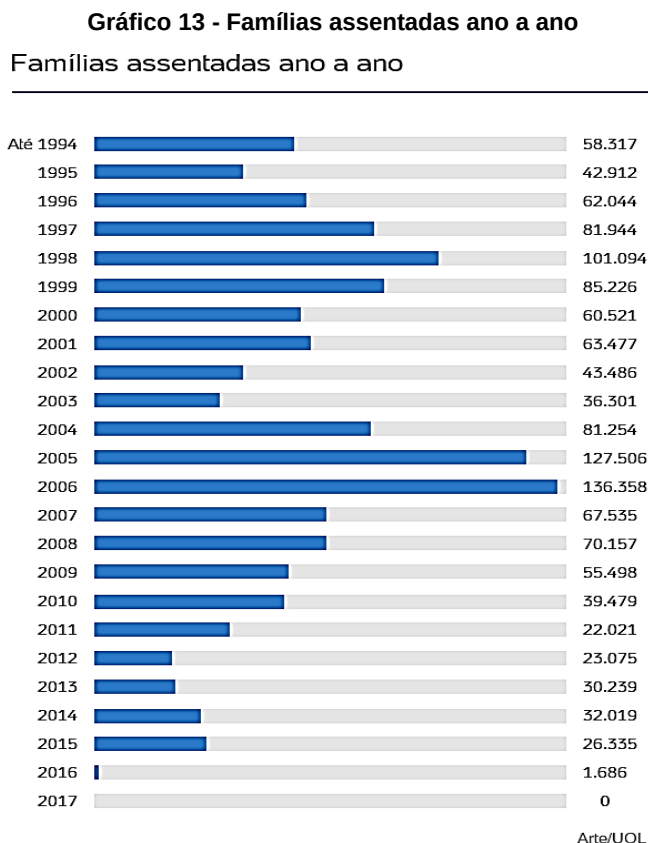
Fonte: DATALUTA

A mesma evolução é encontrada no número de famílias assentadas. Apenas entre 1996 e 2006 foi possível constatar números expressivos de assentamento das famílias sem-terra. No entanto, a partir de 2007 há um decréscimo real de assentamentos, o que comprova o desinteresse em realizar uma reestruturação fundiária.

Há, ademais, uma reorientação na política agrária, de forma que a cada ano menos recursos do Governo Federal são destinados ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Em 2016, pouco mais de 1.700 famílias foram assentadas, ou seja, apenas 6% da quantidade de famílias assentadas em 2015, que já tinha apresentado um número baixo.

Nesse cenário, se o investimento em redistribuição de terras já vinha esmorecendo, a partir do Governo de Michel Temer e o desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, esta tendência ficou bastante clara.

O gráfico abaixo apresenta a evolução das famílias assentadas desde 1994. Pode-se observar o aumento de assentamentos durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, quando foram assentadas mais de 1.150.000 famílias em 70 milhões de hectares, seguido por um decréscimo no governo de Dilma:



Fonte: INCRA

A leitura do gráfico acima deve ser realizada em paralelo com o crescente número de emissão de títulos de terras individuais. Com efeito, desde abril de 2017, foi implantado no INCRA um instrumento de estímulo à concessão de títulos individuais chamado “Titulômetro”. Este ranking mede a quantidade de títulos individuais concedidos por cada superintendência de regional do INCRA. Assim, a unidade que mais emitir títulos ganhará 8 notebooks, a segunda 6 e a terceira 4. Apesar de ser anunciado como um instrumento de aumento na eficiência da concessão de títulos, na verdade o “Titulômetro” é apenas mais um mecanismo de subverter as prioridades da reestruturação fundiária.

Nesse sentido, em vez de garantir assentamentos com infraestrutura para famílias, o governo distribui títulos individuais para se desincumbir da responsabilidade da reforma agrária. Isso porque o assentamento requer infraestrutura básica com estradas, escolas, postos de saúde e financiamento do plantio, ao passo que a simples emissão de títulos encerra a obrigação. Além disso, ao virar proprietário individual de uma terra, o assentado perde vários benefícios, como financiamento a juros baixos pelo PRONAF. Não é difícil concluir que, sem

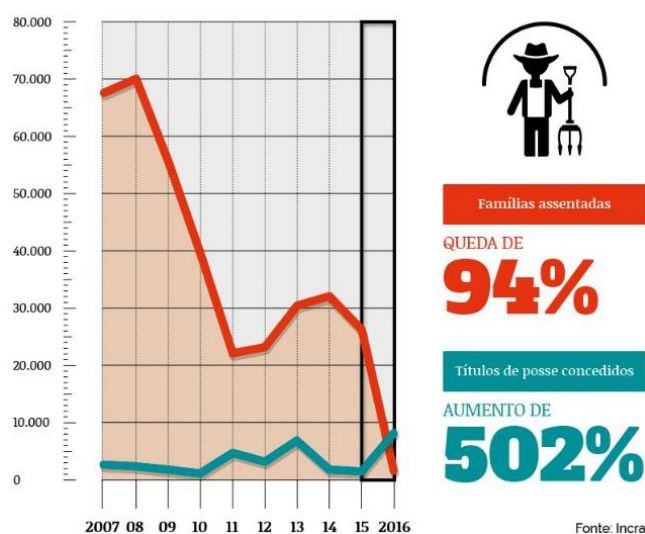
apoio técnico e financeiro, rapidamente este agricultor terá de vender sua terra e provavelmente o comprador será um fazendeiro oportunista.

Os números abaixo ilustram a repercussão desta estratégia do governo:

Figura 1 - Mais proprietários, menos assentados

MAIS PROPRIETÁRIOS, MENOS ASSENTADOS

Entre 2015 e 2016, a quantidade de famílias assentadas caiu 94% enquanto o número de títulos de posse concedidos aumentou 502%



Fonte: AMAZONIA.ORG com base em dados do INCRA

O que se percebe, portanto é que, além de sucessivos cortes no orçamento destinado aos assentamentos, não há uma política condutora do processo de reestruturação fundiária.

Recentemente, a Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017 – conhecida como Lei de Grilagem –, trouxe a possibilidade de titulação de áreas públicas de até 2.500 ha invadidas até 2011, em contrapartida ao pagamento de valores irrisórios.

A esse respeito, inclusive, o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) divulgou estudo intitulado *Estímulo à grilagem e desmatamento na Amazônia Brasileira* em que apresenta números assustadores. Segundo a pesquisa, a Lei de Grilagem poderá favorecer o aumento de até 16 mil km² de desmatamento e a uma perda orçamentária de R\$ 118 bilhões, com a legalização de 28,2 milhões de hectares ocupados por imóveis irregulares em troca de preços

generosamente módicos²⁴⁰. A referida pesquisa permite ratificar o entendimento de que ocupar terras públicas é lucrativo, além de ser incentivado o desmatamento dessas áreas ocupadas irregularmente.

Na realidade, a mensagem passada pela lei é ainda pior: aparentemente objetiva-se esvaziar o sentido da função social da propriedade privada, desmobilizar a luta por justiça social na distribuição de terras e ainda abandonar o que resta de proteção ambiental.

Pelo visto, este intuito está sendo confirmado com a política desenvolvida pelo novo governo federal. Recentemente, mais especificamente no dia 17 de setembro de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro sancionou Lei nº 13.870, que altera o art. 5º, §5º do Estatuto do Desarmamento, para permitir a posse de arma de fogo por toda extensão da propriedade rural e não apenas na sede do imóvel. Claramente, a motivação desta alteração é de beneficiar os latifundiários nos conflitos agrários, tão comuns no meio rural brasileiro.

Ademais, já nos primeiros dias de governo, o Presidente determinou a suspensão dos atos de reforma agrária e, mais recentemente, acenou para realização de mutirão de acordos com os fazendeiros que demandam judicialmente contra desapropriação ou por maiores valores de indenização. Na prática, ocorrerá devolução das terras desapropriadas aos fazendeiros e a desarticulação da reforma agrária. Uma vez mais está mantida a ordem segundo a qual o direito de propriedade vem a frente dos direitos fundamentais.

3.2 O PREÇO DA DESIGUALDADE FUNDIÁRIA

3.2.1 Retrato da estrutura fundiária brasileira

A análise histórica dos movimentos de ocupação e conversão do território brasileiro em propriedade privada refletem de maneira inequívoca o movimento histórico marcado pelo ininterrupto exercício de poder oligárquico. Com efeito, desde a invasão portuguesa até os dias atuais, a terra é ocupada pelos amigos do rei.

²⁴⁰ BRITO, Brenda et al. Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, v.14, n. 6, jun. 2019.

A edição de leis federais e estaduais que beneficiaram as elites e os posseiros também responde pela complexidade da origem da propriedade privada das terras que, como se viu, contam com posses legitimadas de qualquer dimensão até 1931 e, atualmente, com dimensão de 2.500 ha.

Exatamente por isso, a tarefa de identificação das terras e de seus proprietários desempenhada por órgãos como Serviço Florestal Brasileiro, Fundação Nacional do Índio, Ministério do Meio Ambiente, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outros institutos federais e estaduais públicos ou privados, ou mesmo pelos cartórios de registros de imóveis, é bastante árdua, para não dizer impossível. Para piorar, ainda não existe no Brasil uma instituição que realize de forma centralizada o cadastro dos imóveis rurais em âmbito federal, estadual e municipal. Por conseguinte, há uma imensa área territorial que permanece sem registro.

A despeito de tal dificuldade de coleta de dados, é possível ter uma noção de como estão distribuídas as terras brasileiras. Recentíssima pesquisa do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – IMAFLORA²⁴¹, apresenta compilação das informações geográficas dos principais órgãos. Tal estudo mostra que em um total estimado de 850 milhões de hectares de terras brasileiras, tem-se aproximadamente 36,1% de terras públicas (com 6,4% ainda não designadas), 44,2% de área privada e 16,6% de área não registrada ou de posse incerta, ao passo que apenas 4,9% do território nacional é destinado a assentamentos oficiais para reforma agrária. A pesquisa mostra também que as 97 mil maiores propriedades abrangem mais de 21,5% do território brasileiro, ao passo que reservas indígenas, que significam a subsistência de mais de 575 mil pessoas, ocupa apenas 13% do território brasileiro.

Além disso, há aproximadamente 150 milhões de hectares de terras devolutas²⁴², muitas delas apropriadas irregularmente, sobretudo pelos grandes

²⁴¹ SPAROVEK, Gerd et al. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**. Elsevier, vol. 87, set. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837719304077>. Acesso em: 10 set. 2019.

²⁴² OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; FARIA Camila Salles de. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no brasil**. Disponível em: www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx. Acesso em: 10 ago. 2019.

fazendeiros, em sua maioria grileiros, conforme se pode constatar a partir da tabela abaixo extraída do IMAFLORA.

Tabela 2 - Atribuição das áreas brasileiras
Atribuição das áreas e categorias brasileiras de posse da terra

Categorias de posse da terra	Area (ha)	% of total land area	Number	% of total number of land areas
Reservas indígenas	112,412,239	13.2%	600	< 0.1%
Unidades de Conservação	93,403,026	11.0%	1337	< 0.1%
Território Comunitário	1,779,373	0.2%	815	< 0.1%
Terras militares	3,006,965	0.4%	104	< 0.1%
Assentamento rural	41,736,096	4.9%	7,547	0.2%
Terras não designadas	54,599,607	6.4%	22,016	0.5%
Total de terras públicas	306,937,306	36.1%	32,419	1%
Propriedade privada - CAR				
Pequenas	83,400,520	9.8%	3,805,698	79.0%
Médias	42,077,338	4.9%	167,537	3.5%
Grandes	48,366,589	5.7%	34,779	0.7%
Propriedade privada - SIGEF				
Pequenas	12,700,175	1.5%	206,070	4.3%
Médias	41,551,394	4.9%	110,830	2.3%
Grandes	134,531,227	15.8%	62,677	1.3%
Propriedade privada - Programa Terra Legal	9,830,630	1.2%	116,854	2.4%
Terra Quilombola	3,117,971	0.4%	378	< 0.1%
Total de propriedade privada	375,575,843	44.2%	4,504,823	94%
Terras sem registro	141,454,569	16.6%		
Área de rede de transporte	26,310,500	3.1%	280,692	5.8%
Total Brasil	850,278,218	100.0%	4,817,934	100%

Fonte: IMAFLORA

Os números apresentados na tabela acima decorrem da consolidação de dados colhidos do Cadastro Ambiental Rural de dezembro de 2018, que representa um bom instrumento de gestão ambiental instituído pela Lei nº 16.651/2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA. O CAR funciona, portanto, como registro público e eletrônico (através do SICAR) obrigatório para todos os imóveis rurais, cujo objetivo é prover dados ambientais sobre a situação das áreas de preservação permanentes, áreas de reserva legal, florestas e remanescentes de vegetação nativa, das áreas de uso restrito e áreas

consolidadas para controle, monitoramento e desenvolvimento de políticas ambientais²⁴³.

Além dos dados colhidos no CAR e de outras fontes de dados oficiais²⁴⁴, as pesquisas do IMAFLORA também lançaram mão de informações do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)²⁴⁵, que é um instrumento de cadastramento de imóveis rurais desenvolvido pelo INCRA, com o intuito de facilitar o processamento de informações georreferenciais de imóveis rurais públicos e privados.

A análise de tais dados, juntamente com o exame histórico do processo de ocupação das terras brasileiras, permite lançar luz sobre a profunda desigualdade fundiária que marca o solo deste país. No entanto, se a compreensão histórica é relevante por mostrar a origem do poder da oligarquia rural, também é necessário compreender como as decisões políticas tanto podem perpetuar esta conjuntura iniciada em 1530, com as sesmarias, quanto também podem mudar o curso dessa história.

Nessa toada, ao analisar uma vez mais os dados socioeconômicos do Brasil, verifica-se que a maior desigualdade está no campo, já que apenas 1% dos estabelecimentos brasileiros detém a propriedade de 51,19% do território agrícola²⁴⁶, colocando o país entre os cinco com maior desigualdade no acesso à terra no mundo²⁴⁷. Tal dado permite concluir que a concentração de propriedade rural no Brasil está no centro do debate sobre justiça social e direito à propriedade.

De fato, se hoje o Brasil ocupa o 5º lugar no ranking de desigualdade de acesso à terra, a conquista deste odioso patamar vem acompanhado de invasões a territórios indígenas e quilombolas, intensas disputas de terras, colossal desigualdade na distribuição da estrutura fundiária e sucessivos governos que não conseguem desenvolver uma solução contundente. Há ainda a questão da

²⁴³ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Serviço Florestal Brasileiro. **Cadastro Ambiental Rural - CAR**. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car>. Acesso em: 20 set. 2019.

²⁴⁴ SPAROVEK, Gerd et al. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**. Elsevier, vol. 87, set. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837719304077>. Acesso em: 10 set. 2019.

²⁴⁵ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Sistema de Gestão Fundiária**. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/>. Acesso em: 10 de set. 2019.

²⁴⁶ INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2017>. Acesso em: 10 fev. 2019.

²⁴⁷ SANTOS, Maureen; Glass, Verena (org.) **Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

instabilidade nas designações de terras, sobretudo em razão das frequentes mudanças legislativas que acabam refletindo na apropriação de terras e num poderoso mercado especulativo.

As recentes mudanças no governo federal também apontam para o incremento do poder das grandes *comodities* de soja e carne bovina e de empresas estrangeiras. Inclusive, há sinalização de que será possível a venda de terras destinadas a assentamentos, conforme a já mencionada Lei nº 13.465/17, que alterou a Lei de Reforma Agrária nº 8.629/93.

Outrossim, a preservação ambiental demanda a máxima atenção, tendo em vista a recente alteração paradigmática estatal que institucionaliza o direito de propriedade a frente do direito ambiental²⁴⁸. A mudança paradigmática do novo governo brasileiro pode ser constatada a partir do vertiginoso avanço do desmatamento nos últimos meses, o que torna cada vez mais distante o cumprimento do Acordo de Paris, incluindo o fim do desmatamento ilegal na Amazônia e o reflorestamento de 12 milhões de ha de vegetação nativa até 2030.²⁴⁹

Assim, a evolução histórica da desigualdade na estrutura fundiária brasileira ecoa até os dias atuais, promovendo pobreza, ausência de representatividade democrática, degradação ambiental e sérios entraves ao desenvolvimento econômico do país. Por tais razões, a discussão sobre a necessidade de justa distribuição de terras permanece acesa e viva, clamando por respostas.

Para se ter uma noção do tamanho da desigualdade, o Atlas do Agronegócio, elaborado pela Fundação Heinrich Böll e pela Fundação Rosa Luxemburgo, informa que o Brasil possui 453 milhões de hectares de terras privadas, que significa 53% da área nacional, sendo que apenas os latifúndios brasileiros formariam sozinhos o 12º maior território do planeta, com 230 milhões de hectares. Dessas áreas, 175,9 milhões de hectares são improdutivos, o que daria perfeitamente para comportar 809.811 produtores rurais sem terra²⁵⁰.

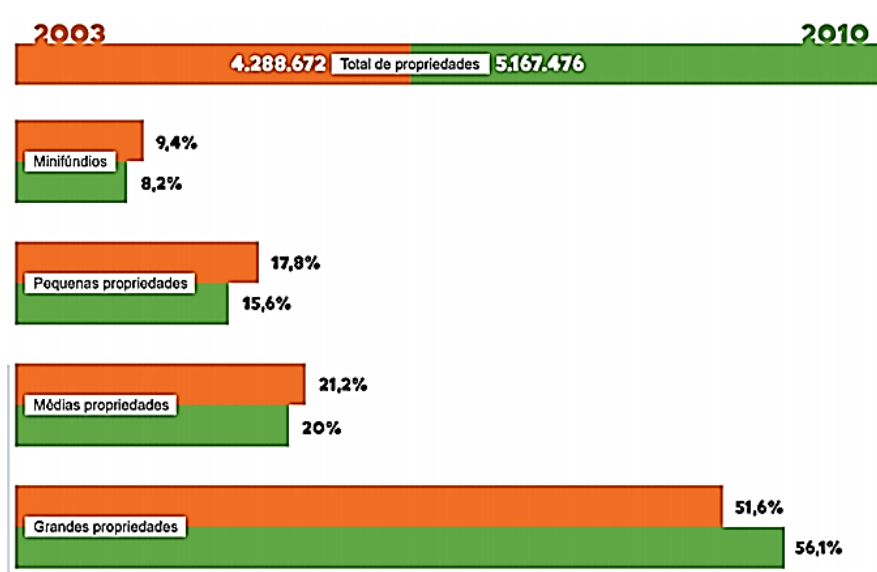
²⁴⁸ SPAROVEK, Gerd et al. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**. Elsevier, vol. 87, set. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837719304077>. Acesso em: 10 set. 2019.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ SANTOS, Maureen; Glass, Verena (org.) **Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

Em estudo realizado pela OXFAM Brasil em 2016, intitulado *Terrenos da desigualdade*, a instituição apresenta dados extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural, entre 2003 e 2010, a partir dos quais é possível concluir que as redistribuições de terras promovidas desde 1985 sequer equivaleram ao aumento dos latifúndios. Em realidade, houve crescimento dos latifúndios e redução dos minifúndios, pequenas propriedades e médias propriedades, o que aponta para um verdadeiro movimento antagônico à reforma agrária:

Tabela 3 - Aumento no número de grandes propriedades rurais nos anos 2000



Fonte: SNCR - INCRA – OXFAM

Ressalte-se que a constatação do aumento das grandes propriedades rurais é ainda mais preocupante, pois, normalmente, esse acréscimo no tamanho dos latifúndios decorre da incorporação de territórios indígenas, quilombolas, áreas de preservação ambiental ou áreas públicas. Ademais, é importante destacar que, provavelmente, o tamanho das propriedades rurais pode ainda ser maior, visto que são os próprios proprietários que declaram o tamanho da terra e, no intuito de não serem consideradas como improdutivas, declaram dimensões menores²⁵¹.

Além disso, na mesma linha da pesquisa da OXFAM, o Censo Agropecuário realizado no final de 2017 pelo IBGE, cujos dados definitivos foram divulgados em outubro de 2019, aponta a redução da quantidade de estabelecimentos, em

²⁵¹ Cf. Capítulo 4, tópico 4.2.2 desta tese.

detrimento do aumento de 5% da área total ocupada, que hoje é de pouco mais de 350 milhões de hectares.

Gráfico 14 - Número de Estabelecimentos x Área Total



Fonte: Censo Agropecuário – IBGE - 2017

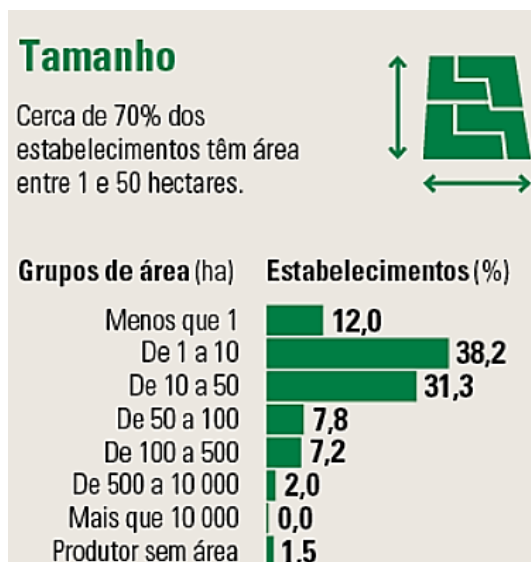
Outrossim, o Censo Agropecuário de 2017 também atesta a redução do número de estabelecimentos rurais, em contrapartida ao aumento no tamanho das grandes propriedades rurais. Tal conclusão pode ser aferida a partir da comparação dos resultados do Censo Agropecuário de 2006 com os resultados do Censo Agropecuário de 2017.

Em 2006, 52,7% dos estabelecimentos rurais tinham até 10 ha e detinham apenas 2,28% do território rural. Em 2017, há uma redução na quantidade de estabelecimentos de até 10 ha, que passam a representar apenas 50,2% do total de estabelecimentos. Da mesma forma, o número de propriedades geridas por famílias diminuiu 9,5% entre 2006 e 2017.

Por outro lado, em 2006, 1,9% dos estabelecimentos tinha áreas maiores de 500 ha e concentravam 56,56% da área rural do país. Em 2017, verificou-se que o número de estabelecimentos com mais de 500 ha subiu para 2%. Já a área total

ocupada por estabelecimentos iguais ou maiores de 1.000 ha aumentou de 45,0% para 47,5%.

Gráfico 15 - Concentração de terras – Estabelecimentos entre 1 ha e 10 mil ha



Fonte: Censo Agropecuário - IBGE – 2017

Os dados históricos do Censo Agropecuário permitem perceber, com clareza, que desde o início dos registros, em 1920, a quantidade de grandes propriedades só aumenta. Também houve aumento na quantidade de pequenas propriedades, mas muito singelo. Já as propriedades entre 100 e 1000 ha permaneceram em crescimento relativamente constante.

Tabela 4 - Número de estabelecimentos agropecuários por área

Número de estabelecimentos agropecuários por área										
Grupos de área total	1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006
1.000 ha e mais	26.045	27.822	32.628	32.480	36.874	41.468	47.841	50.411	49.358	47.578
10 a menos de 100 ha	0	975.441	1.052.557	1.491.415	1.934.392	1.898.949	2.016.774	2.160.340	1.916.487	1.971.600
100 a menos de 1.000 ha	157.959	243.818	268.159	314.831	414.746	446.170	488.521	517.431	469.964	424.288
Menos de 10 ha	0	654.557	710.934	1.495.020	2.519.630	2.601.860	2.598.019	3.064.822	2.402.374	2.477.151
Menos de 100 ha	463.879	1.629.995	1.763.491	2.986.435	4.454.022	4.500.809	4.614.793	5.225.162	4.318.861	4.448.751

Fonte: Censo Agropecuário - IBGE – 2006

A partir de dados apresentados pelo INCRA é possível constatar de forma ainda mais clara a dimensão da desigualdade na distribuição de terras brasileiras.

A partir do quadro abaixo constata-se um dado impressionante: ao passo que 1.596.285 imóveis rurais de tamanho médio, entre 10 e 25 há, ocupam o espaço territorial total de quase 26 milhões de ha, apenas 424 imóveis rurais (grandes latifúndios), com tamanho superior a 100 mil ha, ocupam mais de 142 milhões de ha do território brasileiro. Ou seja, enquanto 3,3% do território brasileiro é ocupado por mais de 1,5 milhão de pequenos estabelecimentos rurais, um grupo de apenas 424 grandes latifúndios, de área superior a 100 mil ha cada um, ocupa 20% de todo o território brasileiro.

Já quando considerados todos os imóveis rurais maiores que 2 mil ha, percebe-se que estes ocupam quase metade do território brasileiro. Por outro lado, os quase 4 milhões de imóveis rurais com área menor que 25 ha ocupam apenas 4,7% do território nacional.

A tabela abaixo traz os valores da estrutura fundiária brasileira²⁵², não permitindo dúvidas quanto à gigantesca desigualdade na distribuição das terras brasileiras:

Tabela 5 - Estrutura Fundiária (continua)

NOME CATEGORIA (HECTARES)	QTDADE IMÓVEIS	ÁREA TOTAL (ha)	ÁREA TOTAL (%)
Mais de 0 a menos de 1	160.069	79.623,40	0,01%
1 a menos de 2	201.808	276.768,13	0,04%
2 a menos de 5	937.468	3.151.196,56	0,41%
5 a menos de 10	992.227	7.168.884,99	0,92%
10 a menos de 25	1.596.285	25.861.237,72	3,33%
25 a menos de 50	987.842	34.770.285,09	4%
50 a menos de 100	703.947	48.849.862,68	6%
100 a menos de 250	494.612	75.173.601,93	10%
250 a menos de 500	183.213	64.589.863,31	8%
500 a menos de 1000	97.979	68.201.481,02	9%
1.000 a menos de 2.000	50.536	69.578.512,00	9%
2.000 a menos de 2.500	13.264	29.698.463,76	4%

²⁵² Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Estrutura Fundiária – Brasil**. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/estrutura_fundiaria_-_brasil-07-2018.pdf. Acesso em: 30 set. 2019.

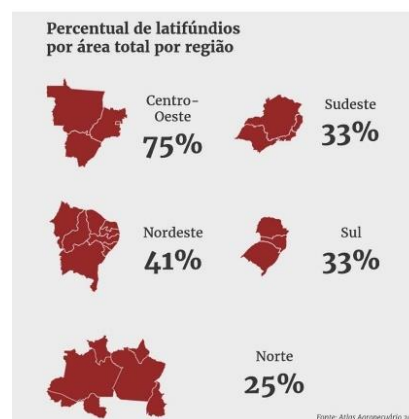
2.500 a menos de 5.000	22.142	76.493.734,65	10%
5.000 a menos de 10.000	7.439	53.080.115,38	7%
10.000 a menos de 20.000	1.832	25.129.741,07	3%
20.000 a menos de 50.000	1.053	31.558.631,75	4%
50.000 a menos de 100.000	268	19.050.675,48	2%
100.000 e Mais	424	142.810.726,68	18%
Imóveis Incosist. Excluídos	122.422	0	
T O T A L	6.574.830	775.523.405,60	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do INCRA – 2018 (conclusão)

Também é possível pousar olhos sobre a desigualdade na distribuição de terras relativamente aos estados brasileiros. A partir de dados do Atlas do Agronegócio, observa-se que Goiás e Mato Grosso do Sul possuem respectivamente 92,4% e 92,1% de suas áreas rurais privadas, sendo que no Mato Grosso do Sul, 83% das propriedades é de latifúndios²⁵³. Aliás, o Atlas do Agronegócio também mostra que a média de latifúndios na região centro-oeste é de 75%, bem superior à média das outras regiões.

Figura 3 - Estados campeões na concentração de terra

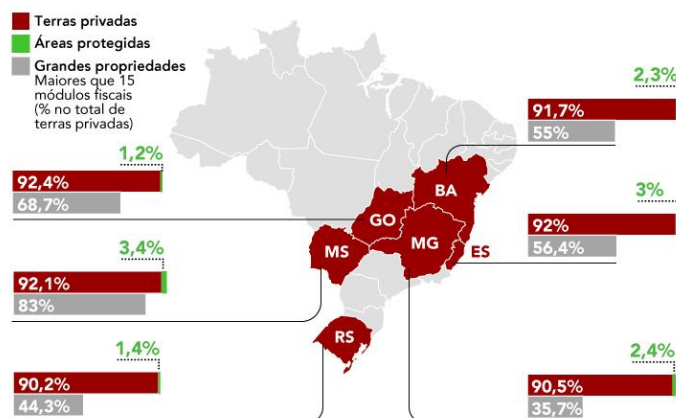
Figura 2 - Percentual de latifúndios por região



²⁵³ SANTOS, Maureen; Glass, Verena (org.) **Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

ESTADOS CAMPEÕES NA CONCENTRAÇÃO DE TERRA

Porcentagem de terras privadas, áreas protegidas e grandes propriedades no total de terras privadas



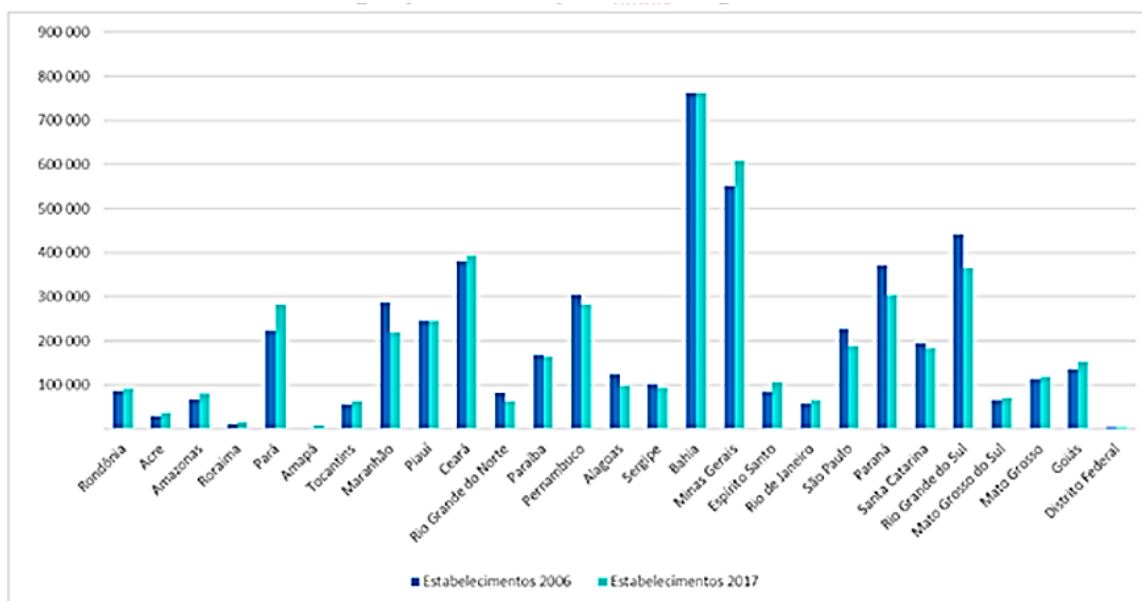
Atlas do Agronegócio 2018 / Reportagens da Mídia

Fonte: Atlas Agropecuário 2017

Fonte: Atlas Agronegócio 2018

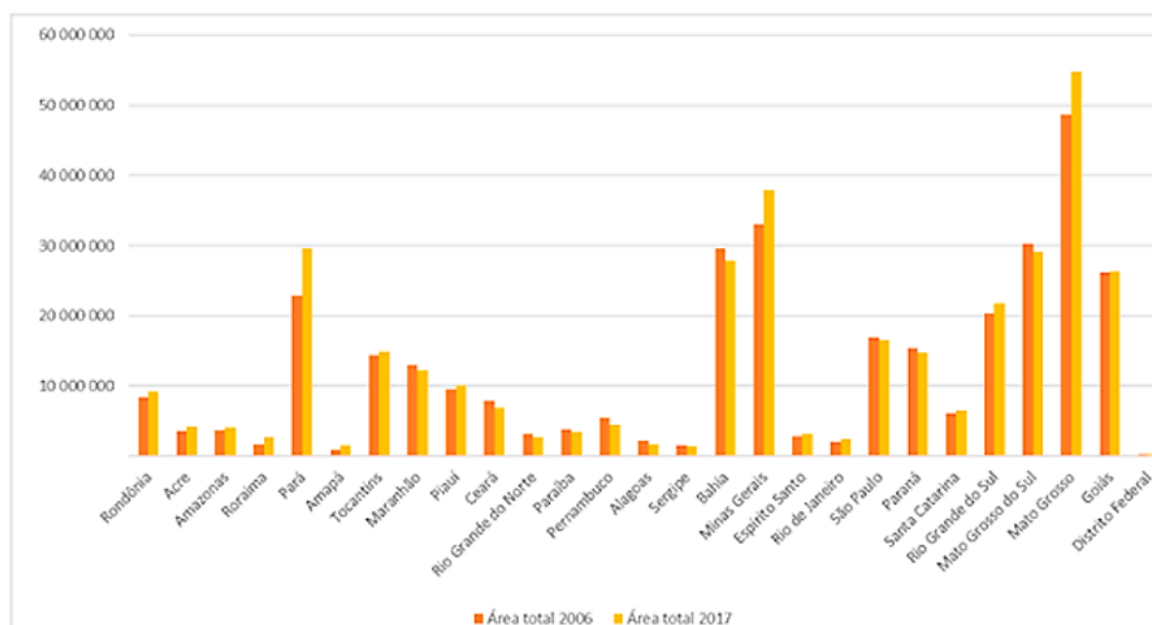
Por outro lado, o Censo Agrário de 2017 mostra o baixíssimo número de estabelecimentos rurais no Mato Grosso do Sul, em detrimento da dimensão territorial:

Gráfico 16 - Número de estabelecimentos agropecuários por UFs



Fonte: Censo Agropecuário - IBGE – 2017

Gráfico 17 - Área de estabelecimentos agropecuários por UF's



Fonte: Censo Agropecuário - IBGE – 2017

Ainda no que diz respeito ao centro-oeste, é interessante notar a expansão da produção de grãos de soja na região, sobretudo em decorrência de vultosos subsídios estatais com o intuito de fomento do agronegócio²⁵⁴.

O retrato da região norte, a partir das figuras acima, ilustram muito bem a situação paradoxal da atual disposição de terras brasileiras: se por um lado o território é marcado pela desigualdade na distribuição de terras, nos locais em que a concentração de terras é mais forte, constata-se a presença de fazendas modernas, super-equipadas e com baixíssimos níveis de empregabilidade e qualidade de vida do trabalhador rural. Por outro lado, os minifúndios, que desenvolvem basicamente agricultura de subsistência, são responsáveis pela maior parte da oferta de alimentos para consumo do mercado interno brasileiro. Além disso, a agricultura familiar recebe menos investimento que os grandes produtores: em 2006, 44,10% do crédito rural foi concedido para estabelecimentos maiores que 1.000 ha, enquanto 80% dos estabelecimentos menores receberam até 23,44% do crédito.

A agricultura familiar também recebe valores de financiamento bem menores: enquanto os grandes fazendeiros recebem financiamentos cujos valores

²⁵⁴ SANTOS, Maureen; Glass, Verena (org.) **Altas do agronegócio**: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

superam R\$ 1,9 milhões, os estabelecimentos de 20 ha recebem no máximo R\$ 10 mil²⁵⁵.

Outrossim, mesmo ocupando apenas 2% do território rural brasileiro, a agricultura familiar emprega 74% dos trabalhadores rurais²⁵⁶.

Ou seja, a agricultura familiar recebe menos investimento, ocupa espaço incomparavelmente menor, satisfaz a demanda alimentar interna e ainda emprega mais. Qual a razão, portanto, para a manutenção de latifúndios?

Muitos defendem que as grandes propriedades devem ser mantidas pois é nelas que se desenvolve o agronegócio responsável pela promoção do crescimento econômico do país. Será mesmo?

A pesquisa realizada pela OXFAM Brasil demonstra que não.

A instituição analisou dados de municípios com relevância agropecuária e os dividiu em três grupos de acordo com a concentração de terras: os 1% de maior concentração, os 19% de concentração intermediária e os 80% com concentração mais reduzida. Tais grupos de municípios foram comparados segundo critérios de PIB *per capita*, Índice de Desenvolvimento Humano municipal, concentração de renda, pobreza e frequência de tratores por município.

O estudo revelou que os municípios com menor concentração de terras possuíam IDH maior e menor concentração de renda. Por outro lado, no nível de concentração fundiária maior, foi constatado menor PIB *per capita*. No que diz respeito ao maquinário, nos municípios com menores concentração fundiária há mais tratores de potência abaixo de 100 cilindradas, enquanto nos municípios de maior concentração, há incidência de mais tratores de maior potência. Ademais, nos municípios de menor concentração de terras a pobreza geral é menor que nos municípios que possuem maior concentração fundiária. Por conseguinte, o estudo também permite concluir que quanto maior a concentração fundiária, maior a concentração de renda²⁵⁷.

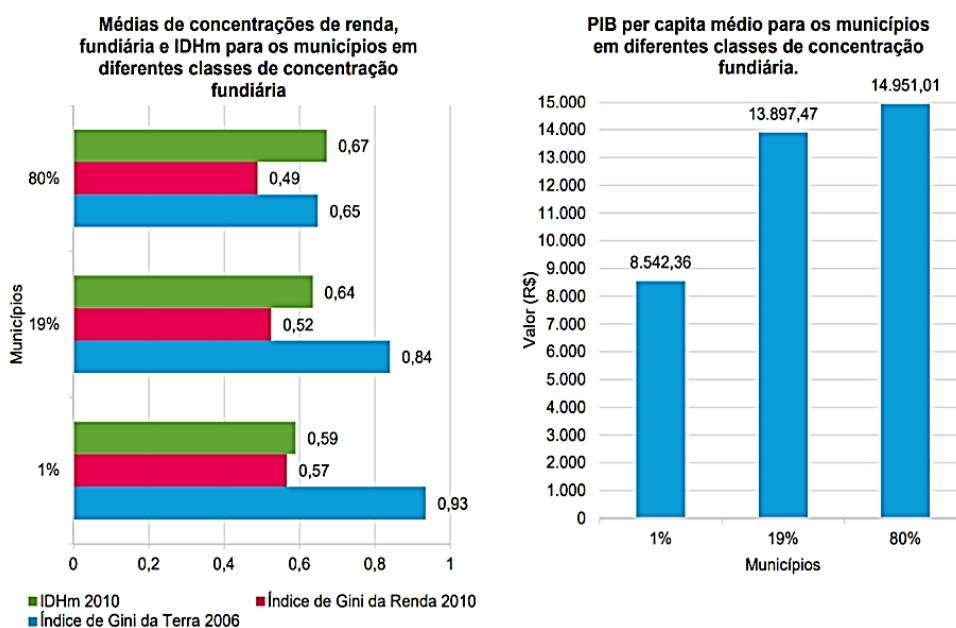
²⁵⁵ OXFAM Brasil. **Terrenos da desigualdade:** terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. Informe da OXFAM Brasil, 31 nov. 2016. Disponível em: <https://oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agriculturaedesigualdade-no-brasil-rural/>. Acesso em:

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ OXFAM Brasil. **Terrenos da desigualdade:** terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. Informe da OXFAM Brasil, 31 nov. 2016. Disponível em: <https://oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agriculturaedesigualdade-no-brasil-rural/>. Acesso em:

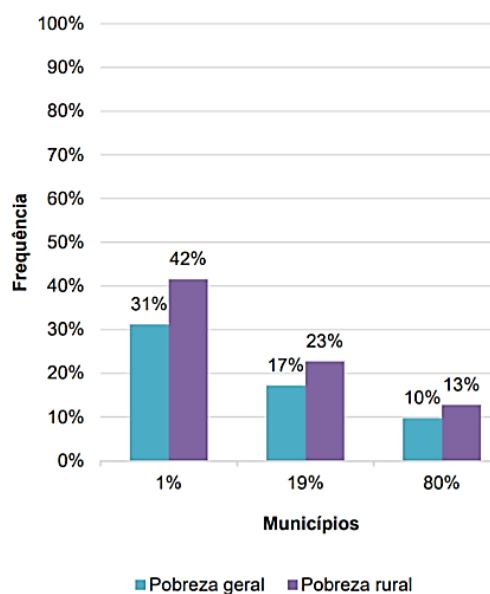
Gráfico 18 - Municípios, desigualdades e concentração de terra

Análise segundo agrupamento: 1% trata-se dos municípios com maior concentração de terra, 19% são os municípios com concentração intermediária e 80% os municípios com índices reduzidos de concentração de terra



Fonte: OXFAM – 2016

Gráfico 19 - Percentuais da incidência da pobreza



Fonte: OXFAM - 2016

Ademais, a Revolução Verde²⁵⁸ defendida pelo agronegócio não tem se mostrado um modelo de atividade econômica inclusiva e democrática. Ao contrário. A ideia de extensas faixas de terras trabalhadas quase que absolutamente por maquinário tecnológico pressiona o homem do campo para cidade e, sem qualificação, acaba se tornando mão de obra barata a ser explorada pelos empresários e industriais.

Tal realidade também é constatada a partir dos dados apresentados pelo Censo Agropecuário. Segundo a Pesquisa, a mecanização no campo cresceu quase 50%, com o aumento no número de estabelecimentos rurais que utilizam tratores em mais de 200mil estabelecimentos, assim como o crescimento de emprego de colheitadeiras e sementeiras. Por outro lado, houve uma queda significativa no número do pessoal ocupado em estabelecimentos rurais, de 16.568.205, em 2006, para 15.105.125, ou seja, uma redução de 1,5 milhão de pessoas ocupadas²⁵⁹. Além disso, houve um aumento expressivo de 143% na contratação através de empresas terceirizadas²⁶⁰, o que aponta a tendência do mercado de trabalho para relacionamento indireto entre o Fazendeiro e o trabalhador, sem necessidade de cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias.

A partir destes dados é possível constatar que, na prática, a “revolução verde” ou a agroindústria não está sendo promovida de forma inclusiva, nem está popularizando ou difundindo tecnologia por todo o meio rural de forma democrática. Ao contrário, apenas tem beneficiado os grupos econômicos e proprietários destas grandes fazendas.

²⁵⁸ A Revolução Verde é denominação dada ao movimento de industrialização na produção agropecuária, sendo instrumentalizada pelo uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização. Sob o ponto de vista ambiental, em razão de se fundar em produções em larga escala sobretudo de commodities, o emprego de sistemas industriais de produção agropecuária representa um cenário preocupante, já que provoca erosão do solo, poluição, redução de recursos hídricos, perda de matéria orgânica do solo, etc. Por outro lado, sob o ponto de vista humano, a Revolução Verde também representa uma ameaça ao trabalho do homem no campo, pois a mecanização do campo apenas favorece os grandes empresários e fazendeiros, ao passo que pressiona a expulsão do agricultor em direção aos centros urbanos. Cf. PENNA, Carlos Gabaglia. **A Revolução Verde é insustentável**. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/carlos-gabaglia-penna/21480-a-revolucao-verde-e-insustentavel/>. Acesso em: 28 out. 2019.

²⁵⁹ INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro, v. 8, pp.1-108, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em 28 de out. 2019.

²⁶⁰ *Ibidem*.

Os resultados apresentados pela OXFAM e IBGE podem ser ilustrados através do caso concreto do município de Correntina, no oeste baiano, que está no grupo do 1% de maior concentração fundiária e possui grande relevância no agronegócio.

Por possuir solo plano e regular regime de chuvas, desde o século XX, a região do oeste baiano recebe vultosos investimentos estatais para implantação da infraestrutura do agronegócio. Hoje, 73% do território é ocupado por latifúndios, que formam o oligopólio das grandes fazendas que dominam o território e empregam alta tecnologia para produção irrigada de grãos. Ocorre que, a despeito do enriquecimento dos grupos econômicos envolvidos no agronegócio, os resultados socioeconômicos atestam a característica pobreza decorrente da concentração fundiária.

Com efeito, os dados do Censo Agropecuário de 2006 dão conta que Correntina está entre os municípios de maior concentração fundiária e, apesar de apresentar PIB municipal de R\$ 786.118.000 e PIB *per capita* de R\$ 25.096,34, ou seja, relativamente altos, dados de 2012 do CAD Único de Programas Sociais demonstram que 45% da população rural – cuja proporção é de 59,67% – e 31,8% da população urbana estão em situação de pobreza. Este dado corrobora com os resultados do Censo Agrário, o qual comprova a elevada desigualdade através do expressivo índice de Gini de concentração fundiária, que foi de 0,927 em 2006.

O IDHm de Correntina no ano de 2010 foi de 0,603, abaixo da média nacional. Além disso, o acesso ao crédito ocorreu majoritariamente para estabelecimentos maiores de 500 hectares, o que explica a estagnação da população rural pobre em detrimento do próspero agronegócio.

Recentemente, Correntina tem sido palco de uma disputa por água entre a população local e o agronegócio predatório, representado pela empresa japonesa Lavoura e Pecuária Igarashi. A fazenda obteve junto ao Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia o direito de retirar do Rio Arrojado o equivalente a 106 milhões de litros diários para irrigação da monocultura de grãos, provocando a falta de abastecimento das famílias²⁶¹.

²⁶¹ COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. Massacres no campo. **Relatório conflito pela água 2018**. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/6-conflitos-pela-agua?Itemid=-1>. Acesso em 30 ago. 2019.

O exemplo de Correntina é bastante ilustrativo de como escolhas políticas impactam na qualidade da vida da população. Indubitavelmente, a estrutura agrária brasileira reflete uma longa trajetória de predileção da propriedade privada em detrimento dos interesses sociais. A manutenção de latifúndios ou até mesmo a sobreposição da indústria agro em face da necessidade de redistribuição de terras sob a alegação de esforço pelo desenvolvimento econômico não se justifica. Com efeito, não se pode abandonar os preceitos de justiça social para que uma minoria prospere.

Assim, é indiscutível que toda nação deve envidar esforços para desenvolver-se economicamente, no entanto, este progresso deve reverberar por toda sociedade de forma equânime.

Não é isso que se tem visto no Brasil, entretanto. Aqui, permanece a tradição de exploração das vulnerabilidades sociais para perpetuação do poder da minoria dos grandes proprietários rurais.

Esse processo antidemocrático é, em parte, explicado pela captura política em proveito de grupos de interesse.

Nesse sentido, a Bancada Ruralista, institucionalmente representada pela Frente Parlamentar Mista Agropecuária no Congresso Nacional, é uma organização parlamentar suprapartidária com forte atuação na defesa dos interesses do agronegócio e do setor patronal rural. Atualmente, a Bancada conta com 257 congressistas, sendo 32 senadores e 225 deputados, portanto, 21 congressistas a mais que a legislatura de 2015-2018²⁶².

Sucintamente, a força da Bancada é voltada para combater movimentos que demandam reforma agrária e obstar avanços sociais que impliquem em aumento do valor da mão de obra do trabalhador ou flexibilizações ao direito de propriedade privada. Assim, a Bancada tem obtido êxito em diversas frentes, como exemplo a aprovação do Projeto de Lei nº 1.876/99, que alterou o Código Florestal para favorecer a atividade agropecuária e anistiar infrações à lei ambiental, a dificuldade na aprovação da PEC do Trabalho Escravo²⁶³ e, mais recentemente, a Lei da

²⁶² BRASIL. Congresso. **Frente Parlamentar Mista Agropecuária**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²⁶³ Cf. Capítulo 2, p. desta tese.

Grilagem²⁶⁴. Além disso, os ruralistas também seguem em verdadeira cruzada contra o direito de demarcação de terra dos povos e comunidades tradicionais.

A perpetuação das pautas elitistas no Congresso Nacional é resultado de uma das mais perversas consequências da desigualdade social e fundiária: a ausência de legitimidade democrática. Com efeito, a concentração de terra e riqueza promove o fortalecimento de elites que detém o poder sobre a terra e favorece todo tipo de exploração sobre os despossuídos. Esse cenário cíclico é legitimado pelo voto dos excluídos através do sufrágio obrigatório que, na verdade, esconde o interesse de dominação dos latifundiários.

3.2.2 O direito fundamental de acesso à terra

Conforme analisado até aqui, a concentração fundiária não é apenas um distúrbio socioeconômico em si mesmo. É também a grande responsável pelos maiores problemas sociais: pobreza e fome. A miséria aliada à mecanização de latifúndios – como no fenômeno da Revolução Verde –, pressiona o homem do campo ao êxodo para áreas urbanas onde são marginalizados e têm sua força de trabalho explorada ao máximo.

Segundo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)²⁶⁵ realizada em 2015, apenas 15% da população brasileira vive em áreas rurais. Por outro lado, recente estudo realizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) mostra que apenas 1% do território nacional é urbano e concentra quase 200 milhões de pessoas²⁶⁶, das quais 61 milhões vivem em situação de miséria²⁶⁷, sem acesso à moradia digna, à alimentação com o mínimo de qualidade, à saúde, à educação e profundamente despreparadas para o mercado de trabalho.

²⁶⁴ Cf. Capítulo 2, p. desta tese.

²⁶⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. IBGE Educa. **População urbana e rural**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²⁶⁶ Toda a área urbana do Brasil corresponde a menos de 1% do território nacional. **Revista Encontro**. Encontro Digital, Belo Horizonte, 11 out. 2017. Disponível em: <https://www.revistaencontro.com.br/canal/atualidades/2017/10/toda-a-area-urbana-do-brasil-corresponde-a-menos-de-1-do-territorio-n.html>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²⁶⁷ INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2018. **Estudo e Pesquisa: Informação Demográfica e Socioeconômica** 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

Por outro lado, a agricultura familiar alimenta metade da população brasileira e emprega 70% da mão de obra do campo.

Além de a reforma agrária ser pressuposto ao desenvolvimento econômico do Brasil, também é instrumento indispensável à afirmação de direitos fundamentais do ser humano.

Em emblemático artigo intitulado *Terra e qualidade de vida*, escrito em 1980 por José Gomes da Silva, o político enumera estudos empíricos que demonstravam como a redistribuição da terra influiria positivamente sobre o bem-estar dos trabalhadores rurais. José Gomes traz o exemplo de estudo desenvolvido em 1968, no município de Tietê, em São Paulo, em que os pequenos proprietários tinham melhor qualidade de vida (saúde, alfabetização, conforto doméstico e alimentação) que empregados temporários como diaristas e mensalistas da zona urbana²⁶⁸.

A esse respeito, Alexandre Arbex Valadares *et al.* também apresentam diversos estudos empíricos que corroboram com a hipótese defendida por José Gomes. A primeira evidência apresentada pelos autores é a variação do índice de mortalidade infantil de acordo com a ocupação dos pais. No estudo apresentado, a proporção de mortes entre os filhos dos assalariados rurais era sempre muito superior à proporção de mortes entre os filhos dos pequenos agricultores que possuíam terra, o que demonstra a correlação entre o acesso à terra e a mortalidade infantil²⁶⁹.

A segunda evidência apresentada é a correlação entre a variação do índice de Gini de concentração de terras e a mortalidade infantil e os indicadores nutricionais. Nesse sentido, o estudo constatou que as microrregiões rurais mais insalubres se caracterizavam por grandes propriedades rurais, pela pecuária e grande número de assalariados rurais, confirmando mais uma vez a hipótese de José Gomes²⁷⁰.

Outra evidência apresentada pelos autores é variação do IDH de acordo com a concentração de terras. Segundo estudos apresentados pelos autores, áreas

²⁶⁸ SILVA, José Gomes da. Terra e qualidade de vida. **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, ano X, nov./dez. 1980, p. 18-23.

²⁶⁹ VALADARES, Alexandre Arbex; SILVEIRA, Fernando Gaiger; PIRANI, Nikolas de Camargo. **Desenvolvimento humano e distribuição da posse da terra**. Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8912/1/Desenvolvimento%20Humano.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²⁷⁰ *Ibidem*.

rurais que possuem números maiores de pequenas propriedades que de grandes propriedades tendem a apresentar maiores IDH. A tese proposta por José Gomes também foi evidenciada a partir de estudo realizado em 2011 que constatou o vínculo entre o índice Gini de concentração de terras e os níveis de educação e longevidade²⁷¹.

A análise destes estudos permite constatar a importância da relação entre a redistribuição de terras e a qualidade de vida. Não é difícil, portanto, chegar à conclusão de que a redistribuição de terras é uma solução estrutural ao combate da pobreza e suas implicações. Com efeito, a reestruturação fundiária possibilitaria, ao mesmo tempo, a ocupação de uma massa de trabalhadores e a diminuição da inflação do valor dos alimentos, sobretudo os da cesta básica. O outro efeito imediato seria a redução da marginalização de grande parte da população brasileira e, conseqüentemente, da violência e da prostituição²⁷².

A partir daí, os brasileiros que hoje sobrevivem com valores irrisórios, passariam a compor o mercado de consumo, fazendo a produção de diversos produtos aumentar, o que conduziria inexoravelmente a um crescimento econômico do qual toda população participaria. Em outras palavras, a redistribuição de terras garante a efetividade dos direitos fundamentais do homem, além de ser pressuposto ao desenvolvimento econômico no modelo capitalista.

Não por outra razão, países como Estados Unidos, Alemanha, Espanha, França, Itália, Inglaterra, Irlanda, países escandinavos, Japão, Coreia do Sul e Israel promoveram a reestruturação rural cada um à sua maneira e obtiveram grandes proveitos econômicos e sociais²⁷³.

Estudos internacionais apresentados pelo economista Sérgio Leite mostram que países com altos índices de desigualdade fundiária e de capital têm grande

²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.45, n.3 Brasília, jul./set. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000300010>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²⁷³ LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.45, n.3 Brasília, jul./set. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000300010. Acesso em: 30 ago. 2019.

difficuldade de apresentar crescimento econômico de longo prazo²⁷⁴. No comparativo entre países da América Latina – em sua maioria com altíssimos índices de desigualdade fundiária –, e países do Leste Asiático que promoveram a reforma agrária, o crescimento dos primeiros foi de apenas 20% em relação ao crescimento dos asiáticos. Atribui-se esta discrepância às distribuições iniciais de ativos entre estas economias.

É preciso desmistificar a crença de que a reforma agrária é pauta absolutamente comunista. Na realidade, reforma agrária é a primeira providência a ser empreendida por um país capitalista comprometido com o desenvolvimento, o bem-estar social e a igualdade de oportunidade à toda população. Pois, como disse Leonel Brizola, “A propriedade privada é tão boa que a queremos para todos”.

Esta ideia, inclusive, também foi manifestada pelo político José Gomes. Para ele, não é preciso “apelar” para justiça social, igualitarismo ou mesmo democracia. A reforma agrária é um requisito ao desenvolvimento econômico nacional. O referido autor aponta que os problemas urbanos (crime, violência, congestionamento, poluição, falta de saneamento básico, etc.) poderiam ser obstados a partir da fixação do homem no campo. Além disso, o estímulo à produção de alimentos pelas pequenas propriedades rurais também é fator de movimentação econômica e, ademais, o aumento da produção interna baseada na agricultura familiar também seria uma forma de conter a desnacionalização do território (sobretudo em razão da contínua expansão do domínio de empresas internacionais em nosso solo)²⁷⁵.

Além das razões enumeradas por José Gomes, não se pode esquecer que a concentração de terras é uma falha de mercado relevante, decorrente da alocação ineficiente de terras entre os diferentes utilizadores em potencial e responsável pela redução do bem-estar geral.

A manipulação de preços do mercado (seja da mão de obra, seja do produto ofertado) é a primeira consequência da ineficiência alocativa, seguida da redução da competitividade, da assimetria de informações e poder de barganha política, entre tantas outras desvantagens que afetam o livre mercado. Em outras palavras, a concentração fundiária revela uma danosa imperfeição que afeta, não apenas o livre acesso ao direito de propriedade entre os sujeitos econômicos, mas também todo o

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ SILVA, José Gomes da. Terra e qualidade de vida. **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, ano X, nov./dez. 1980, p. 18-23.

mercado consumidor. A redistribuição racional de terras permite contornar as restrições iniciais de determinados agentes de mercado, para que possam desempenhar suas atividades econômicas em igualdade de concorrência e, assim, beneficiar também o mercado consumidor.

Para implementação de uma reestruturação fundiária do Brasil, no entanto, é necessária a presença de um governo forte, com engajamento político e que permita segurança jurídica dos novos donos das terras. Além disso, é preciso prestar subsídios econômicos, além de oferecer suporte técnico e financeiro aos beneficiários, para que saibam empregar racionalmente os recursos naturais disponíveis. Ademais, é imprescindível o emprego de uma política agrária correta, sobretudo no que diz respeito à tributação, de maneira a incentivar a produção e desincentivar a concentração fundiária²⁷⁶.

No que diz respeito aos fatores necessários à concretização da redistribuição de terras, o economista Sérgio Leite explica também que é preciso analisar os casos de sucesso e entender a melhor estratégia para o caso brasileiro. Nos casos japonês e coreano, por exemplo, o êxito da reforma agrária implementada nos anos 50 se deu em razão dos baixíssimos valores pagos aos antigos proprietários a título de indenização, em benefício de mais de 4 milhões de famílias. O autor também aponta o caso egípcio, em que os altos valores indenizatórios praticamente travaram a reforma.

A utilização de tecnologia também deve ser aliada à reestruturação fundiária, sobretudo considerando a qualificação da população decorrente da redução da pobreza. Sérgio Leite aponta que, no Japão, o emprego democrático da tecnologia na agricultura possibilitou aumento na produtividade da mão de obra, acarretando incremento da renda dos agricultores individuais²⁷⁷.

O economista também apresenta estudos empíricos realizados em Taiwan, Bangladesh e Malásia que demonstram o vínculo direto entre reestruturação fundiária, crescimento agrícola, emprego democrático da tecnologia e redução da

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.45, n.3 Brasília, jul./set. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000300010. Acesso em: 30 ago. 2019.

pobreza²⁷⁸. Nesses casos, a melhoria da infraestrutura e a educação rural foram essenciais para o sucesso.

Outro fator relevante à reestruturação agrária é a garantia da segurança jurídica da propriedade dos novos donos. Com efeito, a confiança na propriedade da terra incentiva os proprietários a quererem empregar as melhores técnicas de uso do solo. Além disso, nos contratos de meação rural, a obrigação de entregar parte da produção ao proprietário é um desestímulo para o meeiro produzir mais. Sérgio Leite aponta ainda que além da maior eficiência econômica, a segurança no empoderamento da terra aliada a maior educação rural conduziria ao aumento da participação popular na elaboração de políticas públicas, o que hoje é praticamente inimaginável dado o sentimento de desamparo e desconfiança generalizada da população relativamente ao Estado.

As experiências exitosas apresentadas trazem em seu âmago o princípio norteador da reestruturação rural baseado no crescimento com equidade, redistribuição de poder econômico e político e a participação popular. Com efeito, se a atuação governamental é pautada na equidade como ponderação de justiça sobre a repartição de bens numa sociedade, a redistribuição de poder econômico e político é o corolário do que se espera como resultado de políticas equitativas. Assim, para assegurar a eficácia da reestruturação agrária, é preciso conceder aos mais pobres não apenas terra, mas incentivos econômicos, educação e outros serviços que garantam o “sentimento de equidade e justiça social, e assim uma maior disposição da sociedade para as mudanças necessárias para o processo assim chamado de desenvolvimento”²⁷⁹.

Por fim, é preciso reiterar que, de todas as políticas redistributivas, a reforma agrária apresenta relevância estrutural. Com efeito, na comparação entre reforma agrária e a concessão de Bolsa Família, cuja importância é inquestionável, a primeira ostenta a vantagem de ser fator de democratização de ativos iniciais, o que não acontece com os programas de redistribuição de renda. Assim, se a pobreza rural provoca o êxodo, a cidade passa a ter que lidar com mais problemas relacionados ao aumento da pobreza, já que este problema apenas se desloca do

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ NABAIIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015, p. 200.

meio rural para o urbano. Nesses casos, a redistribuição de renda é uma excelente solução circunstancial, mas não remedia deficiências históricas e estruturais como a reforma agrária.²⁸⁰

Por todo o exposto, o acesso à terra deve ser garantido pelo Estado, não apenas por estar inscrito no art. 5º da Constituição que todos, sem distinção, têm o direito à propriedade privada, mas por que todo ser humano é digno de justiça social e é através do acesso à terra que o homem rural se torna cidadão livre da exploração. Por conseguinte, a luta por justiça social deve passar necessariamente pela redistribuição equitativa da propriedade e do poder sobre o meio rural.

Uma vez compreendida a relevância socioeconômica da reestruturação fundiária, faz-se necessário estabelecer medidas concretas e reais que conduzam à sua materialização. Não é a proposta desta tese, portanto, oferecer soluções irrealizáveis no modelo econômico capitalista adotado em nosso país ou que demandariam uma profunda revolução política. Na realidade, apesar de esta autora acreditar que os modelos econômicos fundados numa sociedade mais igualitária sejam preferíveis, por oferecer bem-estar à população de maneira mais abrangente, as experiências de outros países demonstraram ser muito mais perspicaz estruturar com solidez uma reforma, do que implantá-la a ferro e fogo, por vias revolucionárias. Outrossim, o estabelecimento de políticas contundentes e permanentes para erradicação da pobreza e redução das desigualdades socioeconômicas conduzirão naturalmente a uma sociedade mais justa e equitativa.

Assim, tal como foi demonstrado no Capítulo 1 desta tese, esta autora entende que modelos econômicos voltados à constante promoção de igualdade de oportunidades são mais desejáveis a fim de alcançar uma sociedade mais justa. Para atingir tal propósito, é possível instrumentalizar o sistema capitalista com políticas liberais conduzidas pelos princípios de justiça social e equidade. Portanto, o próprio modelo econômico capitalista, desde que apoiado em princípios de justiça social e equidade (através da concretização real dos direitos sociais), é capaz de proporcionar bases para transição a uma sociedade menos disfuncional.

²⁸⁰ LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.45, n.3 Brasília, jul./set. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000300010. Acesso em: 30 ago. 2019.

Desta feita, no que concerne ao caso brasileiro, sabe-se que são inúmeros os desafios. No topo da lista de urgências, no entanto, está a reforma agrária. Outrossim, é válido assinalar que as políticas fundiárias voltadas para o desenvolvimento econômico e social não devem se limitar à redistribuição de terras – até porque, como já visto, bem ou mal, há redistribuição de terras no Brasil. É preciso, de início, que a redistribuição fundiária ocorra de maneira racional e sustentável. Ademais, é necessário, igualmente, lançar mão de políticas que garantam o aperfeiçoamento técnico do agricultor, permitindo sua estabilização no campo.

Neste contexto, partindo da manifestação de Caio Prado Jr., para quem existem “duas frentes de ataque da reforma agrária: a extensão da proteção legal ao trabalhador rural e o favorecimento de seu acesso à propriedade e utilização da terra”, esta tese propõe apresentar alicerces necessários à reestruturação fundiária, lançando um novo olhar sobre mecanismos que já existem no ordenamento brasileiro, mas que são desperdiçados ou subutilizados.

Nesse sentido, a concretização da ideia de justiça como equidade através do poder do Estado fiscal é uma solução imediata, eficiente e capaz de conciliar direitos sociais e individuais no caminho da prosperidade socioeconômica. Assim, será demonstrado ser possível obter relevantes avanços no âmbito da justiça distributiva simplesmente a partir da implementação racional do imposto sobre a propriedade rural. Portanto, o que se objetiva de agora em diante é comprovar o potencial do referido tributo como mecanismo condutor da reestruturação fundiária brasileira e, por conseguinte, da erradicação da pobreza e redução das desigualdades socioeconômicas.

4 O PAPEL DO ESTADO FISCAL NA POLÍTICA FUNDIÁRIA

“Não é possível construir um país moderno e realmente integrado nos padrões econômicos e culturais do mundo em que vivemos, sobre a base precária e de todo insuficiente de um contingente humano como este que forma a grande massa da população brasileira. E o primeiro e principal passo, no momento, para sairmos dessa situação ao mesmo tempo dolorosa e humilhante para nosso país, é sem dúvida alguma a modificação das condições reinantes no campo brasileiro e elevação dos padrões de vida humana que nele dominam. É isso, portanto, que deve centralmente objetivar a reforma agrária.” Caio Prado Jr.²⁸¹

²⁸¹ PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira - A questão agrária no Brasil**. Nova contribuição para a análise da questão agrária no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

Em sua obra *A questão agrária*, publicada em 1979, o geógrafo e político brasileiro Caio Prado Jr. exalta a preocupação com a excessiva desigualdade e miséria brasileiras, conclamando com urgência a reforma agrária como forma de obstar a trajetória de penúria experimentada pela maior parte da população desde o sistema colonial escravagista.

De fato, o território brasileiro é marcado por extremas disparidades socioeconômicas cujas profundas raízes requerem demasiado esforço para serem rompidas. As recentes crises conjunturais que atingem o país têm exposto de forma ostensiva a perversidade destas desigualdades, de maneira que não se pode mais escapar ao clamor por medidas urgentes. A intervenção estatal é um imperativo categórico. Resta saber, entretanto, como o Estado deve intervir e quem ele deve amparar.

Conforme dito em breves considerações feitas no Capítulo 1, tópico 1.1.4 desta tese, a justiça distributiva, se racionalmente implementada pelo Estado, é capaz de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais. Neste momento, portanto, será debatido de forma mais contundente de que maneira o Estado brasileiro tem implementado a justiça fiscal e se tem alcançado progressos na redução dos desequilíbrios socioeconômicos.

4.1 ESTADO FISCAL E A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

4.1.1 Nuances do Estado fiscal contemporâneo

O exercício da tributação é um fenômeno que surge juntamente com a concepção de Estado e que, desde os movimentos iluministas, passou a ser desempenhado com o intuito de garantir a efetivação dos direitos humanos. Assim, a tributação nos Estados modernos deve servir não para usufruto do aparelho estatal em si mesmo, como ocorria no Absolutismo, mas para fruição da sociedade. Aliás,

como expressado por Duguit, o Estado é “organização ativa e dinâmica de serviços públicos dirigidos pelos governantes em proveito dos governados” ²⁸².

Dentro da concepção moderna de Estado e seu poder de tributar, Casalta Nabais²⁸³ aponta a necessidade de distinguir o Estado fiscal do Estado tributário, o qual é marcado pela tributação bilateral (como taxas e contribuições) e não pela arrecadação de impostos. A distinção entre o conceito de Estado tributário e de Estado fiscal reside no nível de relacionamento e prestações públicas entre Estado e os indivíduos. Sobre este aspecto, Geraldo Ataliba traz excelente contribuição ao diferenciar os tributos vinculados a prestações estatais individualizadas dos tributos não vinculados a qualquer atuação estatal específica, que é o caso dos impostos²⁸⁴.

Ocorre que o modelo de Estado tributário não é facilmente realizável, pois nem todas as prestações estatais podem ser individualizadas, como o poder de segurança pública, a defesa econômica e a infraestrutura, por exemplo. Também há a prestação de serviços públicos justamente para aqueles que não podem financiar o Estado e, ao contrário, precisam de seu amparo. Por conseguinte, nem todas as tarefas estatais podem ser financiadas de forma individualizada, por meio de taxas e contribuições, sendo necessária a tributação através de impostos. Por tal razão, o Estado tributário é muito mais uma ficção que uma realidade²⁸⁵.

Já o Estado fiscal, “cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos”, é o modelo adotado pela generalidade de nações contemporâneas,²⁸⁶ justamente por portar a noção de distributividade e de impossibilidade de individualização de todas as prestações estatais.

Há também que distinguir o Estado fiscal do Estado liberal, uma vez que este último é uma das formas inaugurais do Estado Fiscal, caracterizado por uma tributação voltada apenas para o custeio do mínimo necessário ao funcionamento de um Estado pouco interventor. Em seguida ao Estado fiscal liberal surge o Estado

²⁸² DUGUIT, Léon. **Le droit objectif et la loi positive**. Paris: Albert Fontemoing Editeur, 1901.

²⁸³ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015, p. 200.

²⁸⁴ ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

²⁸⁵ NABAIS, José Casalta. *Op. Cit.*.

²⁸⁶ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015, p. 191-192.

fiscal social, cuja base tributária é mais extensa e assim também é a cobertura de demandas sociais²⁸⁷.

Ademais, Casalta Nabais destaca que estas distinções partem de um pressuposto antigo, fundado no liberalismo, de que o Estado fiscal está vinculado ao campo político e estrutural, ao passo que a sociedade está relacionada ao desempenho econômico. Nada obstante, este dualismo entre Estado fiscal e sociedade não implica necessariamente em separação total²⁸⁸. Assim, se é verdade que, de um lado, o Estado deve voltar seus esforços à política e a sociedade deve se preocupar com a economia, também é verdade que há interseção entre estas atribuições. De tal sorte, o grau de separação entre as esferas política e econômica será determinado pela modalidade de estado social ou liberal adotado pela nação.

Aliás, a figura do Estado social resplandeceu efetivamente após a I Guerra Mundial, quando se percebeu que a ausência do bem-estar social generalizado não seria combatida por iniciativa privada. Nesse momento, as ideias de John Maynard Keynes veiculadas em sua aclamada obra *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* estimularam a intervenção estatal na economia²⁸⁹. A partir de então, a luta contra as desigualdades sociais e o desemprego passa a ser apropriada pelo Estado, que deixa de agir apenas com base em suas tradicionais funções mínimas e passa a estender sua atuação ao campo econômico. É assim que, após a II Guerra Mundial, a ideia de Estado interventor fica ainda mais forte.

Com efeito, os danos causados pela II Guerra revelaram de forma explícita a necessidade de manutenção da intervenção estatal para garantia dos direitos humanos e sociais. A partir de então, as constituições exaltam a imposição da concretização de direitos fundamentais, que passam a ser prestados pelo Estado

²⁸⁷ “Por isso, ao contrário do que alguma doutrina atual afirma, recuperando ideias de J. Schumpeter, não se deve identificar o estado fiscal como estado liberal, uma vez que aquele, no entendimento que dele temos, conheceu duas modalidades ou dois tipos ao longo da sua evolução: o estado fiscal liberal, movido pela preocupação de neutralidade económica e social, e estado fiscal social, economicamente interventor e socialmente conformador. O primeiro, pretendendo-se um estado mínimo, assentava numa tributação limitada – a necessária para satisfazer as despesas estritamente decorrentes do funcionamento da máquina administrativa do estado -, uma máquina que deveria ser tão pequena quanto possível. O segundo, movido por preocupações de funcionamento global da sociedade e da economia, tem por base uma tributação alargada – a exigida pela estrutura estadual correspondente.”. In: NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015, p. 194.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 195.

²⁸⁹ KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Ed. Atlas, 1996.

como um dever permanente e crescente, expandindo-se para esferas econômica e social (mais médicos qualificados, ensino público e transporte de qualidade, estímulos estatais à exportação, à agricultura, etc.)²⁹⁰. Nesse sentido, em sua tese doutoral, Luciana Grassano aponta que o Estado passou a ser conduzido pelos anseios sociais, denotando características de intervencionismo, democracia e garantias de direitos e liberdades²⁹¹.

O Estado Social e Democrático de Direito surge, por conseguinte, para garantir a concretização dos direitos humanos e sociais de forma democrática. Outrossim, Luciana Grassano também pondera que a mudança da concepção de Estado (de absenteísta a promotor de direitos sociais) decorre da convicção de que, em verdade, o direito à liberdade requer a atuação estatal e não sua abstenção. Por outro lado, o desafio desta nova formulação de Estado é compatibilizar sua atuação com o anseio de separação e controle de poderes, proveniente da ideia liberal. Assim, o obstáculo a ser enfrentado reside na harmonização entre os postulados clássicos do Estado liberal (segurança jurídica, separação de poderes e legalidade) com as demandas sociais por igualdade material, típicas do Estado social²⁹².

É nesse contexto de desafio na busca pelo equilíbrio entre os limites de atuação do Estado Social e Democrático de Direito que a análise do poder de tributar do Estado encontra relevância fundamental. De fato, o modelo de Estado adotado revelará os direitos individuais e sociais que serão protegidos e promovidos, e, conseqüentemente, como os custos de tais direitos serão repartidos entre a sociedade.

Outrossim, é preciso destacar que no modelo capitalista baseado na propriedade privada, as demandas sociais crescem aceleradamente, não sendo possível tributar a sociedade no mesmo ritmo, caso contrário o Estado extrapolará seu poder de tributar e obstará o desempenho econômico da sociedade. Portanto, é preciso que o Estado atenda aos pleitos sociais legítimos, mas também não ignore

²⁹⁰ MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. **Estado social e tributação**: uma abordagem sobre o dever de informar e a responsabilidade por infração. Recife: Editora Universitária UFPE, 2008, p. 30.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 31.

²⁹² *Ibidem*, p. 26-27.

seus limites de atuação e, por fim, ao exercer o poder tributário, não obste a livre disponibilidade econômica dos indivíduos²⁹³.

De tal feita, se por um lado a Constituição é responsável por outorgar o poder de tributar ao Estado, por outro lado, ela também fixa limites para proteção dos direitos e garantias individuais. O desafio do Estado Democrático de Direito consiste, portanto, em balancear as necessidades sociais a uma carga tributária suportável, eficiente e que garanta a liberdade individual e a livre iniciativa dos agentes econômicos.

Nesse contexto, Luciana Grassano ensina que o princípio da proporcionalidade representa um importante aliado para ponderação entre a atuação estatal na defesa dos anseios sociais e o respeito aos interesses individuais que integram a liberdade econômica²⁹⁴. Assim, em tese, a Constituição deve promover os direitos individuais, sem que se descuide dos direitos sociais. É assim que no corpo da Constituição Federal de 1988 tem-se de um lado a livre iniciativa (art. 170, caput), a livre concorrência (art. 170, IV) e o livre exercício de qualquer atividade econômica (art. 170, parágrafo único), e, de outro lado, o estabelecimento da função social da propriedade (art. 170, III), a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII) e o objetivo de assegurar a todos existência digna nos termos da justiça social (art. 170, *caput*)²⁹⁵.

É desta forma, então, que o Estado Democrático de Direito supera a primazia individualista do Estado Liberal e garante a prestação de direitos fundamentais, do que decorrem os custos públicos. Tais custos, por seu turno, devem ser rateados entre os cidadãos contribuintes, o que constitui, por sua vez, a base de dever fundamental de pagar impostos, conforme defendido por Casalta Nabais²⁹⁶.

Em outras palavras, o poder de tributar surge com a ideia de Estado fiscal e vai se modificando de acordo com as decisões políticas do governo. Por conseguinte, ao eleger o governo e a pauta de direitos que serão albergados, a

²⁹³ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015, p. 204-217.

²⁹⁴ MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. **Estado social e tributação**: uma abordagem sobre o dever de informar e a reponsabilidade por infração. Recife: Editora Universitária UFPE, 2008, p. 33.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 33.

²⁹⁶ NABAIS, José Casalta. *Op. Cit* .

sociedade aceita seus custos e transfere ao Estado o poder de tributar para fazer frente a garantia e implementação de tais direitos. Exatamente por isso, o poder de tributar é inscrito na constituição e encontra respaldo no dever fundamental de pagar impostos.

Sobre os deveres fundamentais, Casalta Nabais ensina que, inobstante não serem tratados de maneira expressa na Constituição, compõem uma categoria constitucional própria sendo o reflexo dos direitos fundamentais²⁹⁷. Dito de outra maneira, o dever fundamental de pagar impostos e financiar o Estado fiscal revela, na realidade, a garantia de concretização dos direitos fundamentais. Além disso, o reconhecimento de direitos fundamentais filia os cidadãos a se responsabilizarem solidariamente pela implementação de tais direitos. Assim, a contribuição do cidadão com o pagamento de impostos significa também a efetivação de seu dever cívico-político de colaboração para com a sociedade²⁹⁸. Ou, ao menos, é esta a ideia.

De outro giro, se o dever de pagar impostos é uma forma de o cidadão contribuir compulsoriamente para com a comunidade, tal dever também reflete o desejo social de manutenção da propriedade privada, pois a ideia de pagamento de imposto não é compatível com o Estado proprietário. Por esta razão, ao pagar impostos, o contribuinte revela o desejo de manter a propriedade sobre algo, mas que por dever de solidariedade com a comunidade, sacrifica parte do que possui.

De fato, o pagamento de impostos não significa apenas o cumprimento de uma obrigação determinada pelo Estado por seu poder de tributar, mas sobretudo representa a contribuição individual para vida em sociedade, estruturada pelo Estado. Nesse sentido, o pagamento de impostos também é uma forma de contribuir para com a liberdade ou, como afirma Nabais, o pagamento dos impostos constitui, na verdade, o desembolso do preço para ter a sociedade que temos, assente em liberdade de um lado e dever de solidariedade do outro²⁹⁹.

²⁹⁷ “[...] os deveres fundamentais, para além de constituírem o pressuposto geral da existência e funcionamento do estado, e do conseqüente reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais no seu conjunto, se apresentam, singularmente considerados, como específicos pressupostos da proteção da vida, da liberdade e da propriedade dos indivíduos.”. In: NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015, p. 59.

²⁹⁸ STOBÉ, Luciane Aparecida Fiipini. **Estado Fiscal e cidadania solidária**: a vinculação da receita tributária às esferas locais de poder. Tese (doutorado). Programa de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2016.

²⁹⁹ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista de Direito Mackenzie**, Belo Horizonte, ano 3, n. 2, p. 9-30, out. 2007. Disponível

A forma como será distribuída a carga tributária num dado Estado revelará o que se considera mais valioso e quais direitos são efetivamente perseguidos pela respectiva sociedade. Assim, ao analisar a intensidade da carga tributária e como está distribuída entre os contribuintes, será possível constatar com qual modelo de Estado (social ou liberal) a sociedade possui mais afinidade.

Ademais, entre as espécies tributárias, o imposto é o melhor termômetro nesse sentido. Com efeito, por não possuir vínculo com a prestação estatal, apresenta nítida capacidade de modelação, podendo ser empregado de acordo com os desígnios sociais. O imposto, portanto, pode se adaptar tanto a Estados mínimos, funcionando como um tributo que se julgue “neutro”³⁰⁰, quanto a Estados sociais, atuando como instrumento de redistribuição de riqueza e direção econômica.

A este respeito, Juan Estevan defende que a escolha por imposição de impostos promove o distanciamento entre o Estado e os cidadãos, despersonalizando a relação, conferindo maior autonomia ao cidadão e garantindo-lhe, efetivamente, liberdade para desenvolvimento de suas atividades econômicas³⁰¹. Além disso, aponta ainda o autor que economias de mercado tendem a produzir desigualdades sociais materiais, sendo a intervenção do Estado, através da imposição de impostos, instrumento fundamental para diminuir tais desigualdades³⁰².

Desta feita, no Estado fiscal tendente ao liberalismo, o recolhimento de impostos ocorrerá para financiar funções eminentemente estruturais, como segurança pública, justiça e o mínimo de serviços públicos. Por outro lado, no Estado fiscal mais alinhado às demandas sociais, a arrecadação de impostos será maior, incidindo de acordo com a manifestação de riqueza do contribuinte, e objetivará o fornecimento de prestações sociais, razão pela qual, neste modelo de

em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>. Acesso em: 02 set. 2019.

³⁰⁰ A ideia de tributação neutra surge a partir do pensamento de que a tributação é um mal necessário e que, já que deve ocorrer, que seja minimamente percebida. Acredita-se que a tributação neutra é aquela capaz de não influenciar as decisões dos agentes econômicos, ou seja, a tributação não impacta a vida econômica e no livre mercado. Nesse sentido, a neutralidade tributária é pregada no modelo de estado mínimo com o intuito de não modificar a estrutura de distribuição de riquezas que existe. Apesar de se colocar aqui a existência teórica de um tributo neutro, esta autora não acredita existir neutralidade tributária. Na realidade, a tributação neutra é uma tributação regressiva, pois não enxerga quem paga e, por isso, se torna injusta.

³⁰¹ ESTEVAN, Juan Manuel Barquero. **La función del tributo em el Estado social y democrático de Derecho**. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002, p. 42.

³⁰² *Ibidem*.

Estado, a tributação desempenha função político-social. Nos Estados fiscais sociais, portanto, o imposto se apresenta como instrumento de intervenção socioeconômica com o fito de realizar redistribuição de recursos³⁰³.

É de se observar que a grande parte dos Estados contemporâneos apresentam em maior ou menor grau, responsabilidade distributiva. Estes Estados lançam mão de impostos para preservar o direito de propriedade privada, atrelando-o à sua função social no intuito de garantir a justiça fiscal por meio da distributividade.

Nesse contexto, Estados fiscais realmente comprometidos com a garantia da função social da propriedade e da justiça fiscal, desenvolvem sistemas tributários em que impera a capacidade econômica e contributiva do indivíduo, a progressividade e a extrafiscalidade.

O princípio da capacidade econômica e contributiva orienta a tributação segundo o critério da isonomia, de forma a onerar o indivíduo de acordo com sua manifestação de riqueza. Para Aliomar Baleeiro, tal princípio significa a própria espinha dorsal da justiça tributária³⁰⁴. Por conseguinte, a tributação segundo a capacidade econômica diferencia os contribuintes a partir de suas rendas e patrimônios para que a carga imposta se torne justa. Neste sentido, Douglas Yamashita manifesta que a tributação segundo a capacidade econômica e contributiva se revela um critério natural de tratamento isonômico entre os contribuintes³⁰⁵.

Ademais, o melhor instrumento para garantir a efetivação do princípio da capacidade contributiva é o subprincípio da progressividade, já que é capaz de individualizar de maneira contundente os níveis de riqueza a serem tributados. Assim, a progressividade pode ser aplicada aos impostos incidentes sobre a propriedade, a renda, a herança e a itens supérfluos, de maneira a tornar a contribuição de cada indivíduo a mais personalizada e justa possível. Com efeito, é de se notar que nos países cuja carga tributária é pouco progressiva há muito mais

³⁰³ STOBE, Luciane Aparecida Fiipini. **Estado Fiscal e cidadania solidária**: a vinculação da receita tributária às esferas locais de poder. Tese (doutorado). Programa de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2016. pp. 76-79.

³⁰⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. atual. Atualização de Misabel Breu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 245.

³⁰⁵ YAMASHITA, Douglas. Princípio da Solidariedade em Direito Tributário: In: GRECO, Marco Aurélio; GODOY, Marciano Seabra de (Coord.) **Planejamento Tributário**. São Paulo: Dialética, 2004, p. 53-67.

desigualdade social e influência de poder dos mais ricos³⁰⁶. Para Piketty, a progressividade é um elemento indispensável, não apenas ao Estado social, mas à própria viabilidade do século XXI³⁰⁷.

Apesar da consagração do princípio da progressividade no art. 145, §1º, da Constituição Federal de 1988, Ricardo Lodi ressalta que tal princípio encontrou obstáculos tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Com efeito, juristas, como Ricardo Lobo Torres, manifestaram-se contrariamente ao princípio por entenderem se tratar de fator socialista na tributação. Já o Supremo Tribunal Federal também era contrário ao princípio, por entender que a progressividade não significaria a concretização da capacidade econômica do contribuinte, sendo a proporcionalidade suficiente para tal desiderato. O STF entendia igualmente haver necessidade de expressa previsão constitucional de alíquotas progressivas para os tributos em espécie. Assim, a partir da tese manifestada pelo Supremo, até 2013, apenas o ITR, IPTU e IR poderiam implementar progressividade de alíquotas. Ocorre que, ao julgar o RE nº 562.045/RS³⁰⁸, o STF modificou o posicionamento, passando a entender que a progressividade é uma decorrência natural do princípio da capacidade contributiva e da igualdade material, portanto, aplicável a todos os impostos³⁰⁹. No mesmo sentido, ao julgar o RE 720.945/SP, o STF entendeu ser possível a aplicação de alíquotas progressivas na incidência de impostos diretos, no específico caso, de ITR, mesmo antes da EC nº 42/2013, por guardar observância com o art. 153, §4º, CF/88 e com o princípio da capacidade contributiva prevista no art. 145, §1º, CF³¹⁰.

³⁰⁶ STIGLITZ, JOSEPH E. **O preço da desigualdade**. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Editora Bertrand, 2014.

³⁰⁷ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

³⁰⁸ Ementa: Recurso Extraordinário. Constitucional. Tributário. Lei estadual: progressividade de alíquota de imposto sobre transmissão causa mortis e doação de bens e direitos. Constitucionalidade. Art. 145, § 1º, da constituição da república. Princípio da igualdade material tributária. Observância da capacidade contributiva. Recurso extraordinário provido. *In*: BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 562.045**. Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, Relator(a) p/ acórdão Min. Cármen

Lúcia, Tribunal Pleno, 6 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 30 ago. 2019.

³⁰⁹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2019, p. 190.

³¹⁰ Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. ITR. PROGRESSIVIDADE DE ALÍQUOTAS EM PERÍODO ANTERIOR À EC 42/2003. LEI 8.847/1994. INEXISTÊNCIA DE CONTRARIEDADE À REDAÇÃO ORIGINAL DO 153, § 4º, DA CF. ART. 145, § 1º, DA CF. NECESSIDADE DE TODOS OS IMPOSTOS GUARDAREM RELAÇÃO COM A

Por fim, a extrafiscalidade atua conjuntamente com a função fiscal do tributo, promovendo muito mais que a simples arrecadação para financiamento do Estado. A extrafiscalidade, ou emprego do viés indutor na tributação, representa a intervenção estatal no domínio econômico com o objetivo explícito de induzir comportamentos sociais e econômicos. De tal feita, a extrafiscalidade complementa a função fiscal primária do imposto, trazendo o viés ideológico da sociedade para a arrecadação de impostos.

É relevante admitir que todo tributo possui algum nível de perspectiva extrafiscal. Ocorre que alguns são empregados com a função essencial de induzir certas condutas. Exatamente por isso, Alfredo Augusto Becker afirma não ser possível ignorar o finalismo extrafiscal na construção dos tributos, pois fiscalidade e extrafiscalidade coexistem, prevalecendo uma ou outra característica a depender do objetivo perseguido³¹¹.

Ponderando o princípio da capacidade econômica com o viés extrafiscal de alguns impostos, Juan Enrique Varona Alabern expressa que a extrafiscalidade é uma forma de atenuar a capacidade econômica do contribuinte, pois entre sujeitos que revelam o mesmo grau de riqueza será beneficiado aquele que adeque seu comportamento ao que é buscado pelo Estado.

Neste sentido, quando a capacidade econômica perde espaço em razão da extrafiscalidade, a finalidade perseguida pelo Estado deverá servir como critério de ponderação, já que a diferença de carga fiscal não virá em razão da capacidade econômica dos contribuintes, mas do atendimento ao desígnio estatal. Por conseguinte, a diferença de carga imposta a contribuintes que manifestam mesma riqueza se justifica em razão do objetivo extrafiscal perseguido. Juan Enrique acertadamente pontua que:

CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUJEITO PASSIVO, INDEPENDENTEMENTE DE POSSUIREM CARÁTER REAL OU PESSOAL. IMPOSTOS DIRETOS. UTILIZAÇÃO DE ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Nos termos do art. 145, § 1º, da CF, todos os impostos, independentemente de seu caráter real ou pessoal, devem guardar relação com a capacidade contributiva do sujeito passivo e, tratando-se de impostos diretos, será legítima a adoção de alíquotas progressivas.. II – Constitucionalidade da previsão de sistema progressivo de alíquotas para o imposto sobre a propriedade territorial rural mesmo antes da EC 42/2003. III – Agravo regimental a que se nega provimento.

In: BRASIL. Superior Tribunal Federal. (2. Turma). **Recurso Extraordinário nº 720.945 AgR**. Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, 9 de setembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6760416>. Acesso em:

³¹¹ BECKER. Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Editora Noeses, 2007, p. 624.

Assim, pode acontecer que um imposto que grave atividades econômicas contaminantes obrigue a pagar mais um sujeito que outro e, apesar de suas respectivas atividades gerarem a mesma riqueza, as do primeiro contaminam mais que as do segundo. Portanto, nesta classe de imposto, há que integrar o fim extrafiscal no princípio da igualdade, o qual incorporará como critério de contraste o objetivo extrafiscal, também protegido pela constituição³¹².

No mesmo sentido, Aliomar Baleeiro entende que inobstante o princípio da capacidade econômica ser a espinha dorsal da Justiça Tributária, por representar o critério que consubstancia o princípio da igualdade, não é o único e, por vezes, deve dar lugar a outros. Assim, através de critérios constitucionalmente válidos, a capacidade contributiva deve dar lugar à extrafiscalidade, a fim de efetivar determinadas condutas desejadas pelo Estado.³¹³

Casalta Nabais pondera, por outro lado, que o caráter fiscal deve preponderar sobre a extrafiscalidade. Para ele, o imposto deve ser implementado primordialmente com a função arrecadatória, pois este é o seu papel no Estado fiscal contemporâneo em que os contribuintes decidem qual a parcela de seu patrimônio e renda será afetada para cooperação com a sociedade. De tal feita, o implemento da ferramenta extrafiscal deve ser a exceção, sob pena de ferimento ao princípio da capacidade contributiva³¹⁴.

Portanto, o critério da extrafiscalidade pode ser muito bem empregado para promover justiça social, como poderia ocorrer através da progressividade de alíquotas do imposto sobre propriedade territorial rural segundo a dimensão da propriedade e sua utilização. Ocorre que, ao implementar a extrafiscalidade, não se pode descuidar da ponderação primordial do princípio da capacidade contributiva sob pena de a intervenção estatal se tornar instrumento de promoção de injustiça fiscal.

Por tudo isso, o desafio do Estado fiscal consistirá em estruturar o sistema tributário de modo a harmonizar a relevância e o custo dos direitos a serem prestados à sociedade com a capacidade econômica e contributiva dos

³¹² Tradução nossa. ALABERN, Juan Enrique Varona. **Extrafiscalidad y dogmática**. Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 74.

³¹³ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 308-309.

³¹⁴ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015, p. 245.

contribuintes. Além disso, na implementação da justiça social, o Estado fiscal também deverá induzir os agentes econômicos a desenvolverem atividades ou empregarem a propriedade sem descuidar da sua função social.

Ao observar a estrutura das leis tributárias brasileiras sob a luz das ponderações até aqui expendidas, é possível constatar que existem normas voltadas para a distribuição de rendas. No entanto, há, preponderantemente, normas que tornam o sistema tributário bastante injusto, ineficiente e incapaz de conduzir à distribuição de riquezas. Ao contrário, fortalecem ainda mais as desigualdades socioeconômicas entre os cidadãos. Este é exatamente o caso do imposto sobre a propriedade territorial rural, conforme será demonstrado no tópico 3.2 deste capítulo.

4.1.2 Mecanismos de tributação para uma justiça distributiva

Conforme visto, a função primordial do Estado fiscal é estruturar seu ordenamento tributário de forma a compatibilizar as demandas por concretização de direitos humanos e sociais com uma carga tributária eficiente, justa e que permita, ainda, promover distribuição de riquezas e combater a desigualdade, sem prejudicar a livre disponibilidade da propriedade de seus contribuintes. A busca pela erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades, portanto, deve ser instrumentalizada através de mecanismos do sistema tributário, de modo que a livre iniciativa seja harmonizada à justiça social.

De acordo com recente estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI), a implementação de sistemas tributários distributivos é capaz de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais e, ao contrário do que muito se propaga, tal mecanismo funciona como verdadeiro estímulo ao desenvolvimento de muitos países³¹⁵. Além do estudo do FMI, diversos outros também demonstram as vantagens de implementação de uma política fiscal distributiva não apenas para os indivíduos que se encontram à margem do crescimento econômico, mas para toda sociedade. Assim, a função distributiva da política fiscal permite não apenas auferir recursos para prestação de serviços públicos, mas também transferir renda e patrimônio aos mais pobres de maneira a incorporá-los no mercado econômico.

³¹⁵ International Monetary Fund. **Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective**. Washington: International Monetary Fund, jun. 2015.

A esse respeito, já em 1997, ao apresentar seus estudos econômicos na obra *Economia da desigualdade*, Thomas Piketty defendeu a relevância primordial da tributação como mecanismo de redução das desigualdades. Ele afirma:

O instrumento privilegiado na redistribuição pura é a redistribuição fiscal que, por meio de tributações e transferências, permite corrigir a desigualdade das rendas produzidas pelas desigualdades das dotações iniciais e pelas forças do mercado, ao mesmo tempo que preserva ao máximo a função alocativa do sistema de preços.³¹⁶

Nesse contexto, vale observar a experiência dos países mais desenvolvidos, como os europeus, que também apresentam desigualdades resultantes do modelo capitalista, sendo a tributação o instrumento empregado para combatê-las. Tanto é verdade que a desigualdade se revela muito maior antes da tributação. Outrossim, nos Estados Unidos, em que os instrumentos de Estado social foram retraindo desde os anos 60, a desigualdade cresce muito mais rapidamente.

À guisa de exemplo, Branko Milanovic apresenta estudos mensurando o coeficiente de Gini no Canadá antes e depois da tributação sobre a renda e constata que, antes da tributação, a desigualdade de renda atinge o patamar de 0,47, ao passo que com a tributação, o índice de desigualdade cai para 0,33³¹⁷.

Por outro lado, os países em desenvolvimento apresentam crescentes índices de desigualdade, o que demonstra que as políticas fiscais empregadas não estão sendo suficientes para conter o avanço da desigualdade.

Ricardo Lodi também defende que, como a tributação atua *a posteriori*, incidindo sobre os resultados econômicos positivos, constitui o meio menos gravoso à livre iniciativa por não interferir no modo de acumulação típico do capitalismo³¹⁸. De fato, a tributação é uma forma indireta de atuação do Estado fiscal sobre os resultados econômicos dos indivíduos muito menos agressiva que a atuação pré-tributária do Estado proprietário centralizador que restringe o direito de propriedade privada e, com isso, obsta a livre iniciativa³¹⁹.

³¹⁶ PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

³¹⁷ MILANOVIC, Branko. **Global Inequality**. A new approach for the age of globalization. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University, 2016, p. 228.

³¹⁸ RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2019, p. 173.

³¹⁹ *Ibidem*.

Ainda segundo Lodi, através da implementação de impostos sobre renda, patrimônio, herança e, em alguma medida, também sobre produtos de luxo, é possível imprimir grandes avanços no combate à pobreza e à desigualdade. E se, além disso, o Estado emprega tais recursos fiscais para prestação de serviços como saúde, educação, assistência social e transferência de renda direta à população mais desfavorecida, promoverá contundente ação de justiça social³²⁰.

Portanto, não há dúvidas quanto à relevância da tributação como instrumento de redução de pobreza e desigualdade. Nessa toada, ao ampliar de forma racional e justa a base tributária, é possível não apenas obter os recursos necessários à efetivação dos direitos sociais, mas também provocar comportamentos desejáveis ao desenvolvimento da sociedade.

À guisa de exemplo, é possível lançar mão de uma tributação mais progressiva sobre renda e incentivar o trabalho em detrimento do *rentismo*. Também é possível imprimir maior progressividade no imposto sobre a herança e, com isso, fomentar o desempenho dos indivíduos e desestimular a acumulação de riqueza intergeracional e imerecida. É possível também conferir maior progressividade ao imposto sobre a propriedade rural a fim de evitar a utilização da terra para fins especulativos e estabelecer um maior grau de redistribuição de propriedades rurais e, com isso, democratizar a participação do homem no campo. Igualmente, por meio de tributação sobre os grandes capitais, é possível regular os efeitos danosos do capitalismo, e, assim, limitar a espiral desigualadora sem fim e viabilizar um controle eficaz das crises financeiras e bancárias³²¹.

Tais possibilidades revelam que o sucesso da justiça fiscal decorre da forma como está disposta a tributação, sendo relevante a ponderação sobre a distribuição das bases econômicas escolhidas para serem tributadas, bem como seus aspectos quantitativos³²². Em outras palavras, a partir da análise sobre quem, quanto e em que medida tributar será possível traçar o panorama da distribuição de riquezas na sociedade, em que nível ocorre desigualdade e se há intenção de combatê-la.

Assim, vê-se que a solução tributária proposta pelo Estado fiscal social passa exatamente pela tríade que fundamenta o modelo capitalista: propriedade

³²⁰ RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2019, p. 174

³²¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014, p. 510.

³²² RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Op. Cit.*, p. 175.

privada, liberdade e individualidade. Desta sorte, o Estado fiscal justo deve empreender esforços para tributar a renda, o capital e a propriedade segundo a capacidade econômica do contribuinte, de maneira mais individualizada e progressiva possível. Estes ensinamentos, inclusive, devem ser reportados à realidade brasileira.

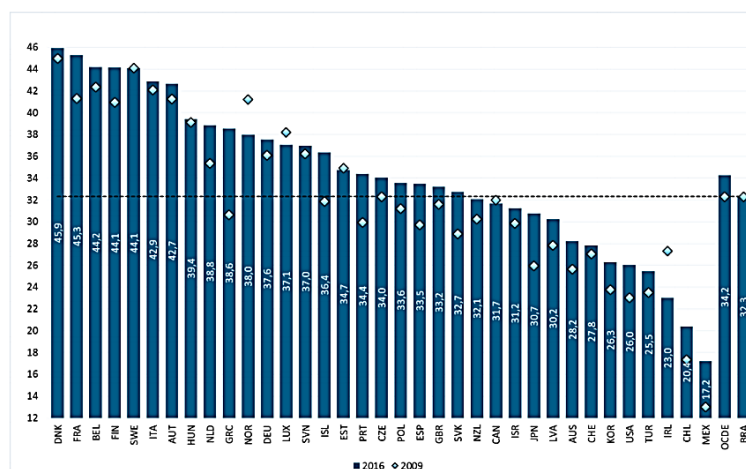
4.2 A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NO BRASIL

4.2.1 Sistema tributário brasileiro: um caso de injustiça fiscal

No Brasil, contrariamente aos pressupostos da tributação justa acima discriminados, observa-se que a carga tributária incide majoritariamente sobre o consumo de bens e serviços e, em vez de reduzir as desigualdades, este modelo de tributação regressiva apenas a fortalece. Com efeito, ao estabelecer uma tributação predominantemente indireta, o Estado brasileiro penaliza os cidadãos mais desfavorecidos, condenando-os a arcar com carga tributária proporcionalmente mais elevada que a dos mais ricos.

Nesse sentido, é importante verificar que, desde a Constituição Federal de 1988, houve uma expansão da carga tributária para fazer frente aos direitos fundamentais que foram incorporados. A partir de então, a carga tributária brasileira é comparável à média dos países que compõem a OCDE. Em 2016, a carga tributária brasileira estava no patamar de 32,3% do PIB, pouco abaixo de 34,2% observada na média dos países da OCDE ³²³. É o que se pode constatar a partir do gráfico abaixo, elaborado pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal – IFI, que mostra a parcela da carga tributária sobre o PIB:

³²³ BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Gráfico 20 - Brasil e países da OCDE, participação (%) do PIB em 2009 e 2016

Fonte: Cálculos da IFI para Brasil e dados da OECD.Stat para os demais países. Siglas: Austrália (AUS), Áustria (AUT), Bélgica (BEL), Canadá (CAN), Chile (CHL), República Checa (CZE), Dinamarca (DNK), Estônia (EST), Finlândia (FIN), França (FRA), Alemanha (DEU), Grécia (GRC), Hungria (HUN), Islândia (ISL), Irlanda (IRL), Israel (ISR), Itália (ITA), Japão (JPN), Coreia do Sul (KOR), Letônia (LVA), Luxemburgo (LUX), México (MEX), Holanda (NLD), Nova Zelândia (NZL), Noruega (NOR), Polônia (POL), Portugal (PRT), República Eslovaca (SVK), Eslovênia (SVN), Espanha (ESP), Suécia (SWE), Suíça (CHE), Turquia (TUR), Reino Unido (GBR).

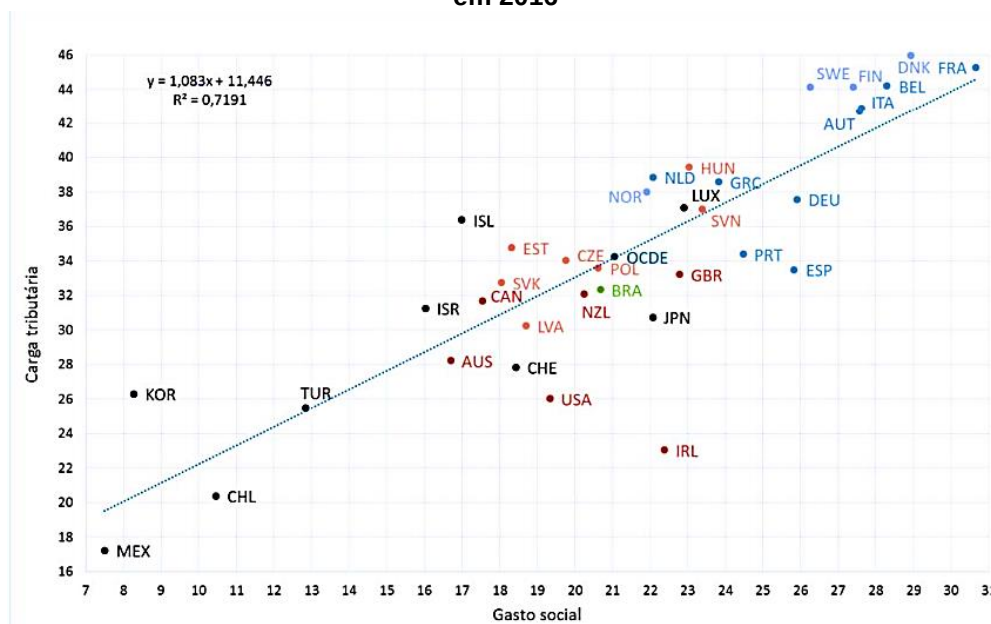
Fonte: Instituição Fiscal Independente – IFI

É interessante notar também que a carga tributária brasileira se manteve estagnada em 32,3% do PIB desde 2009, o que mostra que, se houve algum esforço político para aumentar a base tributada, não se constata qualquer efeito positivo. Por outro lado, dos 36 países que compõem a OCDE, 30 lograram êxito em expandir a carga tributária entre 2009 e 2016. A partir deste comparativo, é possível conjecturar que o Brasil perdeu fôlego na implantação de políticas distributivas, contrariamente aos países desenvolvidos da OCDE.

Vale destacar que a carga tributária de países como México e Chile, embora apresentem crescimento desde 2009, permanecem baixas. Isso é explicado pelo fato de que tais países possuem reduzidos níveis de investimentos e gastos sociais, ao contrário de países como França e Dinamarca que promovem elevados gastos sociais.

É relevante ressaltar que o Brasil emprega apenas 20,7% do PIB com gastos sociais, o que está muito aquém do que é implementado pelos países mais desenvolvidos da OCDE que buscam conferir estado de bem-estar social à sociedade. Interessante notar que os Estados Unidos possuem uma carga tributária abaixo da média dos países da OCDE, mas não empreendem muitos gastos sociais, de forma que a parcela destes gastos no PIB é pouco acima de 19%, como se pode examinar do gráfico abaixo:

Gráfico 21 - Carga tributária e gasto social: Brasil e países da OCDE, participação (%) do PIB em 2016



Fonte: Instituição Fiscal Independente - IFI

Ademais, a comparação da carga tributária brasileira com a dos países da OCDE permite ratificar a hipótese de que o problema não é o volume da arrecadação, mas qual base econômica e quem está sendo tributado.

De fato, ao analisar a forma como a carga tributária brasileira está distribuída, vê-se que há muito mais peso dos impostos sobre o consumo. Contrariamente, os países que conseguiram estabelecer maior nível de bem-estar e equidade social promovem uma tributação maior sobre a renda que sobre o consumo. A esse respeito, vale trazer à baila o caso dos Estados Unidos que, apesar de ter uma carga tributária menor e abarcar menos demandas sociais que o Brasil, sua carga tributária é mais progressiva, já que lá 12,7% da carga recai sobre a renda e apenas 4,5% recai sobre o consumo³²⁴.

Na tabela abaixo é possível ver com clareza a inversão da tributação sobre renda e consumo entre os países da OCDE e o Brasil:

³²⁴ BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2017**. Brasília: Ministério da Fazenda, nov. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

Tabela 6 - Evolução da Carga Tributária (% do PIB) - Brasil e Média OCDE (31 países)**Evolução da Carga Tributária (% do PIB) - Brasil e Média OCDE (31 países)**

	Carga Tributária Total		Renda, Lucros e Ganhos de		Folha de Salários		Propriedade		Bens e Serviços		Outros	
	2007	2016	2007	2016	2007	2016	2007	2016	2007	2016	2007	2016
Brasil	33,6	32,3	6,5	6,5	8,2	8,5	1,2	1,5	16,0	15,4	1,7	0,5
Média OCDE ⁽¹⁾	34,7	35,1	12,4	11,7	9,1	9,8	1,8	1,9	11,0	11,4	0,2	0,2

Fonte: OECD Revenue Statistics. <https://stats.oecd.org>

(1) Média de 31 países da OCDE

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil a partir de dados da OCDE

Nesse sentido, observando a tabela que segue, com os dados da carga tributária brasileira entre os anos de 2016 e 2017 ³²⁵, constata-se um dado assustador: ao passo que 48,4% da carga tributária recai sobre o consumo (ICMS, IPI, ISS, PIS/PASEP, CIDE, IPI e IE), apenas 19% incide sobre a renda e menos de 5% sobre a propriedade:

Tabela 7 - Carga Tributária e Variações por Base de Incidência - 2017 x 2016**Carga Tributária e Variações por Base de Incidência - 2017 x 2016**

Cód.	Tipo de Base	Arrecadação [R\$ milhões]			% PIB			% da Arrecadação		
		2016	2017	Variação	2016	2017	Var (p.p. do PIB)	2016	2017	Var (p.p. da)
0000	Total:	2.021.164,68	2.127.369,88	106.205,21	32,29%	32,43%	0,14	100,00%	100,00%	0,00
1000	Renda	404.390,60	408.941,58	4.550,98	6,46%	6,23%	-0,23	20,01%	19,22%	-0,78
2000	Folha de Salários	530.191,99	555.582,33	25.390,33	8,47%	8,47%	-0,00	26,23%	26,12%	-0,12
3000	Propriedade	91.379,43	97.512,32	6.132,90	1,46%	1,49%	0,03	4,52%	4,58%	0,06
4000	Bens e Serviços	961.400,45	1.030.411,76	69.011,31	15,36%	15,71%	0,35	47,57%	48,44%	0,87
5000	Trans. Financeiras	33.644,91	34.683,11	1.038,20	0,54%	0,53%	-0,01	1,66%	1,63%	-0,03
9000	Outros	157,30	238,79	81,49	0,00%	0,00%	0,00	0,01%	0,01%	0,00

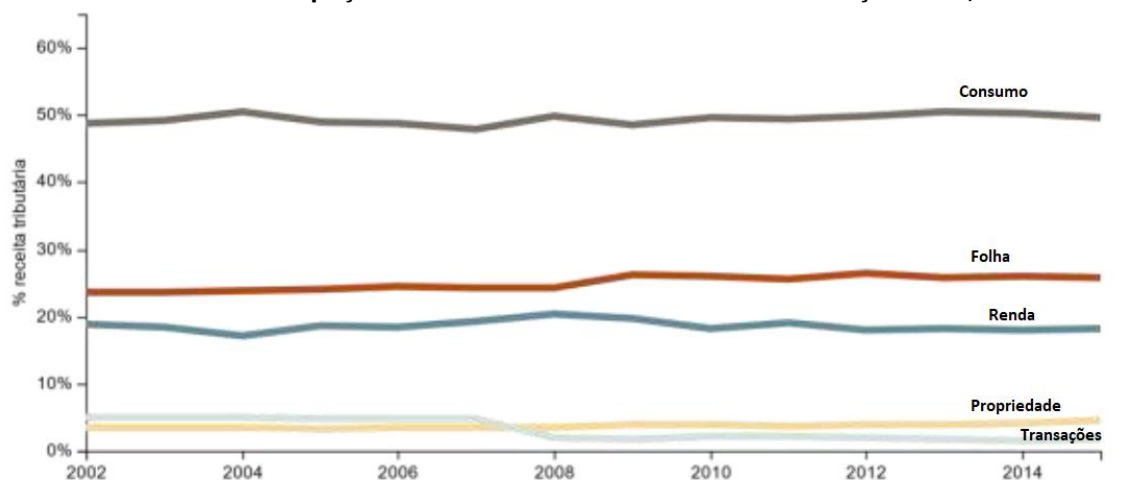
Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

A tabela acima não permite dúvidas quanto à incidência demasiadamente amarga da tributação sobre o consumo, o que faz com que todos os indivíduos, independentemente da capacidade contributiva, arquem conjuntamente (em igualdade formal) com quase metade da carga tributária brasileira. Esta pesada carga indireta reflete uma verdadeira perversidade e regressividade do sistema tributário brasileiro, pois, ao não enxergar o contribuinte, afeta seus recursos de maneira inversamente proporcional ao seu poder aquisitivo.

³²⁵ *Ibidem*.

No gráfico abaixo, é possível constatar de forma clara a dissonância entre a tributação sobre o consumo – que recai sobre todos – e a tributação sobre quem possui propriedade ou realiza transações financeiras:

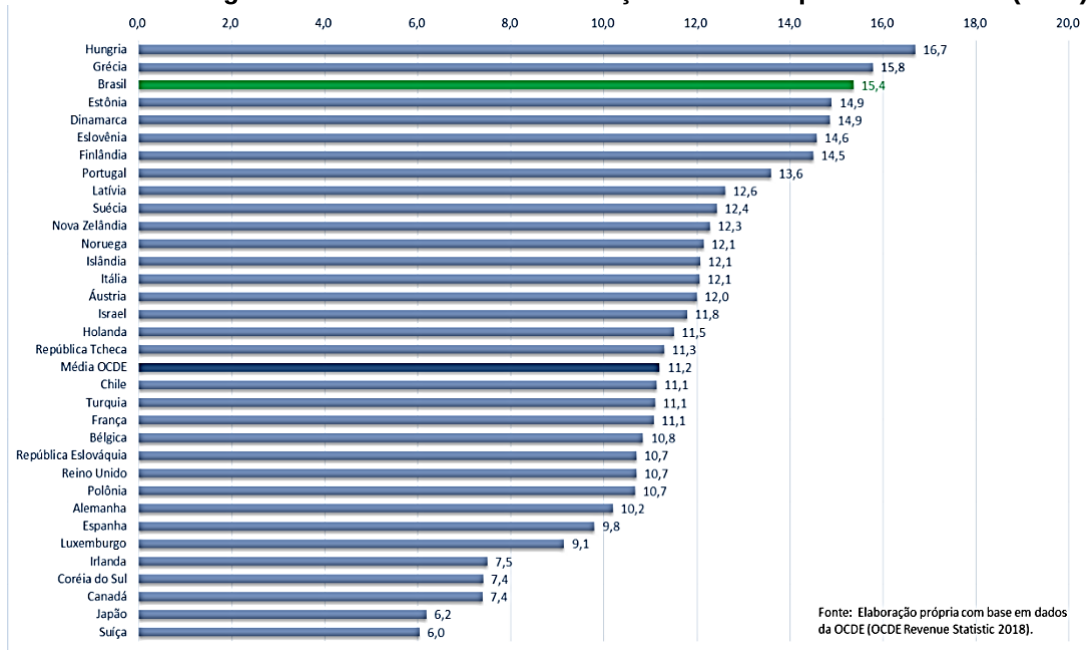
Gráfico 22 - Participação das bases de incidência na arrecadação total, 2002 a 2015



Fonte de dados Receita Federal – Elaborado por Celina Gontijo Leão e Lincoln Frias

Na tabela abaixo, confirma-se que a tributação brasileira sobre consumo de bens e serviços está entre as mais pesadas no comparativo com os países da OCDE. Por outro lado, nos países mais igualitários, a tributação indireta é menor:

Gráfico 23 - Carga tributária sobre bens e serviços – Brasil e países da OCDE (2015)



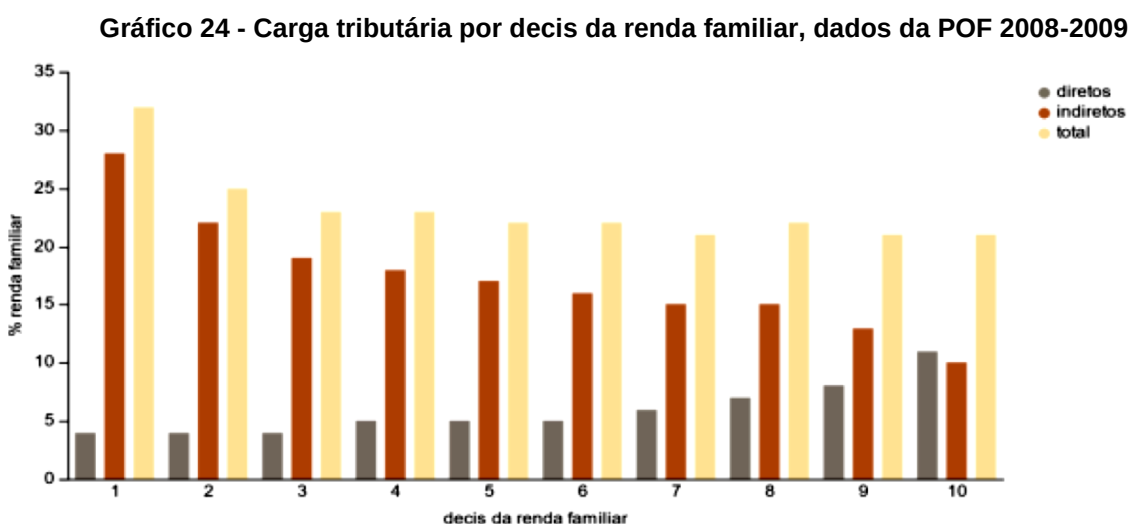
Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE (OCDE Revenue Statistic 2018).

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil a partir de dados da OCDE

Este formato de tributação indireta é bastante regressivo porque não individualiza o contribuinte e, exatamente por isso, não é isonômica. Ao contrário, promove uma brutal injustiça, pois impõe a sujeitos com diferentes capacidades contributivas o mesmo valor a ser pago ao Estado.

A situação decorrente da tributação indireta pode ser traduzida no seguinte exemplo clássico: se uma pessoa que recebe uma renda mensal de R\$ 100.000,00 compra um pacote de feijão a R\$ 10,00, ela terá dispendido 0,01% de sua renda com este pacote de feijão. Por outro lado, se uma pessoa que auferir renda de R\$ 1.000,00 compra este mesmo pacote de feijão, ela terá dispendido 1% de sua renda. Lembremos, no entanto, que mais de 23,3 milhões brasileiros vivem com menos de R\$ 233 por mês³²⁶. Ou seja, 12% da população brasileira utiliza 5% de sua renda mensal para comprar um único pacote de feijão.

A partir de dados de 2015, do IPEA e da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), é possível constatar o peso da tributação indireta para as famílias mais pobres. O gráfico abaixo demonstra o peso da carga tributária para os dez grupos de famílias brasileiras, conforme a renda familiar. Comprova-se que no primeiro decil – das famílias mais pobres – o peso da tributação indireta é maior que para as famílias que estão entre as 10% mais ricas.



Fonte: Elaborado por Celina Gontijo Leão e Lincoln Frias

³²⁶ NERI, Marcelo. **Escalada da Desigualdade**: qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019, p. 6.

Uma vez que o valor do tributo sobre o consumo é mais expressivo para os mais pobres, a tributação indireta funciona como um instrumento que consolida a desigualdade de recursos. A tributação sobre o consumo onera mais quem tem menos, sendo, portanto, regressiva.

Não é demais ratificar que esta regressividade inerente à tributação sobre o consumo anda na contramão da justiça distributiva, favorecendo, inclusive, a acumulação de capital pelos indivíduos mais abastados. Em contrapartida, aqueles que nada têm e sacrificam seu salário (quando o possuem) para adquirir itens de sobrevivência básicos, não conseguem poupar para formar patrimônio. Por tal razão, a tributação indireta favorece justamente os que não necessitam da atuação estatal e, ao invés de promover justiça social, reforça ainda mais a concentração de riqueza entre poucos e o aumento da pobreza entre a maioria.

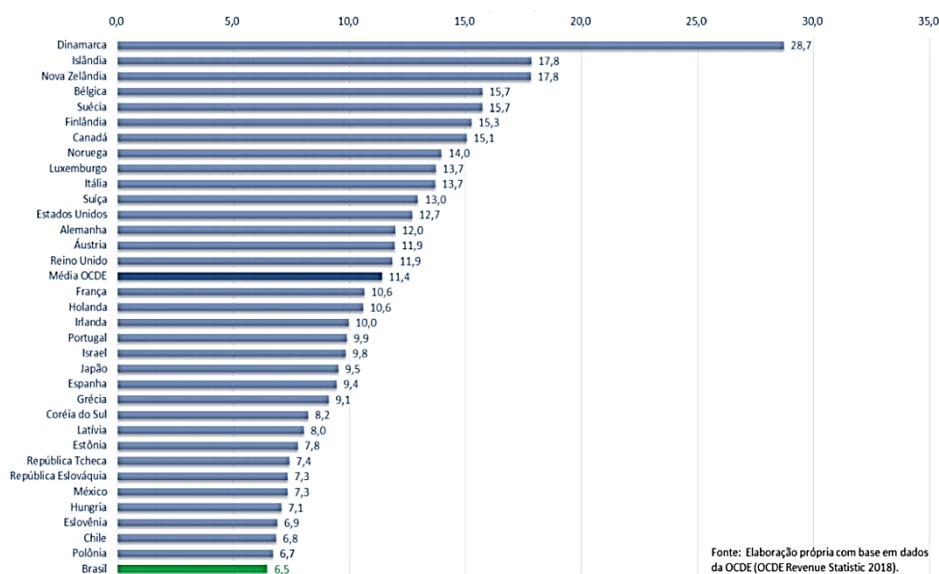
Contrariamente ao que ocorre no Brasil, Thomas Piketty pondera que o processo de evolução do Estado fiscal e social nos países ricos de hoje foi fundamental ao seu desenvolvimento³²⁷. Com efeito, ao observar a carga tributária dos países mais desenvolvidos, vê-se que há uma predominância de incidência tributária sobre patrimônio e renda, e não sobre o consumo.

Neste oportuno, confira-se o gráfico abaixo com carga tributária sobre a renda nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e o Brasil³²⁸:

³²⁷ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014, p. 478.

³²⁸ BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2017**. Brasília: Ministério da Fazenda, nov. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

Gráfico 25 - Carga tributária sobre a renda, lucro e ganho de capital – Brasil e países da OCDE - 2016



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil a partir de dados da OCDE

Vê-se, à guisa de exemplo que, nos países nórdicos, onde há forte tendência à igualdade, a tributação recai majoritariamente sobre a renda. Na média dos países da OCDE, a carga tributária sobre a renda está em torno de 11,4%, ao passo que a carga tributária brasileira sobre a renda está bem abaixo, no patamar de 6,5%.

Acerca da tributação sobre a renda no caso brasileiro, é imperioso destacar a baixa progressividade do imposto de renda, que praticamente não atinge as rendas maiores e, por outro lado, extrai parte significativa das rendas menores.

Além disso, o Brasil e a Estônia figuram como únicos países do mundo que não tributam distribuição de lucros e dividendos a pessoas físicas. Segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA³²⁹, a tributação de lucros e dividendos, mesmo sob a alíquota máxima de 15%, teria conferido em 2015 uma arrecadação de 60 bilhões – valor maior que o despendido com o Programa Bolsa Família, que efetivamente apresenta resultados econômicos efetivos³³⁰.

Além disso, o mesmo estudo mostra que, no ano de 2016, dos 21,4 milhões de declarantes do IRPF com renda mensal de até 10 salários mínimos, quase 90%

³²⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Desafios da Nação**. Brasília, 2018, vol. 2. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34502&catid=410&Itemid=433. Acesso em: 10 ago. 2019.

³³⁰ Cf. tópico 2.1.4 do Capítulo 2 desta tese.

dos rendimentos foram tributados e apenas 13% isentos. Por outro lado, 70% dos rendimentos das pessoas que tem renda mensal superior a 160 salários mínimos, foram isentos, sendo que a maior parte destes rendimentos isentos (mais precisamente, R\$ 334 bilhões) são oriundos de distribuição de lucros e dividendos.

A ideia defendida pela Lei nº 9.249/95 – que implantou a isenção da distribuição de lucros e dividendos – foi de estimular o reinvestimento e conferir maior eficiência ao mercado. No entanto, passados mais de 20 anos da implantação desta política de “trickle down”, não foi constatada a prática destes reinvestimentos, nem aumento de contratação de empregados ou reaquecimento econômico em razão da desoneração da distribuição de lucros e dividendos. Na realidade, esta é mais uma decisão que transforma o Brasil num paraíso dos ricos³³¹.

No estudo intitulado *Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil*, divulgado em 2017 pelo anterior Ministério da Fazenda, em que foram utilizados dados do PNAD de 2015 para avaliação das políticas de redistribuição de rendas, constatou-se a redução do índice de Gini após a incidência do imposto de renda, comprovando o impacto dos tributos diretos sobre a transferência de renda e a redução das desigualdades. O estudo parte da renda inicial, que é o salário e outras fontes privadas de remuneração, adicionando o efeito das transferências públicas monetárias (como aposentadorias e pensões), do que decorre a renda bruta. Desta renda bruta são deduzidos o imposto de renda e as contribuições previdenciárias, resultando na renda disponível. Esta renda disponível é afetada (em maior ou menor grau) pelos tributos indiretos, como ICMS, IPI, Cofins, chegando-se então à renda final.

O gráfico abaixo demonstra, portanto, o efeito de transferências diretas e dos tributos sobre a renda na redução da desigualdade. Por outro lado, a adição de tributos sobre o consumo faz o coeficiente de Gini aumentar novamente. Assim, comparando-se a renda inicial com a renda final, há uma redução de apenas 17% do coeficiente de Gini, o que é bastante baixo, sobretudo quando comparado a países mais desenvolvidos³³².

³³¹ GOBETTI, Sérgio Wulff. **Tributação do capital no brasil e no mundo**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD_2380.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

³³² BRASIL. Ministério da Fazenda. **Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil**. Brasília, dez. 2017. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf. Acesso em:

Figura 4 - Fluxograma estágios da renda - Ministério da Fazenda - 2015

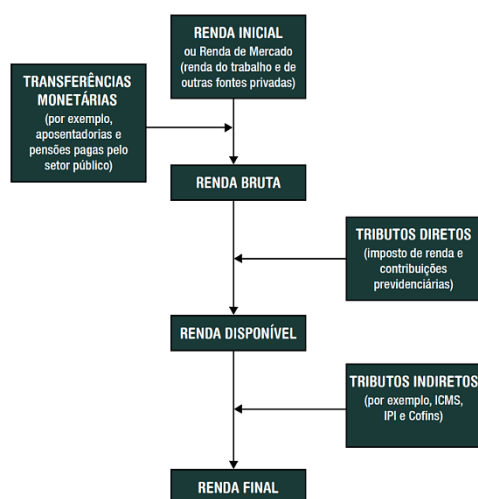
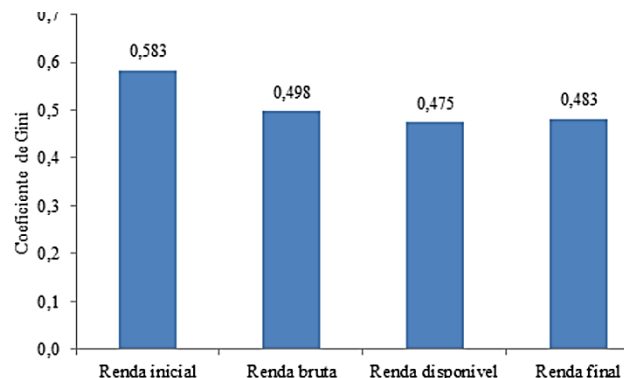


Gráfico 26 - Coeficiente de Gini em cada Estágio da Distribuição de Renda

Fonte:
Ministério da
Fazenda - 2015

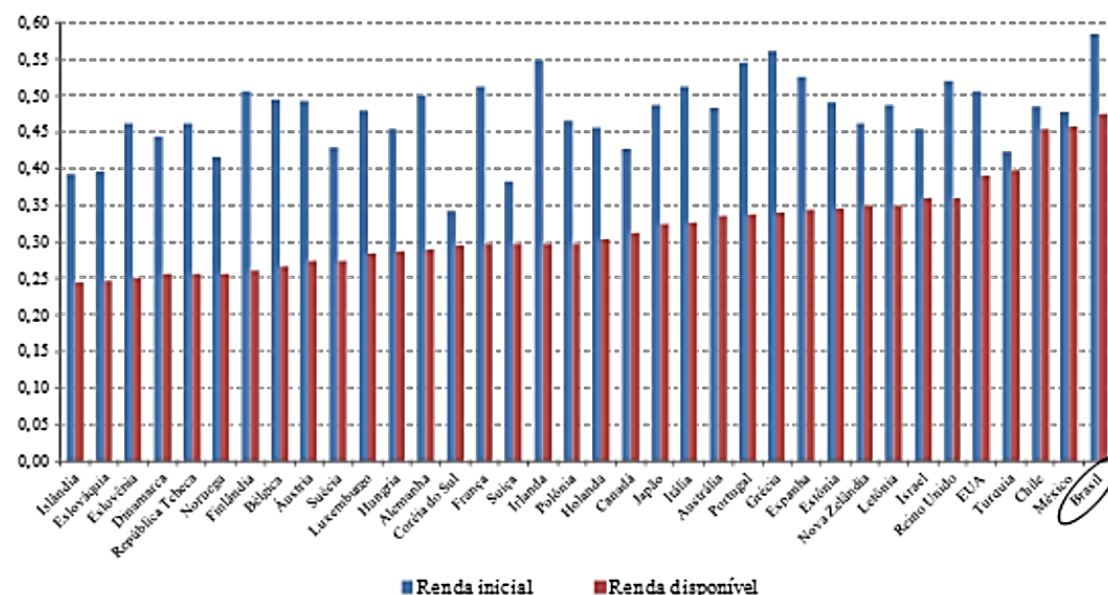


Outrossim, é válido alertar que o indicador é ainda pior. Isto porque o estudo realizado pelo anterior Ministério da Fazenda levou em consideração os dados do PNAD que decompõem a população brasileira em cinco grupos de acordo com a renda bruta domiciliar. Assim, a população é dividida em cinco quintis, que representam grupos de igual tamanho: o primeiro quintil é formado pelos 20% de menor renda e assim por diante. Ao perceber que foram considerados como faixas de corte R\$ 368,67, R\$ 607,78, R\$ 892,31, R\$1.468,66 (em termos de renda bruta domiciliar per capita mensal, em reais de 2015), é possível concluir que esta pesquisa não abarca a concentração de renda entre os 10% e os 1% mais ricos, o que permite concluir que, na realidade, a desigualdade é muito maior, e o impacto dos tributos sobre a renda ainda é baixo. De toda forma, vale apresentar o estudo para fins de comparação dos efeitos da tributação sobre a renda e sobre o consumo.

Ademais, ao comparar o efeito da tributação direta e transferências públicas sobre a desigualdade entre países da OCDE e o Brasil, é possível ver com clareza o quão insatisfatória é a redistribuição. Considerando que este quadro não apresenta a renda final, ou seja, após a tributação sobre o consumo, a tendência é que a situação seja ainda pior. De toda forma, a partir do gráfico abaixo (em que a renda inicial é sempre menor que a renda disponível), é possível verificar que a queda do

coeficiente de Gini no Brasil está muito aquém da observada na média dos países da OCDE:

**Gráfico 27 - Coeficiente de Gini antes e depois das Transferências e Tributos Diretos:
Brasil e OCDE, 2015**

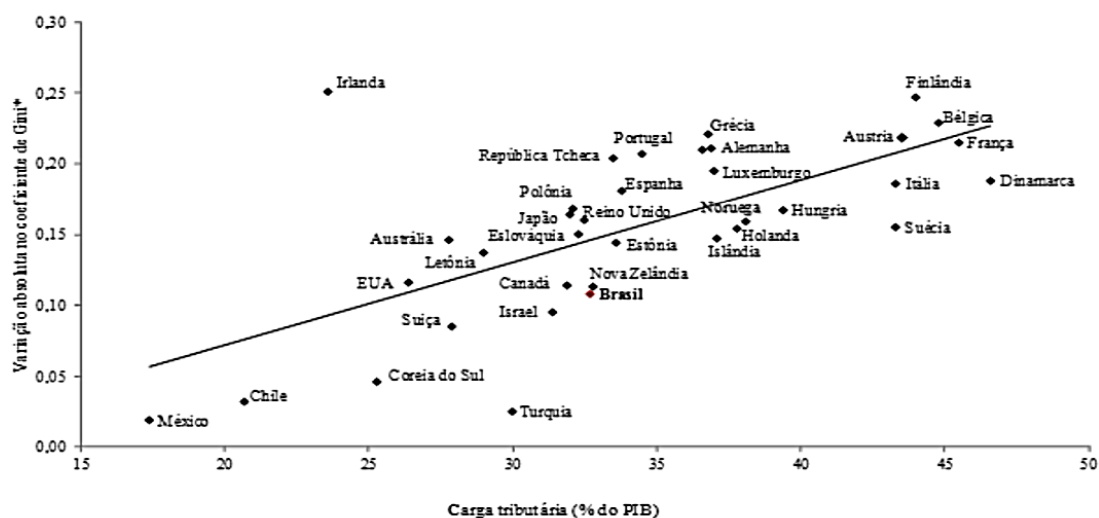


Fonte: Ministério da Fazenda

O gráfico acima mostra que, comparado aos países da OCDE, o Brasil é o país mais desigual antes e depois da tributação, comparável apenas com o México e o Chile. Ocorre que estes países possuem uma carga tributária muito abaixo da brasileira, o que torna nosso sistema ainda mais ineficiente. Com efeito, o que torna o sistema tributário regressivo não é a carga tributária, mas a forma como se arrecada e a maneira como se redistribui os recursos desta arrecadação. Diversos outros países com cargas similares à brasileira, como o Reino Unido, distribuem a tributação de forma muito mais equânime e repartem os recursos com muito mais eficiência que o Brasil.

O gráfico abaixo é bastante ilustrativo a esse respeito, pois apresenta a variação do índice de Gini após a incidência de tributos diretos e transferências do governo.

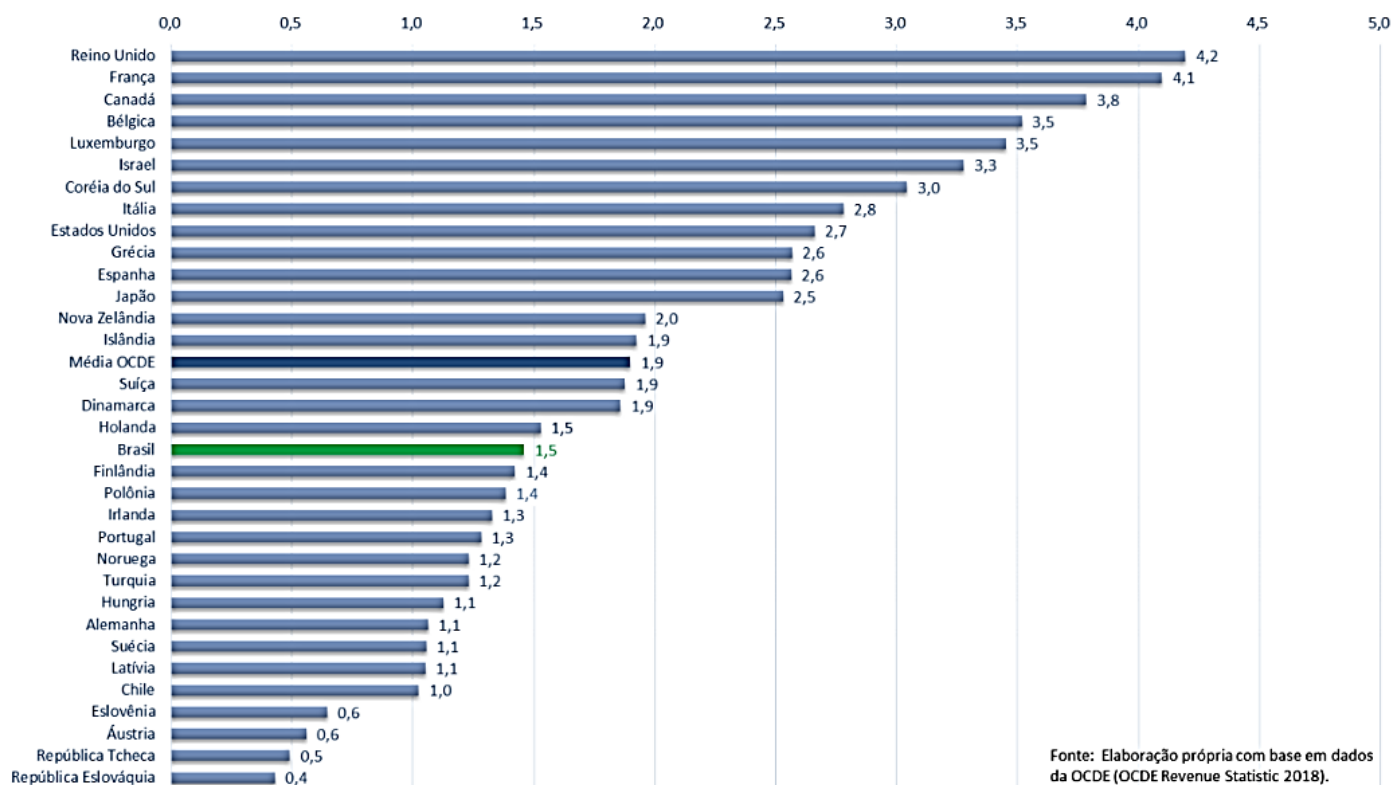
Gráfico 28 - Carga Tributária e Redução no Coeficiente de Gini



Fonte: Ministério da Fazenda

Pelo gráfico supra, é possível constatar que o Reino Unido reduz o índice de Gini em 17 pontos, após a tributação direta e as transferências públicas. Por outro lado, o Brasil, com a mesma carga tributária consegue reduzir a desigualdade em apenas 10 pontos. Também vale destacar o caso dos Estados Unidos, em que a variação da desigualdade é igual à brasileira (muito baixa, diga-se de passagem), mas a carga tributária é bem menor.

No que diz respeito à tributação sobre a propriedade – que no Brasil incorpora os veículos automotores terrestres (IPVA), os imóveis urbanos e rurais (IPTU e ITR) e a transferência de propriedade (ITCMMD e ITBI) –, a carga brasileira fica abaixo da média dos países da OCDE, com 1,5%, que é de 1,9%. No entanto, ao comparar com os países com territórios maiores, como é o caso do Canadá e Estados Unidos, esta diferença é muito maior (3,8% e 2,7% respectivamente):

Gráfico 29 - Carga tributária sobre a propriedade – Brasil e países da OCDE - 2016

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil a partir de dados da OCDE

Já na tabela abaixo, é possível verificar a tributação sobre a propriedade entre os países mais ricos, valendo destaque para a Islândia cuja arrecadação dos impostos incidentes sobre a propriedade superou 34% do PIB³³³:

³³³ OCDE. **Tributação sobre a propriedade relativamente ao PIB**. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2018_rev_stats-2018-en#page74. Acesso em: 30 ago. 2019.

Tabela 8 - Tributação sobre propriedade - % do PIB - Países OCDE
2. Taxes on property (4 000) as % of GDP and as % of total tax revenue

	% of GDP					% of total tax revenue				
	1990	2000	2010	2015	2016	1990	2000	2010	2015	2016
Australia	2.5	2.7	2.4	3.0	3.0	9.0	8.8	9.4	10.7	10.8
Austria	1.1	0.6	0.5	0.6	0.6	2.7	1.3	1.3	1.3	1.3
Belgium	1.6	2.0	3.1	3.5	3.5	3.8	4.7	7.2	7.8	8.0
Canada	3.5	3.3	3.8	3.9	3.9	10.0	9.5	12.3	11.8	12.0
Chile	1.0	1.3	0.8	0.9	1.0	6.2	7.0	4.1	4.4	5.1
Czech Republic	..	0.5	0.4	0.5	0.5	..	1.4	1.3	1.4	1.4
Denmark ¹	1.9	1.6	1.8	1.9	1.9	4.3	3.3	4.1	4.2	4.0
Estonia	..	0.4	0.3	0.3	0.3	..	1.2	1.0	0.8	0.8
Finland	1.1	1.1	1.1	1.4	1.4	2.4	2.4	2.7	3.3	3.2
France ¹	2.6	3.1	3.7	4.2	4.3	6.3	7.2	8.7	9.3	9.4
Germany ²	1.2	0.8	0.8	1.0	1.1	3.4	2.3	2.3	2.8	2.8
Greece ¹	1.2	2.0	1.7	3.1	3.2	4.6	6.1	5.2	8.4	8.1
Hungary	..	0.7	1.1	1.3	1.1	..	1.7	3.1	3.3	2.8
Iceland	2.6	2.8	2.3	1.9	17.6	8.4	7.9	7.0	5.4	34.2
Ireland	1.5	1.8	1.4	1.5	1.4	4.6	5.7	5.3	6.5	6.0
Israel	..	3.1	3.3	3.3	3.2	..	9.0	10.7	10.6	10.3
Italy	0.8	1.9	2.0	2.8	2.8	2.3	4.6	4.8	6.5	6.6
Japan	2.7	2.7	2.6	2.5	2.6	9.4	10.5	9.7	8.2	8.3
Korea	2.2	2.7	2.6	3.1	3.0	11.8	12.4	11.3	12.4	11.6
Latvia	..	1.1	0.9	1.0	1.1	..	3.8	3.1	3.4	3.5
Lithuania	..	0.5	0.4	0.3	0.3	..	1.5	1.3	1.2	1.1
Luxembourg	2.8	3.9	2.6	3.3	3.5	8.4	10.7	7.1	8.9	9.3
Mexico	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	1.9	1.8	2.3	2.0	1.9
Netherlands	1.5	1.9	1.4	1.4	1.5	3.7	5.3	3.8	3.8	4.0
New Zealand	2.5	1.7	2.0	2.0	1.9	6.8	5.3	6.6	6.2	6.1
Norway	1.2	1.0	1.2	1.1	1.3	2.9	2.3	2.8	3.0	3.3
Poland	..	1.4	1.3	1.4	1.4	..	4.3	4.2	4.2	4.1
Portugal	0.7	1.1	1.1	1.3	1.3	2.7	3.7	3.5	3.7	3.7
Slovak Republic	..	0.6	0.4	0.4	0.4	..	1.8	1.5	1.3	1.3
Slovenia	..	0.6	0.6	0.6	0.6	..	1.7	1.7	1.7	1.7
Spain ¹	1.7	2.2	2.1	2.6	2.6	5.5	6.5	6.7	7.7	7.7
Sweden	1.7	1.7	1.0	1.0	1.1	3.5	3.4	2.4	2.4	2.4
Switzerland	2.1	2.7	2.0	2.0	2.0	8.9	9.6	7.6	7.2	7.3
Turkey	0.3	0.7	1.0	1.2	1.2	2.3	3.2	4.1	4.9	4.8
United Kingdom	2.7	3.8	3.9	4.0	4.1	8.2	11.5	12.0	12.6	12.6
United States	3.0	2.9	3.1	2.8	2.9	11.6	10.2	13.1	10.8	11.1
Unweighted average										
OECD Average	1.8	1.8	1.7	1.9	1.9	5.8	5.4	5.4	5.7	5.7

.. Not available

Note: Full time series can be accessed at <http://oe.cd/full-time-series>.

1. The total tax revenue has been reduced by the amount of any capital transfer that represents uncollected taxes. The capital transfer has been allocated between tax headings in proportion to the reported tax revenue.
2. From 1991 the figures relate to the united Germany.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933859532>

Fonte: OCDE

Neste ponto, é interessante destacar o estímulo à acumulação e ao ócio promovidos pelo baixíssimo imposto sobre a transmissão de bens por mortes e por doações, o ITCMD.

Ora, se por um lado, no Brasil, o referido imposto possui alíquota máxima de 8%³³⁴ – e que, no entanto, a média da alíquota praticada pelos estados brasileiros fica em torno de 4%, por outro, nos países desenvolvidos, esta alíquota é superior a 25%. Nos Estados Unidos a alíquota é de 29%, na Alemanha é de 28%, na França e Reino Unido gira em torno de 40%.

Ao verificar a lista das pessoas mais ricas do Brasil, constata-se que a história da fortuna se esconde, basicamente, atrás da herança.³³⁵ Em sua maioria, são pessoas verdadeiramente afortunadas que não dispenderam um esforço hercúleo para conquistar tal riqueza e que, além disso, são agraciadas pelo sistema econômico – que remunera o capital e não o trabalho – e pelo sistema tributário brasileiro – que tributa proporcionalmente mais os mais pobres que os mais ricos.

Esse esquema produzido pela acumulação de riquezas intergeracional conduz inequivocamente ao questionamento acerca do conceito de mérito tão apregoado pelo modelo liberal. Ora, onde está o mérito em nascer milionário e viver de *rentismo*? Nesse ponto, é preciso concordar com a ideia propalada por Friedrich Hayek sobre a importância da riqueza ociosa. Talvez a virtude desses indivíduos resida justamente no fato de simbolizarem aquilo que o sistema capitalista ensina ser a quintessência da vida: existir para consumir³³⁶.

A expansão das fortunas entre gerações da mesma família pouco ou nada contribuem com o desenvolvimento econômico nacional, ao contrário: ratifica no trabalhador comum o mau hábito de perseguir uma riqueza inalcançável e, com isso, o submete às mais cruéis formas de exploração.

Ocorre que, como bem apontado por Giovanni Campos em sua tese doutoral, inobstante a legislação do ITCMD disponha de tabela de progressividade, até os dias atuais, pouco se tem lançado mão de alíquotas mais elevadas sobre bens transmitidos por herança e doação. Segundo o autor, a falta de reflexão e maturidade sóciopolítica na discussão da progressividade de alíquotas denota o fato de as parcelas mais abonadas da sociedade influenciarem nas decisões políticas,

³³⁴ BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado nº 09/92**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/590017>. Acesso em:

³³⁵ ARBEX, Gabriela *et al.* Conheça os 9 maiores bilionários brasileiros. **Forbes Brasil**, 13 set. 2018. Disponível em: <https://forbes.uol.com.br/listas/2018/09/9-maiores-bilionarios-brasileiros/>. Acesso em: 01 ago. 2019.

³³⁶ HAYEK, Friedrich August Von. **Os fundamentos da liberdade**. Trad. Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983, p. 140.

obstando medidas fiscais que conduzam à maior incidência tributante sobre seus patrimônios. Com efeito, não há como justificar que uma módica alíquota de 8% não seja efetivamente implementada na tributação da propriedade que é transferida³³⁷. De fato, considerando que a maior parte da população brasileira não consegue acumular algum patrimônio ao longo da vida, e que o ITCMD é tributo que recai sobre o patrimônio, ou seja, são os mais ricos que percebem tal tributo. De tal sorte, a ausência de verdadeira implementação de progressividade nas alíquotas do ITCMD reflete a captura política pelos interesses privados das classes mais abastadas.

Ademais, conforme os dados da Receita Federal apresentados por Giovanni Campos, no ano de 2016, 40% de todas as doações e heranças foram recebidas por pouco mais de 1500 contribuintes, cujo valor médio das transferências giravam acima de 20 milhões, sendo que sobre tais fortunas transferidas incidiram alíquotas em torno de 3%³³⁸. Tais dados apresentados por Giovanni Campos demonstram de maneira cristalina que o Estado fecha os olhos para esta concentração de riqueza intergeracional, não a tributando de maneira a promover justiça social.

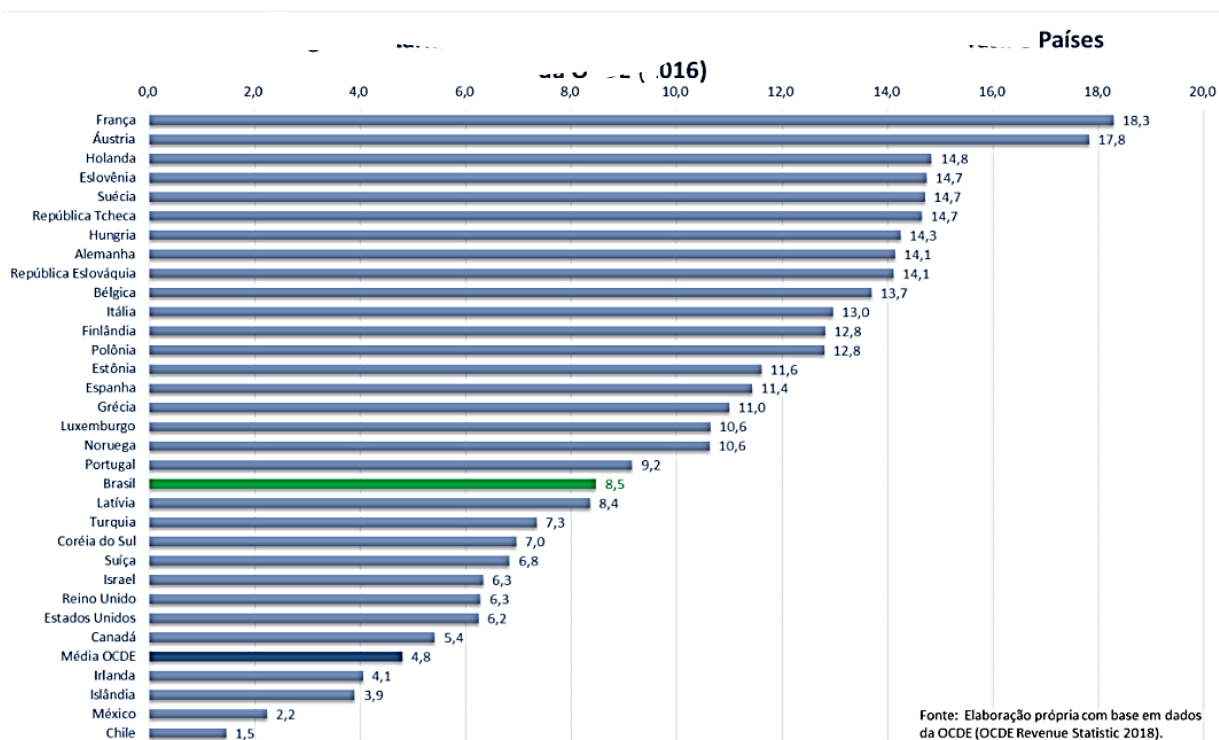
Por outro lado, ao contemplar a carga tributária média sobre a folha de salário, 8,5%, constata-se o outro lado da injustiça fiscal. A tributação sobre a remuneração do trabalhador pode atingir até 27,5% – sem a contribuição previdenciária –, ao passo que a herança é tributada no limite máximo de 8%. Evidencia-se, portanto, que a tributação recai sobremaneira sobre o trabalho e não sobre a propriedade ou sobre a transmissão não onerosa desta, onerando muito mais os assalariados do que os que nada fizeram para receber herança ou doação.

Além disso, vale atentar para o fato que este dado não deve ser observado de maneira isolada, vez que o assalariado emprega uma parte considerável de sua remuneração com tributos sobre o consumo, que corrói o salário líquido. Assim, apesar de possuir uma carga tributária sobre a folha de salário menor que alguns países desenvolvidos da OCDE, o patamar do Brasil ainda está acima da média. Veja-se abaixo o gráfico com a carga tributária sobre a folha de salários no Brasil e nos demais países da OCDE:

³³⁷ CAMPOS, Giovanni Christian Nunes. **A tributação das transmissões por doações e sucessões causa como instrumento de concentração patrimonial no Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2019.

³³⁸ *Ibidem*.

Gráfico 30 - Carga tributária sobre folha de salário - Brasil e países da OCDE – 2016



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil a partir de dados da OCDE

Conforme visto anteriormente, a carga tributária brasileira total é similar à carga dos países da OCDE. Inobstante tal fato, não se verifica na realidade do país indícios de bem-estar social que sugiram qualquer semelhança com os países desenvolvidos da OCDE.

Entre alguns outros fatores de gestão pública, pode-se atribuir tal resultado à escolha política de como a carga tributária está distribuída. Com efeito, o esquema de tributação, que incide majoritariamente sobre o consumo, faz o peso da carga tributária ser sentido sobremaneira entre a população mais pobre, promovendo a regressividade do sistema tributário brasileiro. Além disso, as poucas faixas de alíquotas aplicadas ao imposto de renda não são capazes de estabelecer progressividade na tributação da renda, pois não há faixas para rendimentos maiores em detrimento da concentração de alíquotas entre as rendas menores. A falta de atualização da tabela do IR também é um problema, pois promove um acúmulo de tributação na base, entre os mais pobres, não afetando os mais ricos. Outrossim, a ausência de tributação sobre lucros e dividendos é injustificável sob todos os aspectos, com exceção do intuito de claramente favorecer o *rentismo*.

4.2.2 O enigma da tributação e redistribuição no Brasil: um caso de ilusão fiscal

Conforme visto, a carga tributária brasileira é compatível com a dos países desenvolvidos da OCDE, mesmo assim, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, inclusive considerando o efeito *a posteriori* da tributação e das transferências do governo. Na opinião dos economistas José Ricardo e Rozane Bezerra, esta situação contradiz duas teorias centrais da tributação e da política democrática.

A primeira teoria informa que, num contexto democrático, um país com altos índices de desigualdade deveria conduzir políticas redistributivas, normalmente atreladas a tributações progressivas. Segundo esta teoria, baseada no teorema do voto mediano, as decisões políticas tomadas num contexto de desigualdade social são decididas pelo voto mediano. Assim, como nas sociedades desiguais, a maior parte da população auferir renda baixa, o voto mediano deve representar a vontade média dessas pessoas, que, notoriamente desejam redistribuição de renda. Por conseguinte, ao serem eleitos pela vontade do povo, os governantes assumiriam um contrato social para promover políticas redistributivas. Ocorre que esta teoria não se concretiza na prática, em virtude da ausência de efetivas políticas redistributivas no Brasil. A esta situação os economistas denominam de *enigma da redistribuição*³³⁹.

Por outro lado, a segunda teoria informa que a capacidade do governo de coletar tributos depende de seu relacionamento com os cidadãos, ou seja, o Estado conseguirá auferir maiores carga tributárias a depender do nível de confiança na capacidade do governo em promover inclusão social. Disso decorre a espiral eterna em que a alta desigualdade oferece um obstáculo ao aumento da arrecadação tributária que, por sua vez, impede a concretização de políticas de redistribuição de rendas e a promoção de igualdade de oportunidades que, a longo prazo, reflete no aumento das desigualdades.³⁴⁰ Ocorre que, a despeito da baixa efetividade das políticas de redistribuição de renda promovida pelos governos brasileiros, há uma

³³⁹ NOGUEIRA, José Ricardo; SIQUEIRA, Rozane Bezerra; LUNA, Carlos Feitosa. Taxation, Inequality and the illusion of the social contract in Brazil. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 190-209, set. 2015.

³⁴⁰ BRECEDA, K.; RIGOLINI, J.; SAAVEDRA, J. *apud* NOGUEIRA, José Ricardo; SIQUEIRA, Rozane Bezerra; LUNA, Carlos Feitosa. Taxation, Inequality and the illusion of the social contract in Brazil. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 190-209, set. 2015.

alta carga tributária. Esta situação contraditória é denominada de *enigma da arrecadação brasileira*.

Para os economistas José Ricardo e Rozane Bezerra estes dois enigmas são compreendidos a partir da *teoria da ilusão fiscal*, segundo a qual a falta de transparência da tributação brasileira, notoriamente em virtude da complexidade do sistema e da tributação indireta, cria uma ilusão fiscal³⁴¹ de que os gastos públicos são mais elevados do que realmente seriam caso os cidadãos pudessem conhecer efetivamente o valor dos tributos efetivamente pagos.

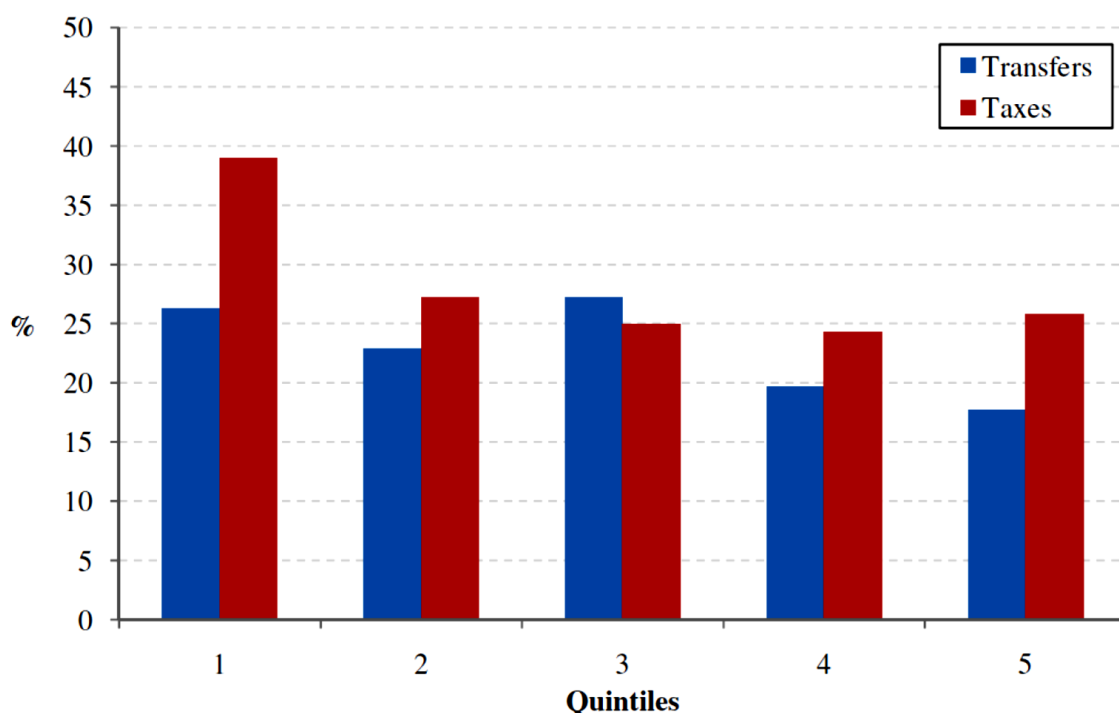
Assim, pela falta de transparência e emprego da tributação indireta, o governo brasileiro consegue mobilizar altas cargas tributárias, sem a responsabilidade de cumprir o contrato de redistribuição de rendas e desenvolvimento do país. Em outras palavras, o fato da alta carga tributária brasileira não refletir na execução do contrato social de redistribuição de recursos e promoção de igualdade de oportunidades entre a população se deve à ilusão fiscal, que faz com que o contribuinte não saiba quanto paga de tributos e quanto recebe em troca pelo governo.

Para comprovar a teoria da ilusão fiscal, os referidos economistas José Ricardo e Rozane Siqueira, promoveram pesquisas e executaram modelos de microssimulação com base em dados da PNAD – para verificação dos efeitos das transferências diretas do governo e dos tributos diretos – e dados da POF – para análise dos efeitos da tributação indireta no orçamento das famílias brasileiras.

A partir dos modelos de microssimulação elaborados pelos economistas, restou evidenciado que não apenas o governo brasileiro não promove redistribuição de renda, como a tributação sobre os 20% mais pobres é mais elevada. Pior: constatou-se que as transferências diretas do governo são inferiores aos tributos indiretos pagos pelos mais pobres, conforme é possível verificar no seguinte gráfico comparativo entre os quintis mais pobres (20% primeiros) e os mais ricos (20% últimos):

³⁴¹ O termo ilusão fiscal foi empregado pelo economista italiano Amilcare Puviani em 1903, em sua obra *Teoria della Illusione Finanziaria*.

Gráfico 31 - Proporção da renda bruta da família em relação às transferências diretas e impostos



Fonte: NOGUEIRA, José Ricardo; SIQUEIRA, Rozane Bezerra; LUNA, Carlos Feitosa.

O gráfico acima representa a primeira característica da ilusão fiscal promovida no Brasil: a tributação indireta e escondida nos preços dos produtos e serviços. Além de a carga tributária ser essencialmente indireta, o sistema tributário é bastante complexo, contando ainda com a ineficiência da tributação em cascata. Ademais, José Ricardo e Rozane Siqueira apontam ainda o fato de a maior parte dos contribuintes não entenderem a origem e a destinação dos tributos que incidem sobre seus salários.

Por fim, cabe destacar também as “táticas de medo” promovidas pelos governos ao apresentarem propostas tributárias extremamente desagradáveis à população para, em seguida, lançarem as propostas que efetivamente querem, ou ao manipular a opinião pública para que entendam que determinadas mudanças tributárias são piores do que realmente são, ou ainda ao implementar tributos “temporários” que duram bem mais que o que se havia planejado inicialmente. Um exemplo deste último artifício de ilusão fiscal foi a criação da contribuição provisória sobre a movimentação ou transmissão de valores financeiros – CPMF, em 1996, cuja ideia propagada era de que seria cobrado por apenas dois anos, mas, ao final, restou implantada por dez.

A implementação dos instrumentos de ilusão fiscal acima narrados promove a distorção da percepção sobre a carga tributária brasileira. Por conseguinte, é de senso comum a narrativa de que a carga tributária é elevada, mas a ampla maioria da população brasileira não sabe quem paga, quanto paga e por que paga.

Nesta toada, a partir dos estudos até aqui elencados, é fácil perceber que o modelo tributário brasileiro está muito distante de significar um instrumento à justiça social. Ao contrário. A tributação aqui praticada promove uma verdadeira redistribuição de renda dos mais pobres para os mais ricos.

Ao analisar o desempenho tributário dos países liberais mais igualitários é insofismável concluir que existem mecanismos que atenuam a concentração de riquezas inerente ao modelo capitalista fundado na propriedade privada. Avaliando tais modelos que deram certo, infere-se que o instrumento basilar implementado por um Estado fiscal dedicado a conferir maior igualdade entre seus cidadãos é a tributação de maneira a mais individualizada e transparente possível, segundo a capacidade econômica, de forma que o peso recaia sobre quem pode suportar, permitindo-se assim uma redistribuição mais eficiente de recursos para os mais desfavorecidos.

Nesse sentido, muito bem manifestou Thomas Piketty que “a redistribuição justa é aquela que permite fazer progredir ao máximo possível as oportunidades e condições de vida dos indivíduos mais desfavorecidos” ³⁴². Com efeito, há justiça fiscal quando há adequada distribuição entre a carga tributária e os detentores de riqueza de um lado, e de outro, os que nada possuem, senão despesas. ³⁴³

Desta forma, se realmente o Estado Brasileiro deseja combater a pobreza e a desigualdade, será necessário aumentar os gastos públicos para prestação de serviços sociais, sobretudo massificando o acesso à educação, à saúde e ao saneamento básico. Por conseguinte, para fazer frente a tais custos sociais, bem como equalizar a carga tributária à capacidade contributiva, torna-se imprescindível a implementação de uma política de justiça distributiva através de profunda reforma no sistema tributário, visando a um aumento real da progressividade da tributação sobre a renda, redução da carga tributária sobre o consumo, aumento da tributação

³⁴² PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

³⁴³ RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2019, p. 178.

sobre a herança e implementação de uma política séria de redistribuição de terras através do imposto sobre a propriedade rural, como será analisado no capítulo 4 desta tese.

No entanto, o Brasil apenas fará uma reforma tributária justa quando finalmente entender seus objetivos enquanto Estado democrático de direito, tal qual entabulado na Constituição Federal de 1988, e quando efetivamente o atendimento às necessidades dos cidadãos mais necessitados estiver à frente, em grau de prioridade, da preservação do direito individual à propriedade privada. Para isso, é indispensável e urgente que o Estado brasileiro realmente empreenda limites ao direito de propriedade e lhe confira função social.

Nesse sentido, a decisão mais corajosa e eficaz para a retomada do desenvolvimento do Estado brasileiro é a reestruturação do território rural brasileiro, alicerçada na extinção de latifúndios improdutivos e na redistribuição de terras como mecanismos de promoção da emancipação dos despossuídos.

Para que de fato tal medida seja implementada com racionalidade e sustentabilidade, é necessária muito mais que a edição de decretos expropriatórios e a concessão de títulos aos sem-terra. Faz-se necessária a implementação de políticas de manutenção das terras pelos pequenos agricultores, a partir de educação, formação técnica, concessão de financiamentos para investimentos em agricultura, além de prestação de serviços público básicos.

No entanto, além dessas medidas, a mais relevante de todas é o estabelecimento de medidas tributárias capazes de conduzir o processo de reestruturação fundiária de forma natural e acompanhada pela composição da moral social em torno desta decisão. Ou seja, é preciso consciência social da necessidade de reforma agrária, para que este desejo reverbere nas normas tributárias indutoras da extinção das grandes propriedades rurais – sobretudo as improdutivas –, e da redistribuição de tais territórios a famílias despossuídas.

No próximo capítulo, portanto, será analisada em que medida o imposto sobre a propriedade territorial tem contribuindo com esta difícil jornada.

4.3 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA

A tributação sobre o território é uma das formas mais antigas de recolhimento de recursos financeiros pelo Estado, tendo origem durante as grandes conquistas do Império Romano, que cobrava encargos dos ocupantes das terras públicas, *ager publicus*, ou dos ocupantes das terras provinciais, *ager provincialis*³⁴⁴.

Durante a formação dos Estados modernos, a cobrança de tributo sobre a terra teve importância central, significando uma das formas mais importantes de financiamento do Estado, por ter sido a primeira forma de riqueza dos homens. Em Portugal, a cobrança de imposto territorial assumia a forma de dízimos, sendo cobrado do proprietário de acordo com a produção agrícola.³⁴⁵

Com a Revolução Francesa, foi implementado o imposto territorial, ou imposto fundiário (*impôt foncier*), baseado na renda líquida da terra, o qual representou a principal forma de tributação direta até o advento do capital como principal fonte de riqueza humana e social. No Japão, até o fim do século XX, 60% da arrecadação tributária provinha do imposto sobre a propriedade rural. Com tais recursos, o Japão pôde se modernizar, liderando entre os países mais industrializados.

A partir de meados do século XX, com a importância da riqueza mobiliária do capital, a estrutura tributária é reformulada e o imposto fundiário perde espaço significativamente.

No Brasil, antes mesmo da declaração da independência já se falava na necessidade de criação de um imposto nacional sobre a propriedade da terra, mas somente após a proclamação da República é que o imposto foi criado, inicialmente com a função arrecadatória e apenas em 1961 o imposto sobre a propriedade rural é implementado como instrumento de política fundiária.

Hoje, o imposto sobre a propriedade territorial rural é, ao mesmo tempo, o mais importante imposto de política fundiária e o mais ignorado dos tributos federais.

³⁴⁴ BERGER, Adolf. **Encyclopedic dictionary of Roman Law**. New Jersey: Clark, 2004, p. 354 e 479.

³⁴⁵ MARTINS, Ives Gandra (coord.). **Comentários ao Código Tributário Nacional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013, p. 256.

4.3.1 ITR como mecanismo indutor da produtividade rural enquanto Política Fundiária

A ideia de criação do imposto sobre a propriedade territorial rural precede a independência brasileira e, inobstante a Lei Imperial de Terras de 1850 não o ter previsto, já havia grande debate sobre sua implantação, cuja finalidade seria essencialmente arrecadatória. Assim, em 1879 foi criado imposto sobre propriedades no meio urbano e rural que, no entanto, restou sem aplicação. Já na Constituição da República, de 1891, foi prevista a possibilidade de instituição de imposto sobre o território urbano e rural, de competência exclusiva dos estados.

Sob a tutela da Constituição de 1946, os estados-membros continuaram detendo competência para instituição de impostos sobre a “propriedade territorial, exceto a urbana”³⁴⁶, esta última seria competência dos municípios. No entanto, a EC nº 5, de 1961, transferiu a competência para os municípios, atribuindo-lhes ainda o encargo de instituição de tributos diferentes, sobre propriedade urbana e rural.

Acerca desta transferência de competência, Caio Prado Jr. denuncia a motivação política de favorecimento dos grandes proprietários escondida nesta EC nº 5/61:

Constituiu grave erro, premeditadamente cometido, como tudo faz crer, a recente (1961) transferência constitucional da capacidade tributária territorial dos estados para os municípios, pois as administrações locais são em regra mais influenciadas pelos grandes proprietários rurais.³⁴⁷

Logo após o golpe militar de 1964, o clamor social por reforma agrária pressionou o governo federal a avocar a competência do imposto sobre a propriedade rural. É que, a partir de então, percebeu-se de forma nítida a natureza essencialmente extrafiscal do imposto sobre a propriedade rural, o qual passaria a instrumentalizar a reestruturação fundiária. Assim, antes mesmo da promulgação do Estatuto da Terra, a EC nº 10, de novembro de 1964, alterou novamente a Constituição de 1946 e modificou a competência do imposto sobre a propriedade

³⁴⁶ Art. 29. In: BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

³⁴⁷ PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira: a questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

rural, transferindo-o para União que, por sua vez, deveria remeter o produto arrecadado aos municípios. Desde então, o ITR foi eleito instrumento de política fundiária.

Com a promulgação do Estatuto da Terra, o imposto sobre propriedade rural foi consagrado como instrumento extrafiscal que, segundo se propagava em meio aos camponeses, serviria para desestimular as propriedades improdutivas e induzir à redistribuição de terras.

Marilene Talarico anota que “essa nova orientação da política fiscal, relativa ao imposto territorial rural, visava a vinculação extrafinanceira à política da reforma agrária preconizada pelo governo como assunto de interesse nacional”³⁴⁸.

Conforme salientado no capítulo anterior, o governo militar tinha interesse em modernizar a estrutura da produção agrícola, adequando-a ao sistema produtivo capitalista. Ou seja, as políticas de reforma agrária ou fundiária não estavam voltadas efetivamente para redistribuição do solo rural, mas para sua industrialização.

Nesse sentido, as decisões políticas tendiam a favorecer as grandes propriedades rurais, no intuito de fomentar a “revolução verde” ou “reforma agrária” ao gosto do sistema capitalista, que significava industrializar a produção agropecuária brasileira e não redistribuir terras. Tanto é assim, que, como foi demonstrado no capítulo anterior, a política de reforma agrária do governo militar penalizou muito mais os pequenos proprietários rurais que os latifundiários, já que se buscava fomentar a agroindústria.

De tal feita, mesmo ao promover “reforma agrária” e utilizar o ITR como instrumento de política fundiária, o governo acabou estimulando ainda mais a concentração de terras. Com efeito, ao fomentar a agroindústria, o governo favoreceu os grupos econômicos e produtores rurais mais abastados, já que as tecnologias e os maquinários agrícolas são muito mais acessíveis a este seletivo grupo.

Neste cenário de estímulo à agroindústria, o ITR foi desenhado no Estatuto da Terra como instrumento extrafiscal de política fundiária.

³⁴⁸ MARTINS, Ives Gandra (coord.). **Comentários ao Código Tributário Nacional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013, p. 257.

Assim, considerando que a ideia norteadora do ITR durante o governo militar era de incentivar o desenvolvimento da produção industrial agrícola, no plano teórico, pretendia-se que a progressividade das alíquotas do imposto servisse de estímulo para que os proprietários de imóveis rurais conferissem finalidade produtiva às terras. Ou seja, o ITR foi concebido pelo governo militar não para inibir a concentração fundiária, mas para garantir a produtividade rural, estimulando-se sobretudo a agroindústria.

Nesse sentido, apesar de o Estatuto da Terra trazer como princípio a promoção da distribuição de terras e o atendimento aos princípios da justiça social, a desigualdade fundiária não era, de fato, vista como um problema para o governo militar. Por tal razão, não se encontra no Estatuto da Terra, mormente no que diz respeito ao ITR, um instrumento realmente capaz de desestimular a concentração de terras em si, mas sim sua improdutividade, seja do latifúndio, seja do minifúndio³⁴⁹.

Outrossim, o imposto tornou-se declaratório, ou seja, cabia ao proprietário informar o valor do imóvel. No entanto, ao menos tal valor declarado também serviria para fins de desapropriação no caso de reforma agrária. Ou seja, caso o proprietário não empreendesse esforços para tornar a terra produtiva e tal imóvel fosse desapropriado, o valor declarado no ITR serviria para cálculo do valor da indenização em razão da expropriação. Além disso, havia a previsão de multa e cobrança em dobro do valor do imposto, no caso de dolo ou má-fé na declaração do valor do imóvel.

Em 1966, foi incluída no Estatuto da Terra a isenção de ITR de florestas e matas de preservação e de áreas como nascentes de rios e lagos, encostas de forte aclave, dunas e áreas que seriam intituladas posteriormente de Reserva Legal pela Lei nº 7.803, de 1989. O estímulo à preservação ambiental passou a se chocar com o fomento à industrialização agrícola, o que levou à necessidade de compatibilização do interesse reformista à preservação ambiental. A harmonização

³⁴⁹ BRASIL. **Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

de tais objetivos foi viabilizada por meio da exclusão da incidência de ITR sobre áreas de preservação³⁵⁰.

Sob a Constituição de 1967, estava mantida a ideia de que o imposto sobre a propriedade rural representava instrumento tributário de conexão com a política de reforma agrária, portanto, a União, por meio do INCRA, continuou administrando e arrecadando o tributo, sendo o produto arrecadado totalmente transferido aos municípios.

Em 1979, a Lei nº 6.746 promoveu relevantes alterações no Estatuto da Terra, como o estabelecimento de alíquotas progressivas, de 0,2 a 3,5%, a depender do tamanho da propriedade, calculado pela quantidade de módulos fiscais. A lei prevê, portanto, uma tabela com mais de 20 hipóteses de alíquotas de acordo com a quantidade de módulos fiscais. Além disso, foi prevista também a possibilidade de variação da carga do imposto a depender do grau de utilização da terra (GU) no caso concreto.

Como se viu, a reforma de 1979 tinha a intenção de penalizar as terras improdutivas. Ocorre que, nesta fase, a concentração de terras improdutivas, principalmente para fins especulativos, já estava tão arraigada que tal dispositivo não foi capaz de transformar grandes latifúndios improdutivos em terras para pequenos agricultores.

Sob a guarda da Constituição Federal de 1988, o direito à propriedade privada é garantido (art. 5º, XXII e XXIII, CF/88) desde que atenda à função social, sendo possível a desapropriação para fins de reforma agrária do imóvel que não cumpra sua função social (art. 184 e 186, CF/88).

Nesse caminho, a Constituição Federal de 1988 mantém o emprego da progressividade de alíquotas do ITR com o intuito de inibir a propriedade improdutiva (art. 153, §4º, CF/88), sobretudo dos latifúndios. Ocorre que, a despeito disso, não houve avanço na norma constitucional no sentido de desestimular a concentração fundiária em si.

Ou seja, a visão de ITR na política fundiária inscrita na CF/88 permaneceu limitada à ideia de conferir produtividade rural. No entanto, como será demonstrado no capítulo seguinte, os elementos de política fundiária não se restringem à

³⁵⁰ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio. (coord.) **Imposto Territorial Rural**: justiça tributária e incentivos ambientais. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

produtividade rural. Na realidade, a política fundiária também deve levar em consideração a necessária redistribuição de terras e a qualidade de vida do homem rural, a preservação ambiental e a segurança alimentar, que são os aspectos essenciais da reforma agrária do século XXI.

A esse respeito, é relevante destacar o estudo apresentado pelo Atlas do Agronegócio em que se constata que a agricultura de precisão tem revolucionado o modelo de gestão da produção agroindustrial, mas beneficia tão somente os latifúndios e empresas agropecuárias intensivas em capital³⁵¹.

Além disso, o estudo também mostra que o crescimento da agricultura de precisão provoca uma competição desleal entre grandes conglomerados agroindustriais e os pequenos agricultores³⁵². Assim, em vez de promover um crescimento orgânico, as empresas maiores compram as menores e mantêm suas marcas.

Nesse contexto, tudo é mecanizado: sensores medem produção de leite, avaliação de qualidade é realizado *online* durante a ordenha, tratores são operados via *gps*, *drones* controlam a pulverização de agrotóxico nos campos, a qualidade do solo e as condições meteorológicas são avaliados com implementação da *agrotech*, acessível apenas aos grandes produtores. Nesse contexto, pouco resta a ser feito pelo agricultor e sua família, a não ser migrar para as cidades carregando consigo falta de preparo para encarar o mercado competitivo urbano.

Outrossim, na Justificativa do Projeto de Lei nº 5153/2019, o Senador Flávio Arns revela que enquanto o agronegócio representou 21,6% do PIB em 2017, a arrecadação do ITR não chegou a 0,1% do total das receitas tributárias da União³⁵³, demonstrando que o Agronegócio não promove justiça fiscal.

É urgente, portanto, que o Estado brasileiro perceba o ITR enquanto instrumento de política fundiária não apenas como fio condutor à produtividade rural,

³⁵¹ SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (org.) **Altas do agronegócio**: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

³⁵² SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (org.) **Altas do agronegócio**: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

³⁵³ BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Justificativa do Projeto de Lei nº 5135 de 2019**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8013485&ts=1570455452236&disposition=inline>. Acesso em: 24 out. 2019.

mas como mecanismo de concretização dos objetivos de uma reforma agrária justa e eficiente.

4.3.2 O arcabouço normativo do ITR como instrumento à concentração de terras

É importante assentar que, inobstante a Constituição de 1988 tenha inscrito a necessidade de atendimento à função social da propriedade, garantindo, inclusive, a aplicação de progressividade de alíquotas do ITR e até mesmo desapropriação para fins de reforma agrária, o conjunto normativo constitucional traz instrumentos contraditórios e parcamente capazes de efetivar a desapropriação de latifúndios improdutivos. Na realidade, é possível até mesmo perceber no corpo constitucional a subutilização do ITR em detrimento de uma verdadeira proteção à propriedade privada (para não dizer a quase inviolabilidade).

Com efeito, ao estabelecer que a desapropriação requer indenização justa e prévia, na prática, o art. 184 da Constituição Federal criou um verdadeiro obstáculo à reforma agrária, pois não apenas abriu espaço para discussões infundáveis sobre qual seria o valor *justo* como, simplesmente, não havia recursos para lastrear o pagamento da desapropriação de acordo com os interesses dos proprietários desapropriados.

Ademais, também é válido ressaltar que esta indenização sob um valor “justo” apenas é vantajosa para a minoria de proprietários, em detrimento de grande prejuízo aos cofres públicos.

A inscrição constitucional da necessidade de pagamento de valor “justo” ao proprietário, atesta que, na realidade, a Constituição Cidadã de 1988 manteve acesa a hegemonia da propriedade privada sobre as necessidades sociais. Com efeito, o constituinte achou por bem vincular o que se considera “justo” ao direito de propriedade privada e não ao direito de acesso à propriedade ou mesmo à efetivação de direitos sociais.

A esse respeito, Caio Prado Jr. já havia se insurgido contra esta indenização prévia e justa, por entendê-la irrealizável já que, para ele, a justiça deveria ocorrer para os dois lados – sociedade e proprietários desapropriados – e não apenas em favor da minoria de proprietários. Nessa toada, para o geógrafo, a indenização prévia e justa “favorece despropositadamente uma das partes, os desapropriados, em prejuízo da outra, a coletividade”. São suas palavras:

Essa indenização “prévia” é praticamente irrealizável no caso da reforma agrária. Não somente não haveria recursos financeiros líquidos suficientes para a massa de desapropriações exigidas pela reforma, como, ainda que existissem, o impacto produzido pelo brusco e avultado afluxo de poder aquisitivo para as mãos de uma categoria social relativamente insignificante que seriam os proprietários desapropriados provocaria desequilíbrios e desajustamentos financeiros insuportáveis para a economia nacional. Resultaria daí, além disso, uma situação evidentemente “injusta” para a grande maioria do país, contrariando com isso a exigência constitucional de uma indenização “justa”. A “justiça” aí preconizada deve ser nos dois sentidos, e não seria “justa” para uma das partes interessadas, a coletividade e a nação, o enriquecimento considerável de uma pequena minoria — os antigos proprietários rurais —, em prejuízo e à custa das demais classes e categorias da população.³⁵⁴

O caput do art. 184, portanto, diz muito sobre as intenções do constituinte brasileiro a respeito da reestruturação fundiária. Com efeito, se para outros países mais desenvolvidos e igualitários, o “justo” é pagar o mínimo possível pelo imóvel desapropriado — já que na maioria das vezes é improdutivo e funciona para fins especulativos —, no Brasil, o “justo” acaba sendo indenização máxima em favor do proprietário, em detrimento dos recursos públicos e de seu emprego para efetivação de políticas públicas. Ora, com isso, a Constituição premiou o latifúndio improdutivo e especulativo que arrasta consigo desigualdade e pobreza.

Outrossim, ao prescrever a necessidade de “prévia e justa indenização” a redação do art. 184 também possibilitou que o Judiciário passasse a entender ser necessária a indenização em perdas e danos apurável por perícia e não por meio do valor do imóvel declarado no ITR, o que diminuiu significativamente a relevância deste tributo.

Da mesma forma, o ITR também perdeu espaço como instrumento de proteção ambiental. De fato, inobstante a Constituição prever a hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária em razão de infração às normas ambientais, também limitou a desapropriação para os casos de propriedades produtivas, gerando conflito normativo que, na prática, inviabilizou a desapropriação de terras que descumprem normas ambientais.

Ademais, como bem pontua o Relatório do Instituto Escolhas, a redação constitucional dos dispositivos que tratam da propriedade rural é deveras complexa

³⁵⁴ PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira**: a questão agrária no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

e muitas vezes contraditória, além de não serem autoaplicáveis, dificultando bastante a efetivação da reestruturação fundiária³⁵⁵.

Com tudo isso, o ITR foi se apequenando tanto em sua função primordialmente extrafiscal, quanto em sua função arrecadatória.

Ocorre que, inobstante as sucessivas normas terem rebaixado a relevância do referido tributo, a realidade é que ele representa um instrumento excepcional de política fundiária, compreendida aqui como redistribuição de terras, conservação ambiental e segurança alimentar. Assim, o que de fato a redução de prestígio do ITR vem a comprovar é a falta de intenção do Estado brasileiro em conduzir efetivamente a reestruturação agrária, o que se atesta inclusive na Constituição cidadã.

Com a edição da Lei nº 9.393, de 1996, o ITR conquistou seu marco regulatório específico, com a positivação dos objetivos a serem buscado através do imposto: desestimular a terra improdutiva e que não cumpra sua função social, incentivar a racionalização da atividade agropecuária com respeito aos princípios da conservação dos recursos naturais renováveis, arrecadar recursos para promoção da reestruturação fundiária e aperfeiçoar os sistemas de controle e arrecadação do ITR.

Nesse sentido, a partir da formulação do “novo ITR” na Lei nº 9.393/96, o imposto é consagrado como instrumento da reforma agrária e o estímulo à produtividade se dá através da progressividade de alíquotas a serem aplicadas de acordo com o tamanho da terra e com a utilização do solo. A ideia, novamente, é induzir à produtividade e inibir a acumulação de propriedades improdutivas através de alíquotas que chegam a 20% para latifúndios improdutivos.

Em artigo escrito em 1998 por Luciano Camargos, o autor confessa as elevadas expectativas em torno da nova Lei do ITR e considera como consequências prováveis da “alta” progressividade de alíquotas, a queda no valor das terras, seja para venda, seja para arrendamento. Previa também o autor que o não pagamento de elevadas cargas do ITR conduziria as propriedades improdutivas à expropriação em favor do INCRA. Além disso, também era esperado que, no caso da desapropriação para fins de reforma agrária, o valor da indenização pela terra

³⁵⁵ INSTITUTO ESCOLHAS. **Imposto Territorial Rural**: justiça tributária e incentivos ambientais. Disponível em: <http://www.escolhas.org/biblioteca/estudos-instituto-escolhas/>. Acesso em 30 ago. 2019.

seria, no máximo, igual ao valor da terra nua declarada pelo próprio proprietário, quando da declaração de ITR³⁵⁶.

Ocorre que, a despeito de a Lei do ITR promover instrumentos de produtividade agrária e redução da concentração de terras, o que se verifica na prática é uma permanente debilidade, seja na arrecadação, seja na indução à produtividade ou à redistribuição de terras. Com efeito, mesmo após 20 anos da Lei do ITR, o índice de Gini de concentração fundiária permanece estabilizado em níveis altíssimos, não havendo grandes alterações desde que foi inicialmente medido em 1985, como mostra a evolução apresentada com base nos dados fornecidos pelo Censo Agropecuário, que, inclusive, denota a repercussão da suspensão da política de assentamentos e expropriações no âmbito da reforma agrária desde 2015³⁵⁷:

Ano	1985	1995	2006	2017
Índice Gini/concentração fundiária	0,857	0,856	0,854	0,87

Pois bem. A perduração da baixíssima arrecadação do ITR num país de dimensão continental como o Brasil (845 milhões de hectares) e cuja quase totalidade da área é rural (sendo que mais de 350 milhões de hectares do território é tributável)³⁵⁸ provoca preocupação. Adicione-se a isto o fato de que apenas 1% dos estabelecimentos rurais dominam quase 50% do território rural brasileiro³⁵⁹, o que demonstra a clara possibilidade de incidência do ITR, até mesmo para fins arrecadatórios já que uma parte dos proprietários rurais manifesta enorme capacidade contributiva. Por outro lado, também é de questionar quais as razões de o ITR não obter êxito enquanto instrumento de política fundiária.

³⁵⁶ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. O imposto territorial rural e a função social da propriedade rural. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, Belo Horizonte, n. 2, 1998.

³⁵⁷ INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2017>. Acesso em: 10 fev. 2019.

³⁵⁸ Conforme já mencionado, recente pesquisa da EMBRAPA aponta que a área rural representa quase 99% do território brasileiro, ao passo que apenas 0,63% é a área urbana. *In*: BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. **Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional**. Brasília, 10 out. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>. Acesso em: 3 jun. 2019.

³⁵⁹ Cf. Capítulo 2, tópico. 2.1.1 desta Tese.

Na tentativa de tornar a arrecadação do ITR mais eficiente, em 2003, o art. 153, §4º da Constituição Federal foi alterado pela EC nº 42, possibilitando a transferência da capacidade tributária ativa para os municípios, caso em que o valor arrecadado se volta totalmente para o município. A regulamentação desta possibilidade de cobrança do ITR pelo município apenas veio em 2005, através da Lei nº 11.250³⁶⁰, sendo regulamentada em 2008 pelo Decreto nº 6.433³⁶¹.

O objetivo buscado com a transferência da capacidade ativa para os municípios foi estimulá-los a se responsabilizarem pela arrecadação de tais recursos, por representar mais uma fonte de recursos públicos.

É preciso destacar que, ao transferir a capacidade ativa para os municípios, uma vez mais o legislador constitucional manifesta seu total desinteresse pela reestruturação fundiária. Com efeito, o ITR é tributo essencialmente extrafiscal, cuja finalidade precípua é desestimular a manutenção de terras improdutivas. A essência do ITR, portanto, não é arrecadatória. Neste sentido, a delegação do poder de cobrança deste imposto aos municípios significa a desarticulação estatal da reforma agrária, cuja condução – ao menos em teoria – deveria ser ordenada estrategicamente pela esfera federal.

Assim, novamente, se ataca este poderoso instrumento de política redistributiva, convertendo-o num medíocre tributo. É preciso que se diga, contudo, que houve um incremento arrecadatório nos municípios que passaram a controlar a cobrança do ITR. No entanto, a ideia central que deveria guiar a cobrança do ITR não é arrecadação tributária, mas a condução da reestruturação fundiária, que necessariamente precisa partir de estratégias federalizadas.

Com tudo isso, é triste perceber que um dos instrumentos mais importantes da política de reforma agrária, o ITR, tem sido completamente hostilizado pelos governantes e políticos brasileiros. De tão maltratado, este grandioso tributo foi reduzido a quase nada: não reflete peso significativo na arrecadação federal, nem

³⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

³⁶¹ BRASIL. **Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6433.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

municipal, tampouco instrumentaliza a tão almejada reforma agrária ou sequer é capaz de concretizar a função social da propriedade privada. A desídia para com este tributo sugere, no mínimo, a indiferença dos governantes brasileiros para com o clamor social por reestruturação fundiária e a justiça fiscal. De fato, grande parte da elite política brasileira aparenta não ter interesse em concretizar a redistribuição de terras e por isso, esvazia de significado seu maior instrumento.

As crises socioeconômicas experimentadas pelo Brasil atualmente são consequências diretas das suas fragilidades institucionais, econômicas e sociais. O momento requer reflexão profunda sobre as decisões a serem tomadas daqui por diante. Já se comprovou o quão desastrosas são as políticas imediatistas e eleitoreiras que, além de não serem sustentáveis a longo prazo, sempre findam por favorecer a minoria dos mais abastados em detrimento da grande parte da população brasileira, que resta empobrecida e explorada. É chegada a oportunidade de o Brasil encarar de uma vez por todas a necessidade de reestruturação fundiária possibilitada pela intervenção tributária a partir do ITR.

Com efeito, o imposto sobre a propriedade rural guarda dentro de si a essência heroica de conduzir o processo de redistribuição fundiária e é preciso muito pouco para que este tributo assuma seu papel. Sob o ponto de vista legislativo, algumas contradições precisam ser eliminadas. Já sob o ponto de vista executivo governamental, aí sim, o que falta é a vontade.

Por fim, não é demais ressaltar que os benefícios da reestruturação fundiária não se limitam às famílias de produtores rurais que devem ser assentadas. Ao contrário, absolutamente toda a sociedade brasileira é automaticamente contemplada com as vantagens da redistribuição de terras, inclusive os latifundiários desapropriados.

Veremos a partir de então, como o ITR foi transformado num imposto que, em vez de incentivar a redução da concentração fundiária, a favorece. Também será demonstrado, no capítulo seguinte, quais mecanismos poderiam ser incorporados ao ITR para torná-lo eficiente e justo, no sentido de desestimular a acumulação de terras, sobretudo as improdutivas, além de induzir à preservação ambiental, sem se descuidar da capacidade arrecadatória do tributo.

5 ITR: UM CASO DE INJUSTIÇA FISCAL AINDA REVERSÍVEL?

“Se procurarmos exatamente em que consiste o maior bem de todos, que deve ser o fim de qualquer sistema legislativo, descobriremos que ele é reduzido a dois objetos principais: liberdade e igualdade.” Jean-Jacques Rousseau³⁶²

No capítulo anterior foi demonstrado que o Estado Fiscal brasileiro possui instrumentos ativos concebidos para desestimular a concentração de propriedade rural, mas também para incentivar a produtividade, o uso racional do solo, da força de trabalho e a preservação ambiental. Ocorre que há, na legislação tributária, contradições e lacunas que impedem a real concretização dos objetivos de uma política fundiária justa e eficiente. Assim, mesmo após mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal, e mais de 26 anos da publicação da Lei do ITR, a implementação de boas práticas no campo ainda permanece um sonho distante.

Conforme apresentado, as razões da ineficiência do ITR são inúmeras. A maior falha na legislação do ITR é o fato de o cálculo do montante devido ser realizado pelo próprio contribuinte e não haver uma fiscalização contundente por parte da Fazenda Pública acerca da correção dos valores declarados. Diversas normas ensaiaram combater este erro, sem sucesso. Além disso, os índices de utilização da terra estão extremamente defasados, tendo sido calculados com base no Censo Agropecuário de 1975 e, portanto, não refletem em nada as tecnologias empregadas atualmente no meio agrário.

Assim, se o ITR não tem servido para arrecadar recursos públicos, menos ainda tem sido proveitoso no combate à improdutividade das propriedades rurais ou à concentração de terras e, tampouco à degradação ambiental.

É possível imputar as deficiências do ITR ao desconhecimento do território brasileiro e, mais ainda, à ausência intencional de desejo político de conhecê-lo. Com efeito, as pesquisas realizadas pelo IBGE, INCRA e Receita Federal por

³⁶² Tradução nossa. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social, ou principes du droit politique**. p. 113.

exemplo, ainda são muito incipientes e estão longe de contemplar todo o território brasileiro.

É bem verdade que o cadastramento dos imóveis rurais exigiria elevado dispêndio de recursos públicos, sendo este um óbice à instrumentalização da fiscalização e da arrecadação necessárias para conferir mais efetividade ao ITR. No entanto, os benefícios sociais gerados pela implementação efetiva do ITR são igualmente incalculáveis, sobretudo porque a exequibilidade plena do ITR tem o condão de promover a reestruturação fundiária.

Assim, é fácil inferir que há uma escolha governamental de ignorar a dimensão das propriedades que dominam o território rural brasileiro, já que tal situação é bastante vantajosa para uma parcela (ínfima) da população brasileira, mas desastrosa para todo o país.

Nesse sentido, o fracasso arrecadatário e o reduzido poder do ITR em concretizar a função social da propriedade rural, sobretudo no que diz respeito à política fundiária, dizem muito mais sobre a vontade política do que propriamente sobre a capacidade contributiva dos proprietários rurais. A dificuldade de implementar eficazmente um imposto direto, incidente sobre a propriedade rural, reflete de maneira cristalina o prestígio dos proprietários em desfavor dos despossuídos. Com efeito, não há razão econômica racional capaz de explicar tamanha renúncia fiscal ao ITR e, pior, a abdicação da reforma agrária.

Com tudo isso, é de se indagar, portanto: o que a história da desigualdade fundiária brasileira tem a ensinar? Quais mecanismos são capazes de mudar a rota da injustiça no campo? É realmente possível conferir função social ao ITR e empregá-lo como instrumento de reestruturação fundiária? Estas são algumas indagações que buscaremos analisar neste capítulo.

5.1 O ATUAL PANORAMA DO ITR

5.1.1 Incidência do ITR

O imposto sobre a propriedade territorial rural está previsto no art. 153, inciso VI da Constituição Federal de 1988, tendo sido instituído pela Lei nº 9.396 de

1996³⁶³, a Lei do ITR, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.382 de 2002³⁶⁴. Tal imposto tem por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel de natureza rural³⁶⁵ e o produto de sua arrecadação pode ser repartido entre União e o município em que está localizado o imóvel³⁶⁶.

De acordo com a previsão do art. 153, §4º da Constituição Federal³⁶⁷, o ITR terá alíquotas progressivas de forma a desestimular a propriedade improdutiva e não incidirá (caso de imunidade) sobre a pequena gleba rural – que é o imóvel rural com área igual ou inferior a 30 ha (podendo chegar a 100 ha na Amazônia Ocidental ou no Pantanal e a 50 ha no Polígono da Seca e na Amazônia Oriental), segundo art. 2º da Lei nº 9.393/96³⁶⁸.

A imunidade das pequenas glebas rurais indica a intenção do constituinte em proteger o pequeno produtor e sua família, diferentemente das normas constitucionais que vigoraram durante o regime militar que, como se viu, tencionavam extinguir as pequenas propriedades rurais por considerá-las antieconômicas.

É interessante ressaltar, neste ponto, a necessidade de não se confundir a gleba rural com o módulo fiscal. Com efeito, é a Lei do ITR que traz o conceito de “pequena gleba rural”³⁶⁹ através da mensuração em 30, 50 ou 100 ha, a depender da localização do imóvel. Por outro lado, a Lei nº 6.746/79, que alterou o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64)³⁷⁰, empregou o termo “módulo fiscal”, para indicar a área mínima necessária a que uma propriedade seja economicamente viável. Assim,

³⁶³ BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm. Acesso em: 13 ago. 2019.

³⁶⁴ BRASIL. **Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002**. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm. Acesso em 10 ago. 2019.

³⁶⁵ Lei nº 9.393, de 1996, art. 1º; RITR/2002, art. 2º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 1º.

³⁶⁶ CF/88, art.153, §4º, III. *In*: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

³⁶⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

³⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 9.393/96, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 15 out. 2018.

cada município terá tamanho de módulo fiscal diferente, a depender de fatores agroecológicos, conforme previsto no art. 50, §2º do Estatuto da Terra³⁷¹. Os valores de módulo fiscal estão previstos na Instrução Normativa do INCRA nº 20, de 1980³⁷². Por sua vez, o art. 3º, V e §4 Código Florestal também traz a ideia de que a “pequena propriedade ou posse rural familiar” é aquela com até quatro módulos fiscais³⁷³.

É relevante anotar, desde já que a complexidade na compreensão dos conceitos de módulo fiscal e gleba rural representa mais um gargalo de entrave à efetividade do ITR.

O art. 3º da Lei do ITR dispõe que serão isentos de pagamento do imposto os imóveis compreendidos em programa oficial de reforma agrária, os assentamentos reconhecidos que, cumulativamente, sejam explorados por associação ou cooperativa de produção, ou nos casos de famílias assentadas em áreas de tamanho mínimos e cujo assentado não possua outro imóvel³⁷⁴. Também são isentos de pagamento o conjunto de imóveis rurais do mesmo proprietário, cujo tamanho total não ultrapasse os limites mínimos da pequena gleba rural, e que sejam explorados apenas pelo proprietário e sua família, no caso de o proprietário não possuir imóvel urbano.

O art. 3º-A da Lei de ITR³⁷⁵ também concede isenção sobre imóveis rurais ocupados por remanescentes de comunidades de quilombos e que sejam explorados, individual ou coletivamente, pelos membros destas comunidades.

Para calcular o valor a ser pago, o art. 30 do Código Tributário Nacional dispõe que a base de cálculo será o valor fundiário, que corresponde à noção das

³⁷¹ *Ibidem*.

³⁷² INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Instrução Especial nº 20, de 28 de maio de 1980.** Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_especial/IE20_280580.pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

³⁷³ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

³⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 9.393/96, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm.

³⁷⁵ *Ibidem*.

leis francesas que normatizam o *impôt foncier non bâti*, representado pelo valor da terra nua, ou sem edificações e não utilizada.³⁷⁶

O valor fundiário é declarado pelo contribuinte através da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR)³⁷⁷ e deverá refletir o preço venal no mercado de terras, podendo a Fazenda Pública lançar de ofício o valor correto nos casos de subavaliação e outras incorreções.

A DITR é composta pelo Documento de Atualização Cadastral (DIAC) e o Documento de Informação e Apuração do ITR (DIAT), que não precisam ser preenchidos pelos pequenos produtores rurais imunes ou isentos. Os fornecidos pelos contribuintes por meio do DIAC, por sua vez, compunham a base de dados do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) até 2018. A partir do exercício de 2019, no entanto, as alterações passaram a ser realizadas desde informações constantes no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que são alimentadas através dos cadastros do código do imóvel registrado no INCRA e do número do imóvel registrado na Receita Federal (Nirf), cujas informações são declaradas pelo contribuinte no Portal do Cadastro Rural³⁷⁸.

Ademais, cumpre destacar que desde dezembro de 2018 os imóveis rurais também devem estar cadastrados no Cadastro Ambiental Rural (CAR), CAR, por meio do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima)³⁷⁹.

É interessante notar que o valor do imóvel declarado pelo contribuinte não mais representa o valor a ser recebido em casos de desapropriação para fins de reforma agrária, já que, como se viu, a Constituição de 1988 garante a “justa” e prévia indenização. Por outro lado, também não se pode ignorar o fato de ser bastante improvável o lançamento de ofício de outro valor pela Fazenda Pública, dada a dificuldade de fiscalização e avaliação do valor de todos os imóveis rurais. Assim, o que se tem na prática é o estímulo inverso ao adequado aproveitamento do solo rural e à reforma agrária.

³⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm. Acesso em: 13 ago. 2019.

³⁷⁷ Lei nº 9.393, de 1996, arts. 6º e 8º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 36.

³⁷⁸ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Ministério da Economia. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. **Perguntas e Respostas**. 2019. Disponível em: <http://www.cadastrorural.gov.br/cartilha-de-orientacoes/perguntas-e-respostas-itr-2019>. Acesso em: 10 jul. 2019.

³⁷⁹ *Ibidem*.

Com efeito, se de um lado não se constata na prática a avaliação dos valores declarados pelos proprietários, por outro, tal valor também representará o montante que porventura receberá em caso de indenização por desapropriação. Ou seja, além de não haver estímulo ao proprietário para que declare o valor correto de seu imóvel, há um verdadeiro incentivo a que este valor seja declarado a menor, para que o ITR seja reduzido.

Pois bem. Para encontrar a base de cálculo ou valor fundiário, a Lei do ITR dispõe ser preciso decompor a área total do imóvel em área tributável³⁸⁰ (área total do imóvel, excluindo as áreas de preservação ambiental obrigatória ou voluntária, entre outras áreas), área aproveitável³⁸¹ (área tributável excluídas as áreas ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias) e área efetivamente utilizada³⁸² (área utilizada para plantação de produtos vegetais, pastagem, exploração extrativa florestal ou granjeia ou aquícola).

A partir da área tributável (área total subtraída a área de preservação ambiental), o valor do imposto é calculado apenas sobre o valor da terra nua (VTN), sendo subtraídos os valores das construções e benfeitorias, de culturas temporárias ou permanentes, de pastagens cultivadas e melhoradas, e de florestas plantadas. Ou seja, o imposto recai exclusivamente sobre o valor da terra nua.

Nesse sentido, o art. 10º da Lei de ITR indica que o valor da base de cálculo, ou valor da terra nua tributável – VTNT, será obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total. Ou seja, as áreas de preservação ambiental são excluídas da base de cálculo do ITR.

Assim, para cálculo do valor devido de imposto, será multiplicado o valor da base de cálculo pela alíquota aplicada. Por sua vez, a alíquota será progressiva,

³⁸⁰ Segundo o art. 10, II, da Lei 9.393/96, a área tributável é a área total do imóvel, menos as áreas de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012; de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas; comprovadamente imprecisáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico; sob regime de servidão ambiental; cobertas por florestas nativas em estágio de regeneração; alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas.

³⁸¹ Segundo o art. 10, IV, da Lei 9.393/96, área aproveitável é aquela passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias e as áreas excluídas da área tributável;

³⁸² Segundo o art. 10, V, da Lei 9.393/96, a área efetivamente utilizada é a área plantada com produtos vegetais; que tenha servido de pastagem, nativa ou plantada; que tenha sido objeto de exploração extrativa; que tenha servido para exploração de atividades granjeira e aquícola ou que tenha servido para exploração de atividades granjeira e aquícola.

variando de acordo com a área total do imóvel e o grau de utilização (GU), conforme a seguinte tabela:

Tabela 9 - Alíquotas do ITR (%)

Área Total do imóvel (em hectares)	Grau de utilização (GU) - em %				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Anexo da Lei nº 9.393/96

Ademais, nos casos de imóveis rurais utilizados para pastagens, o valor do imposto a ser pago levará em consideração o índice mínimo de lotação por zona pecuária, a ser fixado pela Receita Federal. O índice de lotação serve para mensurar a eficiência na exploração da atividade pecuária, sendo representado pelo número mínimo de cabeças que devem ser mantidas dentro de um determinado espaço de pastagem. Desta feita, o índice será calculado pela relação entre a quantidade média de rebanho e a área necessária para sua alimentação em determinada região do país.

Por conseguinte, as pastagens podem ser consideradas como área utilizada se cumprir os índices mínimos de lotação (relação de cabeça de gado por hectare). Nesse caso, se o índice previsto pela Receita Federal for de 0,5 cabeça de gado por hectare e a área rural for de 1000 ha de pastagem para 300 cabeças de gado, será considerado como utilizado apenas 600 ha, ou seja, 400 ha serão considerados como área não utilizada, o que elevará a alíquota do imposto e reduzirá o GU.

Por outro lado, um índice de 1,2, por exemplo, indica que a cada 1 hectare de área, 1,2 gado pode pastar, no mesmo exemplo de uma propriedade que possui um rebanho de 300 cabeças e ocupa um espaço de 1000 ha numa zona de pecuária, a área que poderá ser considerada de pastagem será de 250 ha. A área será menor, portanto, pois o índice de 1,2 indica se tratar de uma área que possibilita maior produtividade. Neste segundo exemplo, portanto, o valor do ITR a ser recolhido será maior.

Ademais, serão dispensados da aplicação de índices mínimos de pastagem os imóveis com até 1000 ha, se localizados na Amazônia Ocidental ou no Pantanal

mato-grossense e sul-mato-grossense; 500 ha se localizados em áreas do Polígono da Seca ou Amazônia Oriental; e 200 ha se localizado em outro local.

5.1.2 Razões da ineficiência do ITR no modelo atual

5.1.2.1 Ineficiência fiscal

Ao verificar a arrecadação tributária brasileira, vê-se que o impacto do ITR é extremamente discreto, conferindo uma baixíssima receita tributária. Em 2017, a arrecadação do ITR correspondeu a apenas 0,02% do PIB e 0,06% do total de tributos arrecadados³⁸³. Já em 2018, a arrecadação do ITR foi de apenas R\$ 1,5 bilhão, o que representa apenas 0,1% da receita tributária federal³⁸⁴.

Para se perceber o grau da deficiência do tributo, estudo realizado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) do Senado Federal mostra que no Acre cobrou-se aproximadamente 42 centavos por hectare tributável em 2018, sendo que os valores arrecadados mais elevados foram apurados no Paraná, que conseguiu cobrar R\$ 11,43 (onze reais e quarenta e três centavos) por hectare tributável³⁸⁵.

Estudo da Câmara Legislativa aponta ainda que somente o estado de São Paulo arrecadou com o IPTU seis vezes mais que o arrecadado com ITR em todo o território nacional no ano de 2013.³⁸⁶

Por outro lado, considerando a dimensão do território rural tributável de 350 milhões de hectares, segundo o Censo Agro 2017 do IBGE³⁸⁷, chega-se ao valor aproximado de R\$ 4,3 (quatro reais e trinta centavos) pago de ITR por hectare.

³⁸³ BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2017**. Brasília: Ministério da Fazenda, nov. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

³⁸⁴ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio. (coord.). **Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais**. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

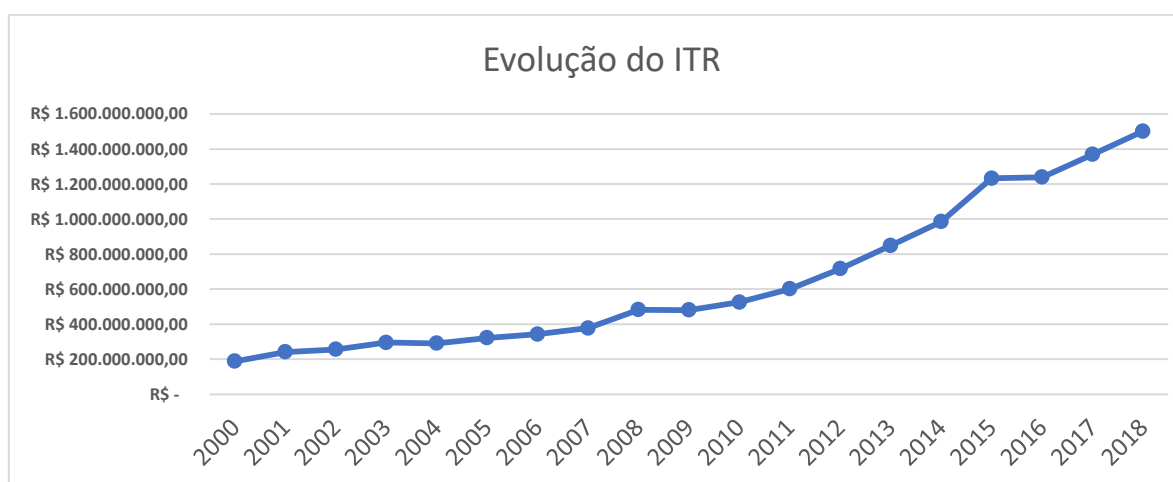
³⁸⁵ BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Justificativa do Projeto de Lei nº 5135 de 2019**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggette/documento?dm=8013485&ts=1570455452236&disposition=inlin> e. Acesso em: 24 out. 2019.

³⁸⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Arrecadação tributária sobre propriedade no Brasil é menor que sobre o consumo. **Agência Câmara Notícias**. Brasília, 30 jul. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/465766-arrecadacao-tributaria-sobre-propriedade-no-brasil-e-menor-que-sobre-o-consumo/>. Acesso em: 10 set. 2019.

Esta reduzida arrecadação do ITR é uma característica histórica. Antes da vigência da Lei do ITR, sob o Estatuto da Terra, as alíquotas que incidiam sobre a propriedade rural variavam de 0,2% a 3,5%. Durante os anos 90, a arrecadação o ITR girava em torno de R\$20,30 (vinte reais e trinta centavos) por unidade rural, conferindo uma receita tributária de apenas 20 milhões de reais para União, menor que a arrecadação de IPTU, na época, de uma cidade com 800 mil habitantes³⁸⁸.

Assim, é verdade que, apesar de continuar bastante reduzida, a arrecadação do ITR já foi pior, conforme é possível constatar a partir de gráfico abaixo, confeccionado a partir de dados fornecidos pela Receita Federal³⁸⁹:

Gráfico 32 – Evolução da arrecadação do ITR - 2006 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Receita Federal

Tabela 10 - Evolução da arrecadação do ITR - 2006 a 2018 (continua)

ANO	TOTAL
2004	R\$ 290.923.374,92
2005	R\$ 321.453.635,17
2006	R\$ 342.705.196,58
2007	R\$ 377.823.240,25
2008	R\$ 482.213.803,06

³⁸⁷ INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro, v. 8, pp.1-108, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em 01 de fev. 2019.

³⁸⁸ LEÃO, Celina Gontijo; FRIAS, Lincoln. As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR). **Revista Debate Econômico**, v.4, n.2, jul./dez. 2016.

³⁸⁹ BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Arrecadação do ITR**. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/copy_of_arrecadacao-das-receitas-administradas-pela-rfb-por-municipio/arrecadacao-do-ittr-por-municipio. Acesso em 10 jun. 2019.

2009	R\$ 480.559.080,21
2010	R\$ 525.713.509,19
2011	R\$ 601.285.695,57
2012	R\$ 716.658.738,85
2013	R\$ 848.457.146,30
2014	R\$ 984.647.637,40
2015	R\$ 1.232.506.705,57
2016	R\$ 1.238.434.902,37
2017	R\$ 1.368.348.143,91
2018	R\$ 1.501.181.475,00

Fonte: Receita Federal (conclusão)

No comparativo com os demais tributos, o ITR figura entre os cinco tributos menos relevantes do ponto de vista arrecadatário e o imposto com menor impacto fiscal para a União. Como pode ser observado a partir da tabela abaixo, que apresenta a distribuição dos tributos segundo a ordem de relevância fiscal, embora a arrecadação do ITR tenha passado de 1 bilhão em 2017, representou apenas 0,06% do PIB brasileiro:

Tabela 11 - Receita Tributária por Relevância de Tributo (2016 – 2017)

Tributo	2016			2017		
	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%
Total da Receita Tributária	2.021.164,68	32,29%	100,00%	2.127.369,88	32,43%	100,00%
1 ICMS	413.174,98	6,60%	20,44%	441.038,95	6,72%	20,73%
2 Imposto de Renda	386.367,34	6,17%	19,12%	387.626,20	5,91%	18,22%
3 Contribuição para a Previdência Social (1)	335.032,12	5,35%	16,58%	354.187,75	5,40%	16,65%
4 Cofins	201.517,28	3,22%	9,97%	221.669,85	3,38%	10,42%
5 Contribuição para o FGTS (2)	124.713,45	1,99%	6,17%	128.743,00	1,96%	6,05%
6 Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	66.759,99	1,07%	3,30%	70.686,23	1,08%	3,32%
7 ISS	53.837,73	0,86%	2,66%	56.403,36	0,86%	2,65%
8 Contribuição para o PIS/Pasep	52.834,19	0,84%	2,61%	58.625,28	0,89%	2,76%
9 Imposto sobre Produtos Industrializados	41.851,41	0,67%	2,07%	47.041,42	0,72%	2,21%
10 Impostos sobre o Comércio Exterior	31.447,61	0,50%	1,56%	32.350,16	0,49%	1,52%
11 IPVA	39.093,47	0,62%	1,93%	40.508,51	0,62%	1,90%
12 Imposto sobre Operações Financeiras	33.644,72	0,54%	1,66%	34.660,49	0,53%	1,63%
13 IPTU	34.333,01	0,55%	1,70%	38.426,85	0,59%	1,81%
14 Contrib. Seg. Soc. Servidor Público - CPSS	30.033,81	0,48%	1,49%	33.773,18	0,51%	1,59%
15 Outros Tributos Estaduais	31.691,78	0,51%	1,57%	34.288,48	0,52%	1,61%
16 Contrib. Regime Próprio Previd. Est.	23.151,59	0,37%	1,15%	23.995,53	0,37%	1,13%
17 Salário Educação	19.473,11	0,31%	0,96%	20.010,15	0,31%	0,94%
18 Contribuições para o Sistema S	18.427,89	0,29%	0,91%	19.075,28	0,29%	0,90%
19 Outros Tributos Municipais	16.590,78	0,27%	0,82%	17.286,65	0,26%	0,81%
20 ITBI	9.481,57	0,15%	0,47%	10.061,70	0,15%	0,47%
21 Contrib. Regime Próprio Previd. Mun.	10.584,57	0,17%	0,52%	11.011,42	0,17%	0,52%
22 ITCD	7.344,96	0,12%	0,36%	7.242,07	0,11%	0,34%
23 Contrib. s/ Receita de Concursos e Progn.	4.254,27	0,07%	0,21%	4.573,91	0,07%	0,22%
24 Taxas Federais	8.526,72	0,14%	0,42%	7.308,27	0,11%	0,34%
25 Contrib. Partic. Seguro DPVAT	4.242,83	0,07%	0,21%	3.301,52	0,05%	0,16%
26 Cide Combustíveis	6.001,24	0,10%	0,30%	5.821,37	0,09%	0,27%
27 Cota-Parte Ad Fr. Ren. Mar. Mercante	2.741,29	0,04%	0,14%	2.861,96	0,04%	0,13%
28 Cide Remessas	2.939,95	0,05%	0,15%	3.011,18	0,05%	0,14%
29 Contrib. Custeio Pensões Militares	2.929,51	0,05%	0,14%	3.342,75	0,05%	0,16%
30 Contr. s/ Rec. Empr. Telecomun.	2.249,98	0,04%	0,11%	2.293,50	0,03%	0,11%
31 Outras Contribuições Federais (3)	1.607,83	0,03%	0,08%	1.610,22	0,02%	0,08%
32 Contribuições Rurais	1.636,64	0,03%	0,08%	1.684,13	0,03%	0,08%
33 Imposto Territorial Rural	1.126,42	0,02%	0,06%	1.273,20	0,02%	0,06%
34 Contrib. S/Rec. Concess. Permiss. Energ. Elet.	826,34	0,01%	0,04%	922,00	0,01%	0,04%
35 Cota-Parte Contrib. Sindical	693,37	0,01%	0,03%	653,37	0,01%	0,03%
36 Receita da Dívida Ativa	0,93	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%

Fonte: Receita Federal. Carga Tributária no Brasil 2017

A comparação do ITR com o IPTU, cuja arrecadação superou 38 bilhões em 2017, torna-se ainda mais assustadora ao lembrar que menos de 1% do território brasileiro é urbano³⁹⁰.

Os dados acima demonstram a paradigmática situação marcada pela baixíssima arrecadação do ITR, num país cuja área territorial rural tributável supera 350 milhões de hectares, e cuja metade desta extensão é propriedade de apenas 1% dos estabelecimentos rurais³⁹¹.

Em outras palavras, considerando a dimensão do território brasileiro e, ainda, a elevadíssima concentração fundiária, era de se esperar uma abundante arrecadação de ITR. No entanto, como se viu, a realidade é totalmente diferente.

Diversas são as razões que conduzem a este histórico de baixa arrecadação do ITR, mas nenhuma delas reflete a capacidade econômica do contribuinte do ITR. Ao contrário. Se a arrecadação do referido imposto se desse efetivamente de acordo com o poder econômico do proprietário rural, o cenário fiscal seria bastante diferente. Ocorre que o sistema político e tributário brasileiro não está voltado para reduzir desigualdades, tributando aqueles que realmente manifestem capacidade econômica, e tal verdade reflete claramente na arrecadação do ITR.

A primeira razão da baixa arrecadação do ITR é o fato de que toda a apuração do imposto é realizada pelo próprio contribuinte (autodeclaratória), com homologação posterior. Assim, considerando a fragilidade da fiscalização realizada, é bastante provável que o valor declarado não traduza com fidedignidade a realidade. Ademais, há uma tendência natural a que o proprietário subestime o valor da terra nua (VTN) e superestime o valor dos investimentos realizados (construções e benfeitorias, que reduzem o valor tributável), o grau de utilização (GU) e o espaço de preservação ambiental.

Em vista disso, em 1994, a Lei nº 8.847³⁹² possibilitou à Receita Federal estabelecer um valor mínimo para a terra nua. Durante o período em que a lei

³⁹⁰ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. **Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional**. Brasília, 10 out. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>. Acesso em: 3 jun. 2019.

³⁹¹ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio. (coord.). **Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais**. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

³⁹² Art. 3º, §2º O Valor da Terra Nua mínimo - VTNm por hectare, fixado pela Secretaria da Receita Federal ouvido o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em conjunto com

esteve em vigor, entre os anos de 1995 e 1996, a arrecadação do ITR experimentou notório aumento, batendo recorde de 750 milhões de reais (o que foi um marco para a época). Assim, ainda que o valor mínimo arbitrado pela Receita Federal fosse bem abaixo do valor real do mercado, já representou relevante mudança no quadro arrecadatário. Contudo, com a Lei nº 9.393/96, o cálculo do imposto voltou a ser realizado com base na declaração dos valores feita pelo próprio contribuinte, sem valor mínimo, o que promoveu uma drástica redução na arrecadação.

A esse respeito, Daniel Silva e Paulo Barreto³⁹³ promoveram estudo em que foi calculado o impacto da sonegação numa propriedade rural do Pará. A referida fazenda possui 1.442 hectares e declarou possuir mais de 80% da área coberta por vegetação, quando na realidade 100% da área já havia sido desmatada. O hectare foi declarado com valor de R\$ 34,00, ao passo que o valor de mercado seria R\$ 2.942,00. Ademais, o proprietário declarou o grau de utilização em torno de 80%, sendo que o grau de utilização efetivamente constatado na fazenda estava em torno de 60%. Com base nessas informações falsas, o proprietário pagou ITR no valor de R\$ 11,00, ao passo que o valor correto seria de R\$ 140.000,00.

Para tentar contornar o claro problema da sonegação fiscal de ITR, o Decreto Federal nº 6.433, de 2008, estabeleceu o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural³⁹⁴. Ocorre que nenhum avanço no sentido da fiscalização do território rural foi alcançado.

Posteriormente, foi criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, pela Lei nº 10.267/2001, que incluiu o §2º no art. 1º da Lei nº 5.868/72. A partir da criação do CNIR, as informações seriam gerenciadas conjuntamente pela Secretaria

as Secretarias de Agricultura dos Estados respectivos, terá como base levantamento de preços do hectare da terra nua, para os diversos tipos de terras existentes no Município. (REVOGADO). In: BRASIL. **Lei nº 8.847**, de 28 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8847.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

³⁹³ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

³⁹⁴ BRASIL. **Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6433.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

da Receita Federal e pelo INCRA³⁹⁵. Mais uma vez, no entanto, o cadastramento foi realizado com base nos dados declarados pelos contribuintes, o que acabou deixando a medida inócua.

Além do fato de se tratar de um tributo autodeclaratório e com reduzida fiscalização, outra razão da baixa arrecadação é o fato de o índice de lotação pecuária estar extremamente defasado, não refletindo a realidade das técnicas atualmente empregadas no campo. Além disso, ao observar a tabela de índices de lotação pecuária inserta em anexo na Instrução Normativa nº 256, de 2002, é possível constatar que os índices também apresentam valores muito baixos, variando entre 0,15 e 0,9, o que definitivamente não acompanha a evolução da produtividade da pecuária brasileira.

A terceira razão da baixa arrecadação é a insatisfatória fiscalização dos valores declarados pelos contribuintes para recolhimento do ITR, o que se explica em razão do sempre apertado quadro de servidores da Receita Federal, além da perene falta de recursos, característica da administração pública brasileira. Assim, falta interesse em voltar recursos humanos e financeiros para fiscalização de um tributo cujo impacto arrecadatário é tão reduzido.

Além disso, apenas recentemente a Receita Federal vem desenvolvendo programas para cruzamento de dados com outros órgãos no intuito de auxiliar a fiscalização dos valores declarados pelo contribuinte do ITR. Outrossim, é possível observar que nos municípios que assumiram a capacidade de cobrança do ITR houve um impacto positivo no incremento arrecadatário, como será visto no capítulo seguinte.

5.1.2.2 *Ineficiência extrafiscal*

Além das falhas apontadas no que concerne ao potencial arrecadatário do ITR, há também a deficiência em induzir à redução da concentração de terras e à

³⁹⁵ 'Art. 2º § 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro'. In: BRASIL. **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

eliminação da propriedade improdutiva. Esta falha é muito mais grave. Isso porque, o ITR não foi concebido para atender uma necessidade fiscal. Ao contrário, a elevada arrecadação deveria ser uma consequência indireta e necessariamente temporária da alta concentração de terras rurais.

A propriedade produtiva que cumpre sua função social, empregando trabalhadores rurais, garantindo-lhes os direitos sociais e utilizando o solo de forma racional e em observância à preservação ambiental, entre outros fatores, não deve sentir o peso da tributação sobre a propriedade rural. O produto agrícola não deve conter alta carga tributária. Assim, a baixa arrecadação do ITR não é, em si, um problema.

Na realidade, o ideal buscado é exatamente a baixa arrecadação do ITR, contanto que esta baixa arrecadação corresponda a uma realidade de espaço rural bem distribuído, com propriedades rurais produtivas e zelosas de sua função social. Inclusive, nos países desenvolvidos que, em algum momento de sua história, já realizaram a reforma agrária, a tributação sobre a propriedade rural não é algo relevante. De fato, não há razão que justifique uma pesada carga tributária sobre produtos agropecuários.

No entanto, no Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos que possuem o solo distribuído com equidade, a tributação sobre a propriedade é crucial. Com efeito, a relevância do ITR não se deve à finalidade fiscal, e sim à finalidade extrafiscal. Ou seja, o que se intenta não é simplesmente tributar estabelecimentos agrícolas produtivos, que geram empregos e que se preocupam com a preservação ambiental. O que se deseja é tributar, e pesadamente, os imóveis rurais que não cumprem tais funções, no intuito de transformar o cenário fundiário brasileiro. Tanto é assim que a tabela de alíquotas do ITR chega até 20% recaindo com maior peso sobre as grandes propriedades improdutivas.

Portanto, ainda que a arrecadação não seja o objetivo perseguido pelo ITR, é extremamente preocupante o fato de a arrecadação deste imposto ser baixa, considerando a dimensão continental brasileira e o seu gravíssimo quadro de desigualdade fundiária. Assim, a baixa arrecadação do ITR representa um problema reflexo, pois não está cumprindo sua função primordial, que é combater a concentração fundiária e a improdutividade no campo.

Nesse sentido, as razões da inefetividade extrafiscal são basicamente as mesmas que motivam a ineficiência arrecadatória. Com efeito, a declaração do valor

a ser tributado pelo contribuinte, aliado à deficiência na fiscalização dos valores declarados, além da defasagem no índice de lotação pecuária representam um grande entrave à efetivação da exploração produtiva da terra e da redução da desigualdade fundiária.

Outrossim, o art. 17, inciso II, da Instrução Normativa nº 256, de 2002, que regulamenta o ITR, possibilita considerar área efetivamente utilizada a área que tenha servido de pastagem, nativa ou plantada, no ano anterior ao fato gerador do ITR. Ora, tal dispositivo permite que até áreas com plantação em formação sejam consideradas pastagens, o que torna praticamente qualquer tipo de área produtiva, em teoria³⁹⁶.

Além disso, ao contrário do que ocorre na pecuária, em que há um coeficiente que, bem ou mal, afere a produtividade da pastagem, não há um índice que meça a produtividade do plantio de produtos agrícolas, de forma que mesmo áreas plantadas de forma ineficiente podem ser consideradas produtivas, levando a baixas e irreais alíquotas do ITR.³⁹⁷

Com tudo isso, o relatório do Instituto Escolhas aponta que, na prática, a maior parte dos contribuintes de ITR declaram estar na maior faixa de produtividade (GU), aplicando as menores alíquotas possíveis.

A ineficiência extrafiscal do ITR incorpora também falhas no que concerne ao seu emprego contraditório com a preservação ambiental. Com efeito, ainda que a atual legislação do ITR seja ineficiente, sua essência é eminentemente de conferir produtividade aos imóveis rurais, ainda que tal funcionalidade se choque com a preservação ambiental.

A esse respeito, vale destacar que nem a Lei do ITR, nem o Código Florestal trazem qualquer instrumento que sancione o descumprimento da legislação ambiental através do ITR. Bernard Appy³⁹⁸ defende que, na prática, há um claro

³⁹⁶ BRASIL. Receita Federal. **Instrução Normativa SRF nº 256, de 11 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137>. Acesso em 10 jun. 2019.

³⁹⁷ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio. (coord.) **Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais.** São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

³⁹⁸ APPY, Bernard. **O imposto territorial rural como forma de induzir boas práticas ambientais.** Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, jun. 2015, p. 23.

descolamento entre a Lei de ITR e o Código Florestal, pois o descumprimento das normas ambientais é irrelevante para o ITR.

Com acerto, o economista denuncia haver notória preponderância dos aspectos produtivistas na legislação do ITR, pois basta ocupar a terra de forma produtiva (será demonstrado nesta tese que, muitas vezes, nem isso é preciso) que eventuais infrações às normas ambientais são desprezadas sob o ponto de vista do ITR.

Com efeito, ainda que o art. 41, §3º do Código Florestal disponha que os proprietários infratores das normas ambientais não possam deduzir as áreas de preservação ambiental obrigatória da base de cálculo do ITR, tal previsão não foi trazida nem à Lei do ITR, nem à IN nº 256/2002³⁹⁹.

Outra grande contrariedade positivada na Lei do ITR é a forma como as áreas de preservação ambiental acabam elevando a alíquota a ser aplicada. Com efeito, ainda que as áreas preservadas sejam isentas de ITR, o coeficiente de utilização do solo é obtido pela divisão entre a área tributável e a área total, inserida aí a área preservada. Ou seja, a área preservada compõe o valor do divisor, aumentando-o, o que provoca a redução do coeficiente de utilização do solo. Nesse contexto, num imóvel que possua 6.000 ha, dos quais 5.500 ha são destinados à preservação e apenas 500 ha são efetivamente explorados, incidirá uma alíquota três vezes maior que num imóvel que possua 1.000 ha, dos quais 800 ha são explorados e 200 ha são preservados.

Há também que se destacar o fato de que apenas atividades agropecuárias são consideradas como produtivas. Assim, outras atividades até bastante desejáveis ecologicamente (como a geração de energia eólica) não são consideradas como produtivas, mesmo que compatibilizadas ao zoneamento ecológico econômico (ZEE). Na realidade, tal situação aponta a obsolescência da legislação do ITR.

Bernard Appy entende que, sob o ponto de vista do ITR, o conceito restritivo de produtividade agrícola pode ser prejudicial, pois desestimula a racionalidade

³⁹⁹ BRASIL. Receita Federal. **Instrução Normativa SRF nº 256, de 11 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137>. Acesso em 10 jun. 2019.

econômica e ambiental da propriedade⁴⁰⁰. O economista traz o exemplo de um proprietário pecuarista do semiárido nordestino que abandoa a pecuária (bastante improdutiva na região) em prol de cessão onerosa de seu terreno para instalação de parque eólico. Apesar de, nesse caso, a geração de energia eólica ser racionalmente mais adequada, a atividade não é considerada produtiva sob o ponto de vista do ITR, de forma que as alíquotas serão majoradas em 30 ou 40 vezes do valor da produção pecuária⁴⁰¹.

Outrossim, é preciso ressaltar a incompatibilidade da Lei do ITR com o Código Florestal no que concerne à dimensão do que cada lei considera como pequena área rural⁴⁰². Com efeito, ao passo que a Lei de ITR leva em consideração a medida em hectare, o Código Florestal fixa a pequena propriedade rural em até 4 módulos fiscais, que podem variar bastante a cada município, dificultando o diálogo entre as normas.

Como é possível observar, o ITR foi concebido como instrumento de justiça distributiva para desempenhar a relevantíssima função de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, sobretudo os latifúndios, e induzir à redistribuição fundiária. Tais objetivos constituem a espinha dorsal do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, o qual passa insofismavelmente pelo combate à pobreza e à desigualdade social.

Contudo, o que se vê atualmente é o fracasso deste tributo, que não garante algum peso arrecadatório, nem tem promovido avanços no combate à concentração fundiária ou à improdutividade das grandes propriedades rurais, tampouco tem servido como instrumento à preservação ambiental.

O imposto que poderia minimizar os efeitos perniciosos do desordenado processo de ocupação e concentração das terras brasileiras obscureceu-se e tornou-se um tributo esquecido, esvaziado de sentido. No entanto, a crescente pauperização da massa rural brasileira, em detrimento da farta concentração de terras entre os proprietários mais abastados, conclama o imposto sobre a propriedade territorial rural a revestir-se de sua aptidão natural à indução do urgente processo redistributivo fundiário.

⁴⁰⁰ APPY, Bernard. **O imposto territorial rural como forma de induzir boas práticas ambientais**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, jun. 2015, p. 25.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² Para conceito de pequena gleba rural e módulo fiscal, conferir tópico 5.1.1 deste Capítulo 5.

Por tudo isso, é preciso registrar uma vez mais que a política fundiária justa e eficiente não se restringe à produtividade das propriedades rurais. Com efeito, de nada adianta a expansão da agroindústria, se vier atrelada ao desemprego e à pauperização dos agricultores, ao uso indiscriminado de agrotóxico e à degradação ambiental.

Por tal razão, a redistribuição fundiária é medida que se impõe com urgência e o emprego do ITR como instrumento de política agrária deve se voltar não apenas ao estímulo da produtividade, mas ao estímulo da qualidade de vida dos produtores rurais, da saúde alimentar e da preservação ambiental.

No restante deste capítulo, portanto, será lançado um olhar de esperança sobre o cenário fundiário brasileiro, a partir de possíveis perspectivas para o ITR.

5.2 PERSPECTIVA EXTRAFISCAL DO ITR

5.2.1 O ITR como instrumento indutor da desconcentração fundiária

Extraí-se da leitura do art. 3º da Constituição Federal de 1988 que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, reduzir desigualdades e promover o bem-estar social. A ferramenta principal de que o Estado fiscal pode lançar mão a fim de lograr êxito na implementação de tais objetivos fundamentais é a tributação. Por conseguinte, é insofismável a relação entre a concretização de direitos humanos e sociais e a política fiscal.

De fato, conforme demonstrado até aqui⁴⁰³, a concretização de direitos pelo Estado de bem-estar social reverbera no dever de pagar impostos atribuído aos contribuintes. Foi demonstrado igualmente que a imposição de carga tributária deverá ser orientada pelo princípio da capacidade contributiva e econômica dos cidadãos. Ocorre que nem sempre a arrecadação tributária é o objetivo mais importante para o Estado.

Em determinadas circunstâncias, o interesse político é induzir o contribuinte a um comportamento constitucionalmente desejado. Nesses casos, torna-se mais

⁴⁰³ Sobre Estado Fiscal e Estado Social conferir o tópico 4.1.1 do Capítulo 4.

frutífero abdicar da arrecadação a fim de ceder espaço ao cumprimento do interesse constitucional. Nessa perspectiva, o caráter extrafiscal do tributo muitas vezes toma o espaço da capacidade contributiva. Este é exatamente o caso do ITR, cujo intuito político e constitucionalmente⁴⁰⁴ perseguido não é necessariamente a arrecadação, mas induzir à produtividade das propriedades rurais, bem como à redistribuição fundiária.

Assim, nas palavras de Aliomar Baleeiro, a extrafiscalidade que guia o ITR é guiada por critérios constitucionalmente válidos e “pode presidir as exceções à proibição de discriminar entre pessoas que demonstrem a mesma capacidade contributiva”⁴⁰⁵. Em tal circunstância, o imposto extrafiscal não busca apenas arrecadação de recursos aos cofres públicos, mas estimular o contribuinte ao comportamento desejado. Assim, o ordenamento jurídico tributário possibilita o estímulo e o desestímulo de certa atitude do contribuinte através da imposição de uma carga tributária progressiva ou regressiva, ou através de mecanismos de benefícios fiscais.

Nesse contexto, o emprego do imposto extrafiscal indica o interesse político em “ordenar a propriedade de acordo com sua função social”⁴⁰⁶, e não, tão somente, promover a arrecadação de recursos financeiros.

É indispensável perceber que a extrafiscalidade inerente à ideia formuladora do imposto sobre a propriedade territorial rural é consubstanciada pela progressividade de alíquotas que, por sua vez, guarda plena compatibilidade com a capacidade econômica do contribuinte. Assim, diferente de outros tributos em que a capacidade contributiva é mitigada em favor da extrafiscalidade, no caso do ITR, os princípios da capacidade contributiva e da extrafiscalidade estão completamente conectados, complementando-se mutuamente.

A esse respeito, são aclaradoras as palavras de Aliomar Baleeiro:

Na tributação extrafiscal progressiva, o proprietário que conduz mal a sua propriedade, conservando-a socialmente inútil, é onerado com encargos fiscais mais elevados, pois mantém comportamento inadequado ao interesse público ou inaptidão para se adaptar a esse interesse.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Cf. art. 4º, §3º, I, CF/88.

⁴⁰⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 308.

⁴⁰⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 308.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, p. 309.

Assim, considerando duas propriedades de mesma dimensão, ao constranger mais o contribuinte que não confere função social à sua propriedade, através de maiores alíquotas, o imposto conduz à equiparação contributiva entre o proprietário que emprega seu imóvel economicamente e aquele que pode dispor de seu imóvel apenas para fins especulativos (que, portanto, teria maior capacidade contributiva, apesar de a propriedade possuir o mesmo tamanho de outra que será menos tributada por ser utilizada economicamente). Por conseguinte, o ITR é revestido da finalidade extrafiscal de induzir ao cumprimento da função social da propriedade.

A instrumentalização do caráter extrafiscal do ITR fica a cargo da progressividade das alíquotas, que variarão de acordo com o tamanho da terra e o grau de utilização.

A esse respeito, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.195.646, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a progressividade de alíquotas do ITR satisfaz também o princípio da capacidade econômica já que, segundo o art. 145, §1º, da CF/88⁴⁰⁸, os impostos devem, preferencialmente, ter natureza pessoal, mas caso ostentem natureza real, que sejam graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

O Supremo Tribunal obtemperou ainda que o tamanho do imóvel reflete a capacidade econômica e contributiva do contribuinte, sendo constitucional a ponderação do grau de utilização e eficiência conjugado com o tamanho da propriedade rural⁴⁰⁹. No mesmo sentido se deu o julgamento do RE 1.038.357⁴¹⁰.

No que diz respeito à progressividade de alíquotas, que chegam a 20%, até mesmo o tributarista liberal Sacha Calmon Navarro Coelho⁴¹¹ defende a compatibilidade entre o ordenamento jurídico brasileiro e tais alíquotas, que

⁴⁰⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

⁴⁰⁹ BRASIL. Superior Tribunal Federal.(2. Turma). **Recurso Extraordinário nº 1.195.646 AgR**. Relator(a): Min. Cármen Lúcia, 23 de agosto de 2019, Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750782912>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁴¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Progressividade ITR e capacidade contributiva. **Recurso Extraordinário nº 1.038.357 AgR**, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06 fev. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14385444>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁴¹¹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012, p. 206.

poderiam até mesmo ser confiscatórias, visto que a própria Constituição permite a expropriação de terras improdutivas ou que não cumpram sua função social.

Para o jurista, se a Constituição admite a expropriação da propriedade que não cumpre a função social, que, no caso da propriedade agrária é produzir bens no interesse da coletividade, é lógico que o Estado pode elevar a tributação a níveis insuportáveis de modo a estimular o cumprimento da função social da propriedade

⁴¹².

Sacha Calmon defende ainda que é preciso acabar com o fetiche setecentista de entender a propriedade fundiária como algo sagrado, como *status* ou reserva de valor⁴¹³. Para ele, é preciso engajar o proprietário para que não seja apenas proprietário, mas proprietário assíduo e produtivo, em prol da nação. Nesse sentido, a progressividade do ITR reflete um poderoso instrumento de política fundiária, a ser utilizado com transparência, boa-fé, firmeza e determinação.

Esta autora entende, diferente do que alega Sacha Calmon, que o objetivo do Estado Social e Democrático de Direito, como se julga que deveria ser o Brasil, não é apenas estimular que os proprietários sejam assíduos e produtivos. O intuito deve ser outro.

Para realmente se falar política fundiária justa e eficiente, além de produtiva, a propriedade deve ser acessível a todos de forma democrática. Além disso, deve-se desejar que a propriedade também seja utilizada de modo a preservar o meio ambiente e garantir a segurança alimentar, com produtos agrícolas livres do uso de agrotóxicos.

Portanto, a atual concepção do imposto sobre a propriedade territorial rural se dá para cumprimento da finalidade extrafiscal de desestimular a improdutividade da propriedade privada, não a concentração fundiária. Com efeito, como demonstrado até aqui, ao percorrer o ordenamento jurídico brasileiro sobre política fundiária, percebe-se claramente que o que se tenta inibir – ainda assim, sem sucesso – é a improdutividade e não a concentração de terras.

Ocorre que o simples fato da concentração fundiária – independentemente da produtividade – deveria ser coibida. Com efeito, já foi demonstrado nesta tese⁴¹⁴

⁴¹² COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012, p. 206

⁴¹³ *Ibidem*.

⁴¹⁴ Cf. tópico 3.2.1 do Capítulo 3 desta tese.

que produtividade do campo não significa necessariamente o cumprimento da função social. Ora, do que adianta uma enorme fazenda ser extremamente produtiva, com alto índice de mecanização, uso de agrotóxicos e fertilizantes, se isso trará riqueza apenas para os proprietários e implicará em baixíssimos índices de emprego, êxodo rural, degradação ambiental e alimentos tóxicos?

A concentração fundiária é um problema em si, pois o acúmulo de poder nas mãos de poucos proprietários permite que estes decidam não apenas as condições de emprego dos agricultores, mas a qualidade dos alimentos agropecuários oferecidos, bem como permite maior poder sobre o meio ambiente.

É necessário e urgente, portanto, rever a produtividade como o único objetivo a ser perseguido na política fundiária instrumentalizada pelo ITR. O intuito da política fundiária deve ir muito além de simplesmente elevar índices de produtividade da agropecuária. É preciso perseguir a elevação da qualidade de vida do homem rural, assim como a proteção ambiental e a produção de alimentos agrícolas de qualidade, estimulando-se sobretudo os orgânicos.

Assim, tendo em vista que a estrutura extrafiscal do ITR é voltada para a concretização de política fundiária e sendo este tributo, ao menos em tese, regido pelo intuito de promover a função social da propriedade rural, é indispensável que o referido imposto reflita em sua estrutura a observância concomitante do estímulo à desconcentração fundiária, à produtividade, ao uso racional do solo, à preservação ambiental e ao bem-estar dos produtores rurais⁴¹⁵.

Para concretização dos objetivos ora apresentados, a alteração na forma de apuração do imposto é medida que se impõe.

De fato, ao analisar a matriz de incidência do ITR, é possível notar a ausência de contemplação do respeito aos direitos sociais (sobretudo dos trabalhadores rurais), à preservação ambiental e à segurança alimentar.

Já foi mostrado que a base de cálculo do imposto inclui tão somente a multiplicação do valor da terra nua pelo valor da divisão entre a área tributável pela área total. Já o valor de tributo devido é encontrado multiplicando-se a alíquota pela base de cálculo. Por sua vez, a alíquota é dada através da tabela de progressividade, em que se leva em consideração o grau de utilização do imóvel,

⁴¹⁵ Art. 184. In: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

que é o índice que reflete a divisão da área efetivamente utilizada pela área aproveitável.

Em nenhum dos fatores componentes do cálculo do valor do tributo devido é incluído qualquer índice de mensuração do cumprimento dos direitos sociais, do uso sustentável e racional do solo e da segurança alimentar. Ora, é de se questionar: se tais requisitos, considerados para aferição da função social da propriedade, estão insculpidos no art. 9º da Lei da Reforma Agrária, Lei nº 8.629/93⁴¹⁶, por que razão não compõem a estrutura do cálculo do ITR?

Entende-se, portanto, que o tamanho do imóvel e grau de utilização da terra não são indicadores suficientes para verificação do cumprimento da função social da propriedade rural. Assim, considerando que o ITR é tributo extrafiscal que instrumentaliza os objetivos da política fundiária, também deve refletir em seu cálculo os mesmos indicadores da função social da propriedade rural previstos no art. 9º da Lei nº 8.629/93.

Outrossim, é de bom alvitre reiterar que o cumprimento da função social da propriedade passa inequivocamente por sua redistribuição. Ora, é impossível cogitar que um latifúndio cumpre sua função social enquanto houver um cidadão sem-teto ou sem-terra em razão de decisões políticas que lhes negam proteção em face das desigualdades de oportunidades.

Por tal razão, é inequívoco que a concentração de terras, em si, é um sério problema e deve ser desestimulado através do ITR, e o cálculo do tributo, a partir da terra nua, com exclusão das benfeitorias, possibilita fraudes no ato de declaração do contribuinte.

Nesse sentido, a segunda proposta reflete a premente necessidade de facilitar a fiscalização do valor do imóvel. Assim, é preciso alterar a base de cálculo do ITR, para que passe a recair sobre o valor total do imóvel rural (VTIR) e não apenas sobre o valor da terra nua (VTN). De fato, não há explicação racional para que o imposto sobre a propriedade recaia apenas sobre o valor da terra nua. Ao contrário, a incidência do ITR sobre o valor da terra nua apenas dificulta a apuração e facilita a sonegação. Com efeito, é operacionalmente mais prático mensurar o valor de toda propriedade do que tão somente da terra nua, que exige a complicada avaliação de benfeitorias.

⁴¹⁶ Cf. tópico 2.2.3.2, do Capítulo 2 desta tese.

Seguindo este pensamento, em setembro do corrente ano, o Senador Flávio Arns apresentou o Projeto de Lei nº 5.135/19⁴¹⁷ propondo alterações na Lei do ITR. Dentre as propostas apresentadas, a primeira é a mudança da base de cálculo do ITR, para que o tributo passe a incidir sobre toda a propriedade rural.

O ideal seria, ademais, que o VTIR refletisse valor de mercado do imóvel. Nesse ponto, vale destacar que segundo estudo apresentado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), mantidos todos os demais aspectos do tributo, se tão somente o imposto recaísse sobre o valor de mercado do imóvel, o valor arrecadado seria 50 vezes maior do que realmente foi recolhido⁴¹⁸.

A esse respeito, é de assinalar que o INCRA desenvolve estudos de análise do mercado de terras e divulga periodicamente o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT). O estudo oficial trazido pelo RAMT serve de base de dados para avaliação dos imóveis para fins do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Ocorre, no entanto, que a Planilha de Preço Referenciais (PPR) que compõe a base de dados do RAMT não é suficiente para avaliação do valor do imóvel, por refletir valores atualizados em torno de 20%. É preciso ressaltar que há valores de referência ainda mais desatualizados que os do INCRA, que são os valores de referência do Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária (CEPAF), os quais estão 93% abaixo do valor de mercado⁴¹⁹. Segundo o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON)⁴²⁰, um bom exemplo de divulgação de preços de mercado de terras é apresentado pelo Instituto de Economia Aplicada.

Ademais, a incidência da tributação sobre toda propriedade rural é muito mais coerente com a ideia de imposto sobre o patrimônio, como ocorre com o IPTU, em que a base de cálculo é o valor total do imóvel, incluindo benfeitorias e demais investimentos no imóvel. Outrossim, a ideia de terra nua exclui a essência do território rural e sua finalidade de produção agrícola.

⁴¹⁷ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5135, de 2019**. Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138869>. Acesso em: 24 out. 2019.

⁴¹⁸ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ *Ibidem*.

Além disso, o Projeto de Lei nº 5.135/19⁴²¹ também propõe a elevação do valor mínimo de cobrança do ITR para R\$ 50,00, em vez dos atuais R\$ 10,00.

Outra reformulação necessária ao ITR reflete a necessidade premente de o Estado brasileiro conhecer seu próprio território. Com efeito, ainda não há uma base de dados unificada com a localização e extensão exata dos imóveis rurais, o que inviabiliza a fiscalização e a cobrança do ITR. De fato, conforme pontuado pelo Relatório do Instituto Escolhas⁴²², há atualmente ao menos seis fontes diferentes que registram informações gráficas dos limites territoriais: o Serviço Florestal Brasileiro, a Fundação Nacional do Índio, o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Além disso, por serem de fontes e mensurações diferentes, os dados trazem informações que muitas das vezes não dialogam entre si, provocando sobreposições territoriais.

Assim, delega-se ao contribuinte a função de declarar os fatores componentes do cálculo do tributo devido sem que a Receita Federal realize uma efetiva fiscalização sobre tais dados declarados. Alega-se que seria deveras dispendioso o aparelhamento estatal para fiscalização dos valores declarados pelo contribuinte do ITR. Ocorre que os custos empregados para mapeamento do território brasileiro e aparelhamento estatal para fiscalização e arrecadação do tributo retornariam em menos de dez anos. Por outro lado, o aumento arrecadatário e, conseqüentemente, o poder de indução ao cumprimento da finalidade extrafiscal, seria expressivo.

Por fim, enquanto tributo essencialmente extrafiscal, criado especificamente para cumprir um papel de política fundiária, o ITR não deveria ser cobrado pela Receita Federal, que é órgão arrecadatário e, portanto, cumpridor da finalidade fiscal. A entidade pública destinada a realizar a arrecadação deveria ser o INCRA, por se tratar de autarquia voltada estritamente para realização da reforma agrária.

5.2.2 O ITR como instrumento indutor da conservação ambiental

⁴²¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5135, de 2019**. Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138869>>. Acesso em: 24 out. 2019.

⁴²² BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio. (coord.). **Imposto Territorial Rural**: justiça tributária e incentivos ambientais. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

Em mensagem inicial apresentada no estudo do IMAZON, intitulado *O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia*⁴²³, Daniel Silva e Paulo Barreto declaram sua preocupação com o crescente e ininterrupto desmatamento especulativo da Amazônia. Segundo dados trazidos na pesquisa, apenas na Amazônia, em 2010, havia 12 mil hectares de área mal utilizada, o que corresponde a quase 3 vezes o território do Rio de Janeiro.

Além disso, cerca de 600 mil hectares de florestas foram derrubados por ano na região amazônica (entre 2010 e 2013), sendo que além de ter havido aumento nestes índices, parte desta derrubada se dá tão somente para fins especulativos. Com efeito, o desmatamento excessivo se deve em grande medida para fins especulativos, já que os posseiros ocupam ilegalmente as terras e as desmatam para demonstrar a posse e evitar que outros ocupem⁴²⁴.

Figura 5 - Exemplo de área desmatada com a finalidade especulativa. Nota-se o “pasto sujo” e floresta amazônica ao fundo. Município de Paragominas/Pará.



Fonte: IMAZON. Foto de Paulo Barreto.

Levando em conta a quase inexistente proteção e fiscalização das terras pelo governo brasileiro e o fato de que somente o governo federal detém 38 milhões

⁴²³ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

⁴²⁴ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

de hectares ainda não destinados, a invasão e o desmatamento acaba sendo bastante atrativa para estes posseiros.

Outrossim, é preciso atentar que a escalada de desmatamento conta com a permissividade do governo federal⁴²⁵ e a frequente acolhida dos pleitos dos posseiros, permitindo, inclusive, a regularização de terras ocupadas ilegalmente⁴²⁶, como a Lei de Grilagem da Terra⁴²⁷ ou a transmissão de terras através de doação e venda a preços simbólicos.

Além das facilidades legalmente previstas, os posseiros também encontram respaldo judicial, pois a maior parte dos processos para retomada da posse das terras públicas são longos e ainda envolvem pagamento de indenização por “benfeitorias” aos posseiros, ainda que o Superior Tribunal de Justiça tenha fixado entendimento de que a ocupação de área pública não concede direito ao pagamento de indenização por benfeitorias⁴²⁸

Para os pesquisadores, tal situação acarreta perdas ambientais, sociais e econômicas incalculáveis e poderiam ser evitadas caso a fiscalização e cobrança do ITR fossem eficientes. Com efeito, apenas no estado do Pará, estima-se que o total arrecadado de ITR foi 133 vezes menor do que o que efetivamente deveria ter sido recolhido (R\$12/hectare e não R\$0,09/hectare)⁴²⁹. Conforme já demonstrado anteriormente, tal situação é possível em virtude do caráter autodeclaratório do tributo e da quase inexistente fiscalização por parte dos órgãos que promovem

⁴²⁵ Imazon: desmatamento na Amazônia aumentou 15% em 12 meses. **Deutsche Welle Brasil**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/imazon-desmatamento-na-amazonia-aumentou-15-em-12-meses/a-50058524>. Acesso em 30 out. 2019.

⁴²⁶ Cf. tópicos 3.1 e 3.2 do Capítulo 3 desta tese.

⁴²⁷ SILVEIRA, Evanildo da. “Lei da grilagem” causa prejuízos aos cofres públicos que podem chegar a R\$ 118 bilhões. **O Eco**, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/lei-da-grilagem-causa-prejuizos-aos-cofres-publicos-que-podem-chegar-a-r-118-bilhoes/>. Acesso em 30 out. 2019.

⁴²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Recurso Especial nº 863939**. Reintegração de posse irregular sem direito à indenização. Relator: Ministra Eliana Calmon, 4 de novembro de 2008. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2047892/recurso-especialresp863939/inteiro-teor-12229072>. Acesso em 30 out. 2019.;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Recurso Especial nº 945.055**. Ocupação de área pública por particulares sem direito a indenização por benfeitorias. Relator: Ministro Herman Benjamin, 2 de junho de 2009. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061694/recursoespecial-resp-945055-df2007-0092986-1-stj/relatorio-e-voto-12194276?ref=juris-tabs>. Acesso em: 30 out. 2019.

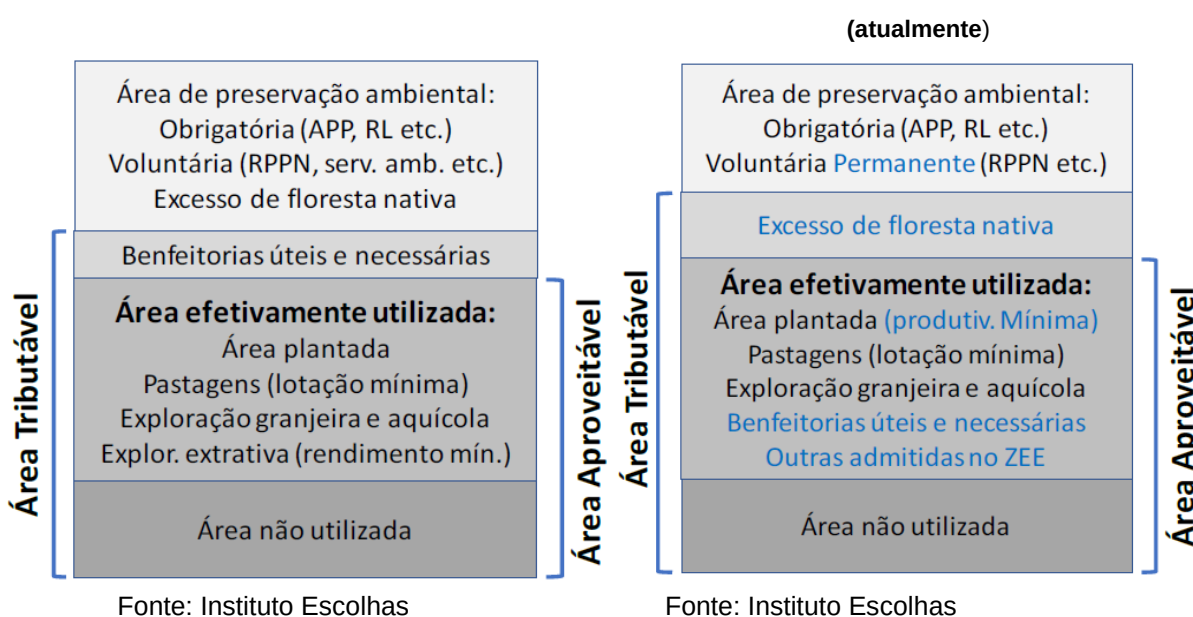
⁴²⁹ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014..

fiscalização e arrecadação (a nível federal e municipal), que permitem a subestimação do valor da terra e a superestimação da área de vegetação nativa.

A esse respeito, no já referenciado Projeto de Lei nº 5135/19⁴³⁰, o Senador Flávio Arns propõe mudança no conceito de composição da área do imóvel para que passe a incidir ITR sobre o excesso de floresta nativa que não seja área de proteção ambiental obrigatória ou voluntária permanente. Com isso, além de desestimular a especulação imobiliária favorecida pelo desmatamento, cria-se um incentivo à conversão de florestas nativas em APPs. A proposta possibilita ainda que atividades não agropecuárias compatíveis com o zoneamento econômico exclusivo (ZEE) sejam consideradas como áreas utilizadas, reduzindo a alíquota do ITR.

As propostas do Senador Flávio Arns que dizem respeito à contemplação da preservação ambiental na matriz do ITR podem ser verificadas no quadro comparativo:

Figura 6 - Composição da área do imóvel **Figura 7 - Composição da área do imóvel (proposta)**



O incentivo ao registro no Cadastro Ambiental Rural também é contemplado no PL nº 5.153/19, que dispõe que os imóveis não inscritos no CAR ou cujos proprietários descumpram o Código Florestal não terão as áreas de preservação ambiental utilizadas para dedução da área tributável, sendo consideradas como

⁴³⁰ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5135, de 2019**. Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138869>. Acesso em: 24 out. 2019.

áreas não utilizadas para fins de apuração do GU, o que elevará a alíquota do ITR e, conseqüentemente, desestimulará o descumprimento das normas ambientais.

A exigência de inscrição no CAR foi recentemente incorporada à legislação do ITR, através do art. 6º, II e parágrafo único, da Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.902, de julho de 2019⁴³¹. A referida IN passou a exigir na declaração do ITR, não apenas o registro do CAR, mas também o número do Ato Declaratório Ambiental (ADA), expedido pelo IBAMA.

É preciso registrar, contudo, que o ITR apenas desestimulará a infração às normas ambientais se representar efetivamente um valor considerável pois, caso contrário, a infração ambiental compensará para o proprietário.

Nesse sentido, é preciso destacar que esta autora discorda do PL nº 5.153/19 no ponto em que propõe a redução das faixas de alíquotas para 0,2% a 3,7% (substituindo a atual faixa que vai de 0,03% a 20%). O Senador Flávio Arns defende que esta nova faixa de alíquotas é mais realizável e não pune as grandes propriedades que possuem vasta área de preservação ambiental. No entanto, entende esta autora que a alíquota máxima de 3,7% não é capaz de sancionar os imóveis que descumprem as normas florestais.

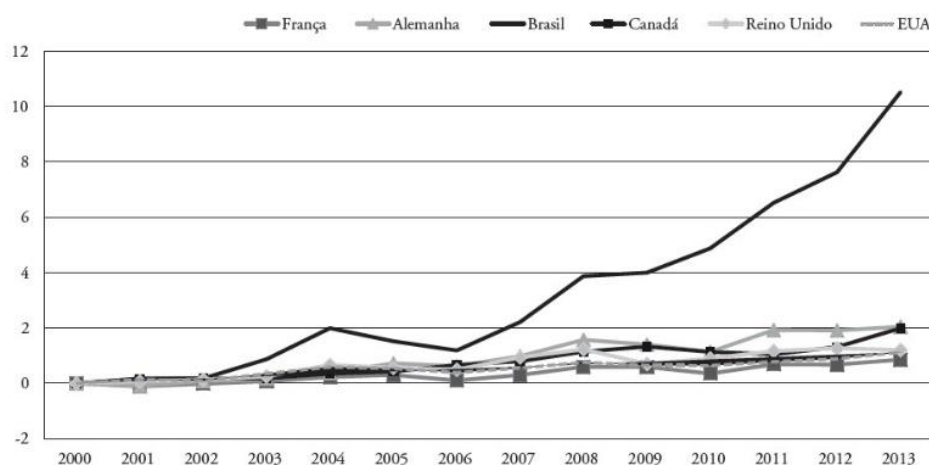
Além do crescente desmatamento, outro problema grave decorrente da concentração de terras e poder político nas mãos de uma elite agrária é a possibilidade de decisão do uso de agrotóxicos e o comprometimento da segurança alimentar da população.

A pesquisa apresentada pelo Atlas do Agronegócio⁴³² destaca que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxico do mundo. Entre 2002 e 2012, o aumento do uso de agrotóxico em *commodities* como soja, milho, cana e algodão foi de 160%. Entre 2007 e 2013, apesar de a área cultivada ter aumentado apenas 20%, o uso de agrotóxicos dobrou, assim como os casos de intoxicação agudas (de pessoas que trabalham com agrotóxicos) e crônicas (através de alimentos).

⁴³¹ BRASIL. **Instrução Normativa nº 1.902, de 17 de julho de 2019**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-1.902-de-17-de-julho-de-2019-198611895>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁴³² SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (org.) **Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

Gráfico 33 - Taxa de crescimento do valor (US\$) das importações de agrotóxicos dos cinco principais países 2000-2013



Fonte: Commodity Trade Statistics Database - COMTRADE, 2019

A situação alarmante tem incitado a oposição de diversos grupos sociais ao consumo de produtos agrícolas brasileiros. O Atlas do Agronegócio indica movimentação social contra o uso de agrotóxicos através da *Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida*, surgida a partir do movimento *Por um Brasil Livre de Transgênicos*, além de organizações científicas, como Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), Fiocruz e Instituto Nacional do Câncer (Inca), além de conselhos como o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), entre outras. Destas movimentações surgiu o Pronara (Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos) e o posterior projeto de lei (PL nº 6.670/2016) com propositura de uma Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA).

Ocorre que o PNARA encontra forte resistência da bancada ruralista, ou Frente Parlamentar Agropecuária, que deseja a desregulamentação do uso de agrotóxicos e que, por sua vez, também apresentou seu projeto de lei (PL nº 6.299/2002), o chamado Pacote do Veneno. Este PL busca substituir o termo *agrotóxico* por *pesticida* e conferir ao Ministério da Agricultura a competência concentrada pelas avaliações de risco e registro de agrotóxicos. O PL é de tal modo perigoso que um grupo especial da ONU encaminhou carta de alerta ao Ministério

das Relações Exteriores e à presidência da Câmara dos Deputados conclamando atenção ao caso⁴³³.

Não custa ressaltar que além de o uso indiscriminado de agrotóxico ser ofensivo à saúde, também prejudica o comércio de produtos agrícolas brasileiros. Com efeito, o mercado consumidor internacional, sobretudo os países mais desenvolvidos, tem se tornado cada vez mais exigente de qualidade e de produtos livres de agrotóxico⁴³⁴, o que acarreta a desconfiança em relação aos produtos brasileiros⁴³⁵.

Por tal razão, entende-se que o emprego do ITR também pode servir como mecanismo de desestímulo ao uso de agrotóxicos, seja por meio da redução do grau de produtividade no caso de fazendas que empregam agrotóxicos, seja por meio de redução das alíquotas do ITR para fazendas produtoras de produtos orgânicos ou livres de agrotóxicos.

5.3 PERSPECTIVA FISCAL DO ITR

5.3.1 Compatibilidade do ITR à função arrecadatória

Conforme demonstrado até aqui, o ITR é tributo essencialmente extrafiscal, concebido com o escopo de combater a improdutividade das propriedades rurais.

Além disso, também restou evidenciado que uma política fundiária justa e eficiente não deve se limitar a empreender produtividade na agropecuária, estimulando sempre a agroindústria. Na realidade, a concretização da política fundiária deve ser entabulada a partir da função social da propriedade, trazendo à baila sempre a redução das desigualdades no acesso à terra, a qualidade de vida do agricultor, a preservação ambiental e a segurança ambiental.

⁴³³ SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (org.) **Altas do agronegócio**: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

⁴³⁴ Liberação de agrotóxicos pode provocar boicote a produtos e prejudicar exportações. **Rede Brasil atual**, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/08/liberacao-de-agrotoxicos-pode-provocar-boicote-a-produtos-e-prejudicar-exportacoes/>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁴³⁵ COSTA, Camilla. Na contramão de Europa e EUA, Brasil caminha para liberar mais agrotóxicos. **BBC News Brasil**. São Paulo, 27 jun. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44621328>. Acesso em: 30 out. 2019.

Nesse sentido, o propósito do ITR deve ser implementar em sua matriz de incidência o estímulo ao cumprimento da função social da propriedade rural, que vai muito além da simples avaliação dos índices de produtividade. Ou seja, na medida em que os objetivos da função social da propriedade são contemplados, menor deverá ser a tributação do ITR.

Portanto, o que se busca com o ITR não é efetivamente arrecadar recursos ao erário, mas induzir o contribuinte ao cumprimento da função social da propriedade. Assim, eventual sucesso na reforma agrária corresponderia inequivocamente à baixa arrecadação do ITR. Por outro lado, no caso de insucesso na implementação das políticas fundiárias, maior deve ser a arrecadação.

Ocorre que, como já foi demonstrado até aqui, além de o território rural brasileiro estar distribuído de forma bastante desigual, há elevados índices de improdutividade, de degradação ambiental e de descumprimento aos direitos sociais e trabalhistas, entre tantos outros sérios problemas que marcam o espaço rural brasileiro. Em face de tamanho ultraje aos princípios balizadores da propriedade privada, era de se esperar que a arrecadação do ITR fosse elevada, mas não é isso que ocorre. Arrecadação do ITR é ínfima e seu impacto orçamentário irrisório.

Nesse contexto, a busca pelo aumento arrecadatório do ITR implica, necessariamente, em implementação do intuito extrafiscal em si. De tal sorte, a perspectiva fiscal do ITR é plenamente compatível com sua essência extrafiscal.

Realmente, como bem demonstra a já referenciada pesquisa do IMAZON⁴³⁶, se houvesse cobrança efetiva do ITR, as propriedades rurais seriam estimuladas a aumentar a produtividade, já que as fazendas que ocupam grandes áreas de forma improdutiva se tornariam pouco lucrativas.

Em tal estudo, foram comparados cenários de duas fazendas improdutivas do Pará que sonegam ITR no intuito de mensurar o impacto da efetivação do imposto. Na primeira fazenda, de 1.442 hectares, foi declarado valor da terra 98% menor do que o preço de mercado e o grau de utilização de 15%. O lucro experimentado pelo proprietário neste cenário foi de aproximadamente R\$ 80/hectare, ao passo que se a fazenda aumentasse o grau de utilização para 80%, a

⁴³⁶ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

alíquota do imposto cairia para 3,4% e o lucro do proprietário aumentaria para R\$97/hectare⁴³⁷.

De outro giro, a mesma pesquisa do IMAZON⁴³⁸ demonstrou que os índices de produtividade da pecuária também estão bastante defasados, já que foram estabelecidos pelo Ministério do Meio Ambiente e INCRA em 1980, a partir de dados do Censo Agropecuário de 1975.

Pelos índices de rendimento atuais, a proporção cabeça gado/hectare varia em torno de 0,15 a 0,5, sendo que a média real no estado do Pará é superior a 1 cabeça/ha que, por sua vez, ainda está abaixo do potencial da região, que é de 2,5 cabeça/ha.

Além da defasagem dos índices de lotação de pecuária, ainda inexistente previsão legal de índices de produtividade para produção agrícola, permitindo que áreas improdutivas sejam consideradas produtivas, reduzindo a alíquota do ITR⁴³⁹. Inclusive, a pesquisa do Instituto Escolhas⁴⁴⁰ aponta que a ausência de índice mínimo de plantio de produtos agrícolas, aliada à parca fiscalização da Receita Federal sobre o grau de utilização da terra declarado pelo contribuinte, favorece a utilização de áreas de pasto em formação (ainda que sem prazo para formação do pasto) como área efetivamente utilizada, o que reduz a alíquota do ITR de forma indevida.

Assim, também é imperioso o estabelecimento de índices mínimos de plantio de produtos agrícolas, a fim de realmente balizar a alíquota do ITR ao grau de utilização da terra. Ocorre que, a despeito da urgência na atualização dos índices de lotação de pecuária e de produtividade agrícola, o fato é que a pressão dos líderes do setor rural, sobretudo da bancada ruralista, impede avanços neste sentido.

De toda forma, o PL nº 5.153/2019⁴⁴¹ também traz a necessidade de atualização dos índices mínimos de lotação pecuária, além de estabelecer índices

⁴³⁷ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

⁴³⁸ *Ibidem*.

⁴³⁹ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio (coord.). **Imposto Territorial Rural**: justiça tributária e incentivos ambientais. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

⁴⁴¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5135, de 2019**. Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

mínimos de produtividade para plantio de produtos agrícolas, com a finalidade de tornar a propriedade mais produtiva.

Ou seja, se simplesmente houvesse fiscalização e cobrança do ITR tal como está na legislação, já se experimentaria enorme mudança no cenário arrecadatório, mas sobretudo se estimularia a produtividade da terra, que é o intuito essencial do ITR.

Ademais, a perspectiva fiscal é evidenciada pelo princípio da capacidade econômica e contributiva do contribuinte proprietário que, por sua vez, manifestará riqueza através do tamanho da propriedade. Assim, através da progressividade de alíquotas do ITR em razão do tamanho do imóvel e do grau de utilização, tributa-se a propriedade em consonância com o princípio da capacidade contributiva.

É relevante destacar, por outro lado, que a fiscalização e cobrança do ITR não oferecem prejuízo ao mercado agrícola brasileiro, ao contrário, o estimula, já que tem o condão de promover a produtividade da agropecuária.

5.3.2 ITR como fonte de receita municipal

A fim de dar eficácia ao art. 153, §4º, III, da CF/88, foi instituída a Lei nº 11.250/2005 concedendo a oportunidade de a União, através da Secretaria da Receita Federal do Brasil, realizar convênios com os municípios e o Distrito Federal que optarem por promover a fiscalização e cobrança do ITR, caso em que ficariam com a totalidade do produto arrecadado.

Para realização de tais convênios, é preciso que os municípios obedeçam a Constituição Federal⁴⁴², as leis emanadas do legislativo federal, assim como os normativos expedidos pela Receita Federal. Ademais, os municípios também não podem promover qualquer ato que revele renúncia à cobrança do ITR devido, como isenções e benefícios fiscais. Isto porque, a União apenas delega capacidade para fiscalização e arrecadação, não sendo deferido aos municípios possibilidade de descumprimento das leis e atos normativos expedidos pela União.

Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138869>. Acesso em: 24 out. 2019.

⁴⁴² O art. 153, §4º, III, CF/88 impede renúncia fiscal do ITR pelo município. In: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

Ademais, a disciplina de celebração do convênio entre SRF e municípios é realizada por meio do Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008, que também instituiu o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – CGITR. Por sua vez, o CGITR é responsável por dispor de matérias relativas à cobrança e fiscalização do ITR, sendo constituído por três representantes da administração tributária federal e três representantes de Municípios ou DF, indicados pela Confederação Nacional dos Municípios, pela Associação Brasileira dos Municípios e pela Frente Nacional dos Prefeitos.

Atualmente, mais de 2 mil municípios já aderiram ao convênio, sendo que os estados que possuem mais convênios são: Mato Grosso do Sul com 100% dos municípios conveniados, Mato Grosso com 91,48%, Paraná com 61,65%, e Rio Grande do Sul com 46,27% de municípios conveniados⁴⁴³.

Ocorre que, inobstante os regramentos emanados pela União, o Instituto Escolhas aponta que ainda não há uma metodologia única ou um banco de dados nacional com valores referenciais que informe como os municípios devem realizar a apuração do VTN. Tal situação anda em descompasso com a necessidade de aumentar a eficiência na fiscalização e arrecadação do ITR, permitindo a apuração do VTN de forma desatualizada, como já foi denunciado no tópico anterior desta tese.

Em pesquisa realizada por Maria Carolina Moreira e Wellington Massardi⁴⁴⁴, foram apurados os resultados dos primeiros anos de implantação da descentralização da fiscalização e cobrança do ITR pelos municípios. A partir de tal estudo, interessantes conclusões surgiram.

A primeira é a relação negativa entre quantitativo populacional e urbanização e arrecadação de ITR. Ou seja, em municípios mais populosos e urbanizados, a arrecadação do ITR é proporcionalmente menor. Por outro lado, municípios cuja atividade econômica principal é relacionada à agricultura possuem maior arrecadação de ITR.

⁴⁴³ BRASIL. Receita Federal do Brasil. Mais de 2000 municípios já aderiram ao Convênio com a Receita Federal para cobrar o ITR. **Cadastro Rural**. Disponível em: <http://www.cadastrorural.gov.br/noticias/rfb/mais-de-2000-municipios-ja-aderiram-ao-convenio-com-a-receita-federal-para-cobrar-o-itr>. Acesso em 20 out. 2019.

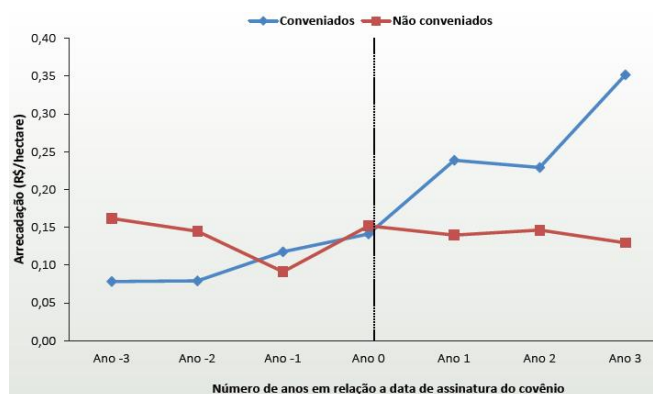
⁴⁴⁴ MOREIRA, Maria Carolina Pereira de Oliveira; MASSARDI, Wellington de Oliveira. Imposto territorial rural: análise quantitativa da descentralização do imposto nos municípios brasileiros. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, Boa Vista, v. 8 n. 1, p.49-64, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://revista.ufrr.br/index.php/adminrr/>. Acesso em 30 out. 2019.

Um resultado curioso, no entanto, mostrou uma relação negativa entre área e ITR. Ou seja, que municípios com extensão territorial maior possuem menor arrecadação de ITR. O estudo indica que este resultado se deve ao fato de os municípios maiores possuírem maiores extensões de áreas de preservação ambiental, que recebem imunidade⁴⁴⁵.

No entanto, a constatação mais importante ficou a cargo do estudo realizado por Cláudia Heck, Fábio Nishimura e Beatriz Santos Araújo⁴⁴⁶, e publicado pela ANPEC. Segundo tal estudo, foi apurado aumento na arrecadação do ITR após celebração do convênio. Para os pesquisadores, a celebração de convênio e a descentralização da fiscalização trouxe benefício fiscal aos cofres públicos.

A pesquisa realizada pelo IMAZON⁴⁴⁷ também constatou que os municípios do Pará dobraram a arrecadação após a realização de convênio, ao passo que a arrecadação dos municípios não conveniados permaneceu inalterada, conforme é possível perceber do gráfico abaixo:

Gráfico 34 - Arrecadação do ITR por hectare de área disponível para atividades agropecuárias nos municípios com e sem convênio com a Receita Federal no Pará, nos três anos anteriores e posteriores à adesão.



Fonte: IMAZON

⁴⁴⁵ MOREIRA, Maria Carolina Pereira de Oliveira; MASSARDI, Wellington de Oliveira. Imposto territorial rural: análise quantitativa da descentralização do imposto nos municípios brasileiros. *Revista de Administração de Roraima-UFRR*, Boa Vista, vol. 8 n. 1, p.49-64, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://revista.ufr.br/index.php/adminrr/>. Acesso em 30 out. 2019.

⁴⁴⁶ HECK, Claudia; Nishimura, FÁBIO; ARAÚJO, Beatriz Santos. **Efeito da municipalização do ITR sobre a arrecadação tributária dos municípios brasileiros.**

⁴⁴⁷ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia.** Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

A despeito de tais resultados, é indispensável não perder de vista o fato de que o ITR não é um tributo arrecadatário, mas voltado à persecução da finalidade extrafiscal de imprimir maior produtividade às propriedades rurais, além de promover a desconcentração fundiária. Assim, apesar de a descentralização ter sido benéfica por aumentar a arrecadação dos municípios e, assim, suas fontes de custeio, o maior ganho, na realidade é o de cumprimento dos fins extrafiscais do ITR.

Por fim, é preciso anotar que, a longo prazo, a cobrança do ITR pelos municípios poderá implicar em desequilíbrio federativo, já que apenas os municípios que possuem uma concentração de propriedades maiores serão beneficiados. Por outro lado, municípios com maior índice de imóveis isentos ou imunes serão prejudicados com a menor arrecadação (a exemplo das terras indígenas, quilombolas, pequenas glebas rurais, etc.).

Na prática, portanto, as regiões norte e nordeste, em que estão concentradas a maior parte das terras imunes ou isentas, sofrerão desvantagem, já que com os convênios, a totalidade da arrecadação fica com o município conveniente, não havendo qualquer parcela da arrecadação a ser empregada de forma harmônica pelo governo federal entre os entes federativos.

A partir do mapa do Brasil abaixo colacionado, retirado do estudo do Instituto Escolhas⁴⁴⁸, é possível constatar a divisão entre as terras privadas e públicas. Nota-se claramente a concentração de terras públicas, imunes ou isentas, no norte do país. Por outro lado, no nordeste brasileiro há relevante número de pequenas propriedades isentas do ITR.

⁴⁴⁸ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio (coord.). **Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais**. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

Figura 8 - Mapa do Brasil com divisão entre terras privadas e públicas



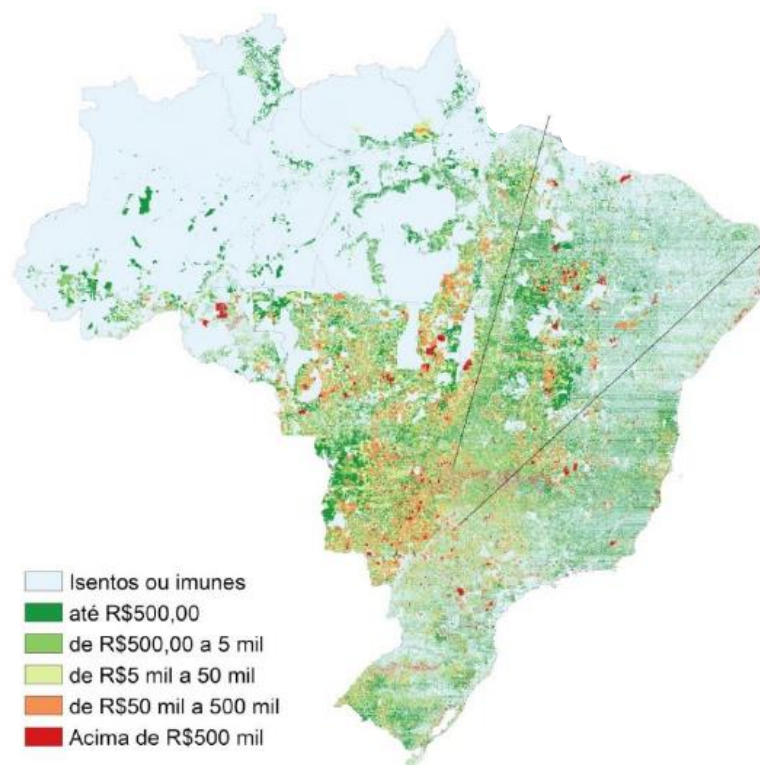
Fonte: Instituto Escolhas

Já na imagem abaixo, também extraída do estudo do Instituto Escolhas⁴⁴⁹, apresenta a diferença entre a arrecadação das regiões norte e nordeste em detrimento da arrecadação das regiões centro-oeste, sul e sudeste. As áreas em azul claro, em maior densidade nas regiões norte e nordeste, possuem potencial arrecadatário de ITR quase nulo, em razão da maior concentração de terras imunes ou isentas, ao passo que nas regiões centro-oeste, sudeste e sul, está maior parte dos municípios que possuem propriedades privadas pagantes do ITR⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio (coord.). **Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais**. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

⁴⁵⁰ *Ibidem*.

Figura 9 – Mapa do Brasil com distribuição espacial dos imóveis rurais em relação aos seus valores de ITR calculados



Fonte: Instituto Escolhas

Além do presumível desequilíbrio na arrecadação de ITR entre os municípios da região norte e centro-oeste, sobretudo, também é preciso destacar que a regra do convênio representa um verdadeiro desestímulo à manutenção de áreas constitucionalmente protegidas (seja em razão da preservação ambiental, ou das comunidades originárias ou até mesmo dos pequenos produtores rurais). Na verdade, a ausência de incentivo à preservação de áreas protegidas promove o efeito inverso, incentivando os municípios à expansão da urbanização, avançando sobre áreas rurais para instituição de IPTU.

Assim, apesar de o convênio entre Receita Federal e municípios servir de estímulo à fiscalização e arrecadação do ITR, é possível que esta prática acentue o desequilíbrio federativo já existente entre os municípios brasileiros, além de desestimular a preservação de áreas protegidas e incentivar à urbanização para fins de instituição de IPTU. Por tal razão, caso a política de transferência da capacidade arrecadatória da União aos municípios seja mantida – inobstante as críticas até aqui expendidas –, é preciso que sejam ponderados os efeitos que tal prática poderá trazer.

5.4 COMO TORNAR O ITR EFICIENTE E JUSTO?

Algumas das propostas aqui analisadas foram objeto de estudo pelo Instituto Escolhas⁴⁵¹, que apresentou cenários de arrecadação a partir da simulação da implementação de tais propostas.

Em um primeiro cenário simulado⁴⁵², nenhuma alteração legislativa é proposta. A recomendação é tão somente de substituir o valor da terra autodeclarado pelo proprietário do imóvel pelo valor de mercado da terra para calcular a arrecadação do ITR. Este cenário inicial já mostra um relevante impacto arrecadatário gerado pelos valores de terra informados pelos proprietários – normalmente subvalorizados e depreciados -, em detrimento do valor real da terra.

No cálculo do valor estimado, o estudo leva em consideração o valor de mercado dos imóveis que pagam ITR. Nesse ponto, é preciso destacar que do universo de quase 8 milhões de imóveis rurais, 6,19 milhões são isentos ou imunes e apenas 1,58 milhões são pagantes⁴⁵³.

Pois bem. O referido estudo aponta que, se a Receita Federal, ou os municípios no caso de convênio, apenas fiscalizassem os valores de terra nua declarados pelos contribuintes para que realmente conferissem com os valores de mercado, haveria um incremento arrecadatário no montante de R\$ 4,4 bilhões, o que representa 323% acima do que foi arrecadado com o ITR no ano de 2017⁴⁵⁴, já que a arrecadação do ITR em 2017 não chegou a R\$ 1,4 bilhões⁴⁵⁵.

Já no segundo cenário⁴⁵⁶, além da utilização do valor real da terra, propõe-se a atualização dos índices de lotação, em substituição aos índices previstos no anexo Instrução Normativa nº 256/2002⁴⁵⁷, os quais foram elaborados pelo INCRA

⁴⁵¹ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio (coord.). **Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais**. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

⁴⁵² *Ibidem*.

⁴⁵³ *Ibidem*.

⁴⁵⁴ *Ibidem*.

⁴⁵⁵ BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2017**. Brasília: Ministério da Fazenda, nov. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

⁴⁵⁶ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio (coord.). *Op. Cit.*

⁴⁵⁷ RECEITA FEDERAL (Brasil). **Instrução Normativa nº 256, de 2002**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137>. Acesso em 10 set. 2019.

em 1980, por meio da Instrução Especial nº 19/1980, em cumprimento ao Decreto nº 84.685/1980⁴⁵⁸, que tomou como base o Censo Agropecuário de 1975.

Assim, com a atualização dos índices de lotação, a arrecadação do ITR pode ser acrescida de até R\$ 8,5 bilhões⁴⁵⁹, podendo chegar a quase R\$ 13 bilhões, se somado ao acréscimo proveniente do emprego do valor de mercado da terra no cálculo do ITR.

Além dos dois cenários simulados acima, o Instituto Escolhas também simula cenários em que todas as propriedades não imunes se submetem ao índice de lotação, inclusive os imóveis previstos no art. 10, §3º, da Lei do ITR⁴⁶⁰, os quais, pela legislação atual, não precisam cumprir os índices mínimos de lotação pecuária. Neste cenário, haveria um incremento de R\$ 4,8 bilhões em relação à arrecadação do ITR em 2017⁴⁶¹.

O quarto cenário é simulado com algumas alterações na legislação do ITR, como a substituição do VTN pelo valor do imóvel rural (VIR), correspondente ao valor de mercado do imóvel rural e não apenas da terra nua. Além disso, também é proposta a consideração da área de floresta nativa – que pode ser desmatada a qualquer tempo – como área tributável, com a finalidade de evitar o uso da terra para fins especulativos, além de incentivar os proprietários a converterem as florestas nativas em área de preservação ambiental. Neste cenário, há uma expectativa de incremento de R\$ 11 bilhões na arrecadação do ITR.

A análise dos cenários propostos pelo Instituto Escolhas demonstra que pequenas alterações, seja na forma de fiscalização, seja através de alterações legislativas, já seriam capazes de promover excelentes resultados na arrecadação do ITR e, conseqüentemente, estimular a efetividade de seu papel enquanto instrumento de estímulo à produtividade da propriedade rural.

⁴⁵⁸ BRASIL. **Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980.** Regulamento a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84685.htm. Acesso em: 02 nov. 2019.

⁴⁵⁹ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio (coord.). **Imposto Territorial Rural:** justiça tributária e incentivos ambientais. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

⁴⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 9.393/96, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

⁴⁶¹ BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio (coord.). *Op. Cit.*

No entanto, defende-se nesta tese que o emprego do ITR deve ir além do estímulo à produtividade da propriedade rural. Com efeito, para se tornar um tributo eficiente e justo, além de induzir a produtividade, é preciso que o ITR seja empregado para estimular a desconcentração das propriedades rurais, como forma de democratizar o poder do homem do campo, através da ampliação do acesso à terra. Da mesma maneira, o ITR também poderia ser empregado como instrumento extrafiscal de cumprimento da função social da propriedade rural, sobretudo no incentivo à preservação ambiental.

Com efeito, foi demonstrado ao longo desta tese que a busca pela elevação dos índices de produtividade do campo não deveria encerrar o objetivo central da finalidade extrafiscal do ITR. Isto porque a produtividade, em si, não reflete cumprimento de finalidade social da propriedade rural. Em verdade, nesta tese foram apresentados casos de propriedades rurais bastante produtivas, em que praticamente não há empregados rurais, ou, quando há, não é raro ocorrer exploração de mão de obra infantil ou de trabalho em condições análogas às de escravos. Também foram apresentadas propriedades extremamente produtivas que promovem vasta degradação ambiental e empregam alto volume de agrotóxicos, bastante prejudiciais à saúde.

De toda forma, ainda que apenas a produtividade fosse suficiente para constatação do cumprimento da função social da propriedade, o ITR também não tem se mostrado eficiente. De fato, o caráter autodeclaratório do imposto, aliado à frágil fiscalização, por parte da Receita Federal, dos fatores declarados pelo contribuinte, além da inexistência de índices de produtividade agrícola e da defasagem dos índices de lotação pecuária, impedem o ITR de desempenhar seu papel constitucional de estímulo à produtividade da propriedade rural. De tal maneira, hoje o ITR não tem servido nem como mecanismo de indução da produtividade, nem como fonte de arrecadação fiscal.

Ocorre, no entanto, que o atual cenário fundiário brasileiro clama por soluções urgentes e factíveis, pois não é mais tolerável conviver com a vigente realidade de alta concentração fundiária em oposição à miséria das massas rurais que são exploradas pelas elites privilegiadas, além da vertiginosa expansão da degradação ambiental e uso indiscriminado de agrotóxicos.

Nesse sentido, no contexto de economia capitalista e de política liberal em que está inserida a realidade brasileira – a qual é marcada pela elevada

desigualdade socioeconômica que divide a população entre uma classe economicamente privilegiada de um lado e uma classe de despossuídos aos quais as oportunidades de inclusão socioeconômica são negadas – a tributação pode ser efetivamente empregada como instrumento de justiça distributiva.

Ademais, ponderando a perspectiva liberal-igualitária de John Rawls⁴⁶² e considerando que a elevada concentração de terras que marca o território brasileiro decorre de um processo de ocupação antidemocrático, injusto e comprometido com o poder de oligarquias transferido entre gerações, no qual o direito de igualdade de oportunidades foi completamente tolhido, a imposição de severa tributação sobre grandes propriedades rurais é medida que se impõe.

De fato, sob o ponto de vista rawlsiano, a justiça distributiva, efetivada através da tributação, deve ser empregada de maneira a desestimular a concentração excessiva de riqueza, que coloca em risco a igualdade equitativa de oportunidades e a liberdade política⁴⁶³. Além disso, como defendido por Liam Murphy e Thomas Nagel, a utilização de uma rígida tributação como forma de controle da acumulação de riqueza e desigualdade econômica é um método de política liberal que garante a igualdade de oportunidades dentro do sistema capitalista⁴⁶⁴. De mais a mais, é através do controle da desigualdade que se estabiliza o bem-estar social e garante o liberalismo de algum patamar de solidariedade, mantendo-se um saudável clima democrático social⁴⁶⁵.

Desse modo, no âmbito da justiça distributiva, a tributação é um excelente mecanismo para impedir o avanço das desigualdades sociais que impedem o exercício das liberdades e, conseqüentemente, a efetivação da igualdade de oportunidade que deve ser buscada por toda sociedade que se considere justa.

Nesse sentido, é válido também destacar que a função redistributiva está “potencialmente” presente em todo tributo⁴⁶⁶, sendo que o que determinará a

⁴⁶² RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 346.

⁴⁶⁴ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade**: Os impostos e a justiça. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 117.

⁴⁶⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O Outro Leviatã e a Corrida ao Fundo do Poço**. São Paulo: Almedina, 2015.

concretização desta essência redistributiva é a forma como a exação fiscal é realizada e como a receita arrecadada é distribuída⁴⁶⁷.

Portanto, o desafio do Estado de bem-estar social inserido no contexto capitalista, é construir mecanismos tributários que, por um lado, garantam a liberdade econômica dos contribuintes e, de outro, estabeleçam controles à concentração injusta de riqueza e às disparidades sociais, que impedem igualdade de oportunidades aos indivíduos que não foram favorecidos por fatores arbitrários, como contexto histórico, econômico, social, cultural, ou qualquer outro.

Assim, no caso das disparidades socioeconômicas que marcam o terreno rural brasileiro, o emprego de uma robusta progressividade de alíquotas de ITR como forma de desestimular a concentração fundiária e incentivar o cumprimento da função social da propriedade rural é providência necessária e urgente.

Outrossim, não basta o exercício da tributação ser justo e eficiente. É preciso igualmente que se aloque racionalmente o produto do ITR arrecadado na execução de políticas agrárias de fixação do homem no campo – através de educação técnica e financeira, além de criação de infraestrutura básica para atendimento da população rural. Esta é, portanto, a forma justa e eficiente de aproveitamento do ITR.

⁴⁶⁷ *Ibidem*.

6 CONCLUSÃO

Ao cotejar dados socioeconômicos, é possível perceber uma movimentação mundial de concentração de riqueza. Indivíduos super-ricos estão acumulando ainda mais capital, ao passo que o quantitativo de miseráveis cresce a passos largos⁴⁶⁸. Esta expansiva polarização entre ricos e pobres reflete mecanismos arbitrários do próprio sistema capitalista, que premia os indivíduos economicamente favorecidos e aniquila aqueles que não nasceram agraciados com sorte e algum capital inicial.

Infelizmente, neste cenário de intensa desigualdade mundial, o Brasil é um dos líderes. Recente pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, intitulada “Escalada da Desigualdade”⁴⁶⁹, analisou dados divulgados pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e apresentou um cenário perturbador. Segundo o estudo, a massa populacional que compõe os 50% mais pobres sente, desde 2014, uma diminuição de quase 20% em sua já baixa renda, ao passo que a parcela da população que compõe o 1% mais rico viu sua renda aumentar em mais de 10%. Em outras palavras, a desigualdade social brasileira aumentou: os pobres ficaram mais pobres e os ricos tornaram-se mais ricos.

A característica disparidade social em todos os setores econômicos é uma péssima tradição que a sociedade e os governos brasileiros vêm alimentando desde a invasão e colonização do país. No entanto, é no campo que esta desigualdade é mais ultrajante.

O recente Censo Agropecuário, Florestal e Aquícola 2017 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴⁷⁰ informa que menos de 1%

⁴⁶⁸ Super-ricos estão ficando com quase toda riqueza, às custas de bilhões de pessoas. **OXFAM Brasil**. São Paulo, 23 jan. 2018. Disponível em: https://oxfam.org.br/noticias/super-ricos-estao-ficando-com-quase-toda-riqueza-as-custas-de-bilhoes-de-pessoas/?gclid=Cj0KCQiA5dPuBRCrARIsAJL7oegqcj5MbludIWkraBqOwOVZGczZPRqSCZxSImanT3XhlQpnuV50SRcaArN3EALw_wcB. Acesso em: 30 out. 2019.

⁴⁶⁹ NERI, Marcelo. **Escalada da Desigualdade**: qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza?. Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em 16 ago. 2019.

⁴⁷⁰ INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro, v. 8, p.1-108, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em 28 out. 2019.

dos proprietários rurais brasileiros detém o domínio de mais da metade do espaço rural do país (51,1%), ao passo que a massa de pequenos agricultores que compõe 47,8% dos proprietários rurais se concentra em apenas 2,3% das terras brasileiras. Ou seja, é como se uma única pessoa possuísse metade do território brasileiro enquanto 50 pessoas possuem apenas 2% deste mesmo território.

Apesar de teratológica, esta é a realidade do campo brasileiro. Ocorre que, pior que constatar esta disparidade, é contemplar as consequências práticas. Apenas à guisa de ilustração, como alguns resultados diretos da desigualdade na distribuição fundiária pode-se elencar a miséria, a ausência de representatividade democrática dos agricultores, a exploração e o abuso do trabalhador rural, o êxodo rural e a marginalização do agricultor nas zonas urbanas, a formação de uma poderosa elite agropecuária voltada à produção de *commodities* em escala industrial, a degradação ambiental e o uso indiscriminado de agrotóxicos.

Apenas é possível conceber tal cenário num contexto em que o direito individual de propriedade privada é colocado à frente dos direitos sociais, sobretudo daqueles decorrentes do direito de igualdade de oportunidade. Com efeito, não há justificativa racional, sob qualquer ponto de vista, que seja capaz de explicar a pauperização da ampla maioria de agricultores em detrimento do super enriquecimento de uma diminuta minoria.

A presente tese, portanto, foi desenvolvida em razão das inquietações desta autora frente a este cenário excruciente de injustiça no campo.

A fim de entender as razões essenciais de como o direito individual à propriedade privada alcançou, na prática, patamar de direito superior aos direitos sociais decorrentes do direito fundamental à igualdade de oportunidades, no Capítulo 1 desta tese lançou-se mão de investigação filosófica sobre as concepções que fundamentam o direito de propriedade e qual o papel do Estado em face de tal direito.

A partir das perquirições empreendidas no Capítulo 1, foi possível concluir que o direito individual de propriedade privada é o fio que impede o homem de se desconectar do estágio de selvageria. Com efeito, tal qual animais, que por não terem a capacidade de prever os acontecimentos da natureza ou por sentirem-se ameaçados entre si, enterram seus alimentos, os humanos ainda acumulam capital por não confiarem na sociedade da qual fazem parte. A sofisticação e a civilização social apenas virão quando os indivíduos enxergarem-se entre si a despeito do que

possuem ou despossuem. Outrossim, numa sociedade refinada e baseada na confiança e no bem-viver, a lei e o Estado não precisarão proteger a propriedade privada.

De todo modo, o direito individual de propriedade privada é a força que move o sistema econômico capitalista que, fundamentado sobretudo em políticas liberais, é, em grande medida, responsável pela concentração de capital de poucas pessoas em desfavor da pauperização das massas.

Assim, para atenuar os efeitos perversos das desigualdades socioeconômicas inerentes ao capitalismo, o direito de propriedade deve ser exercido em observância à sua função social. Por outro lado, para concretização da função social da propriedade, é preciso que a atuação estatal seja guiada por princípios de justiça como equidade.

Além da necessidade de compreender as razões filosóficas que sustentam o direito de propriedade privada, esta autora também enfrentou a preocupação em compreender as circunstâncias históricas e sociais que conduziram à atual estrutura fundiária brasileira.

Assim, na primeira parte do Capítulo 2, é desenvolvida uma análise histórica e social do processo de concentração fundiária no Brasil. A partir da revisão bibliográfica, foi possível constatar que as marcas das desigualdades que ferem profundamente a sociedade brasileira decorrem, no primeiro momento, do processo de ocupação colonial através do sistema sesmarial, aristocrático e vitalício e, num segundo momento, em razão das construções legislativas devotadas a favorecer as elites compostas, essencialmente, pela burguesia e pelos herdeiros dos sesmeiros, em detrimento das massas de despossuídos, constituídas pelos descendentes dos colonos pobres e, sobretudo, dos índios e negros, que, inclusive, foram impedidos de conquistar seu próprio pedaço de terra⁴⁷¹.

A segunda parte do Capítulo 2 revela o preço da desigualdade na distribuição de terras, denotando as consequências sociais e econômicas que decorrem da estrutura fundiária brasileira. Nesta oportunidade, foram apresentadas relevantes pesquisas empíricas, como os estudos do Instituto Nacional de

⁴⁷¹ Cf.: Lei de Terras. In: BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm>. Acesso em: 13 jun. 2019.

Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Oxfam Brasil, do Instituto Escolhas, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA) e do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), entre outras fontes oficiais, que denunciam o avanço da pobreza, da ausência de representatividade democrática e da degradação ambiental, entre outros sérios entraves ao desenvolvimento econômico do país resultantes da concentração fundiária.

Neste contexto, há um forte clamor por urgente atuação do Estado.

No Capítulo 3, portanto, foram apresentados os mecanismos de atuação do Estado fiscal enquanto agente financiador da justiça distributiva.

Os estudos realizados ao longo do Capítulo 3 permitiram concluir que o sistema tributário brasileiro é regressivo e, ao contrário de reduzir as desigualdades sociais, as solidifica. Com efeito, fundamentado essencialmente na tributação sobre o consumo, o Estado fiscal brasileiro não enxerga o contribuinte e onera de maneira injusta o cidadão, tributando proporcionalmente mais os menos favorecidos.

No âmbito agrário, a injustiça fiscal é ainda mais nefasta, pois o tributo criado para instrumentalizar a política fundiária, o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), é um dos mais ineficientes do sistema tributário brasileiro.

Com efeito, no Capítulo 4 foi realizada uma análise aprofundada do atual modelo de ITR que permitiu concluir que, além de não cumprir seu principal papel enquanto mecanismo extrafiscal de indução à produtividade da propriedade rural, o ITR também não estimula a desconcentração fundiária, nem o cumprimento da função social da propriedade rural e tampouco induz à preservação ambiental. Da mesma forma, o ITR também não tem se mostrado hábil no exercício arrecadatório, já que seu impacto na carga tributária brasileira é ínfimo, sendo menor que 0,06% do PIB.

De fato, induzir a produtividade da propriedade rural é o papel que a Constituição Federal⁴⁷² considera ser o mais importante do ITR, razão pela qual tal tributo foi contemplado com uma tabela de alíquotas progressivas, que vão de 0,03% a 20%, e cuja incidência depende do tamanho e do grau de utilização da terra.

⁴⁷² Cf.: art. 153, §4º, da Constituição Federal de 1988.

No entanto, o desenho atual do ITR dificulta sua efetividade. Realmente, além de ser um tributo cujos elementos da matriz de incidência são declarados pelo contribuinte, há uma enorme deficiência na fiscalização dos elementos declarados. Em verdade, há uma enorme deficiência no conhecimento do território rural brasileiro, em razão da grande defasagem de dados geográficos e mapeamento da zona rural. Assim, a atividade fiscalizatória desenvolvida pela Receita Federal demandaria maior número de funcionários públicos e sistematização de dados, que a Administração Pública ainda não dispõe.

Além disso, no que diz respeito à pecuária, os índices de lotação mínima estão extremamente defasados e não refletem a realidade atual. E, pior, sequer existem índices mínimos de produção agrícola.

Por tais razões, o ITR não cumpre seu papel constitucional de induzir à produtividade da propriedade rural.

No entanto, pior que não conseguir estimular a produtividade da propriedade rural é o fato de o ITR não promover qualquer efeito no que diz respeito à redistribuição fundiária. De fato, apesar de a produtividade ser a principal função do ITR atribuída pela Constituição Federal de 1988, esta autora entende que está longe ser o critério mais eficiente ou justo para aferir a política fiscal fundiária. Isto porque altos índices de produtividade podem ser obtidos a despeito de baixíssimo número de empregados, grande quantitativo de maquinários, uso indiscriminado de agrotóxicos e promoção de degradação ambiental, sobretudo considerando a realidade do agronegócio empreendido em grandes latifúndios monocultores.

De toda forma, se o ITR não consegue estimular a produtividade das propriedades rurais, menor ainda é seu proveito na promoção da redistribuição fundiária.

O ITR também não consegue incentivar o cumprimento da função social da propriedade rural, como a observância de direitos sociais e a preservação ambiental. Realmente, dados obtidos junto ao Ministério Público do Trabalho⁴⁷³ dão conta que mais de 60% dos resgates de trabalhadores em condições análogas às de escravo ocorreu na zona rural.

⁴⁷³ OBSERVATÓRIO DA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO E DO TRÁFICO DE PESSOAS. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Perfil dos casos de Trabalho Escravo**. [2018]. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>. Acesso em: 20 out. 2019.

Além disso, também é possível constatar que a legislação do ITR está desconectada da legislação ambiental, já que em nada o descumprimento das normas ambientais afeta a carga do ITR incidente sobre a propriedade relacionada à infração ambiental.

Considerando que o ITR é tributo essencialmente extrafiscal, já que foi desenvolvido como instrumento de política fundiária, e que não tem se mostrado eficiente em seu papel, é de se concluir que o ITR também não cumpre sua função arrecadatória.

Realmente, apesar de serem perspectivas distintas do mesmo tributo, dada a dimensão do território rural brasileiro (mais de 350 milhões de hectares), aliada à intensa desigualdade na distribuição de terras, além da escalada na degradação ambiental e do enorme quantitativo de terras improdutivas destinadas exclusivamente à especulação, era de se esperar que a arrecadação do ITR fosse a mais importante do país.

Ocorre, no entanto, que as mesmas causas que impedem a efetividade da perspectiva extrafiscal do tributo também obstam o exercício do caráter arrecadatário do ITR.

Considerando, portanto, que as deficiências do ITR se devem em grande medida à dificuldade de fiscalização, a partir da permissão constitucional inscrita no art. 153, §4º, III, são realizados convênios entre União e municípios para que estes últimos promovam a fiscalização e a arrecadação do ITR.

Nesse sentido, é de se destacar o recente estudo do IMAZON⁴⁷⁴ que aponta para um incremento na arrecadação do ITR pelos municípios. No entanto, é preciso obtemperar que esta decisão política de realizar convênios para fiscalização e arrecadação do ITR pode conduzir a um desequilíbrio federativo, já que apenas os municípios que possuem propriedades rurais pagantes do ITR serão beneficiados por tais convênios. Por outro lado, os municípios da região norte, que possuem grande quantidade de terras protegidas ou imunes, são prejudicados. Nesse sentido, além de revelar despreocupação com o pacto federativo, a realização de convênios também descuida da necessidade de preservação ambiental.

⁴⁷⁴ SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

A ineficiência do ITR é lamentável. Com efeito, este deveria ser o tributo mais importante do sistema fiscal brasileiro, já que incide sobre o bem mais precioso do homem e do sistema capitalista, além de ser o elemento com maior poder de gerar desigualdade social no Brasil: a terra.

Esta tese propõe, portanto, uma reflexão sobre o atual desenho do ITR e a necessidade de imprimir em tal tributo os anseios sociais pela reestruturação fundiária.

Assim, para que realmente se torne um tributo eficiente e justo, o ITR deve primordialmente carregar a força de estimular a desconcentração de terras. Defende-se, portanto, que uma política fiscal comprometida com justiça distributiva no campo deveria ser guiada pelo ímpeto primeiro de reduzir a disparidade na distribuição fundiária. Outrossim, também deveria ser fortemente estimulado o cumprimento da função social da propriedade e a preservação ambiental.

Em outras palavras, o ITR deveria refletir o intuito de reduzir a concentração de terras e estimular sua redistribuição. Nesse sentido, a regra matriz de incidência do ITR deveria ser composta por elementos que, além de estimular a utilização da terra, desestimulassem a sua concentração. Ademais, o cumprimento da função social da propriedade rural também deveria ser contemplado na regra matriz de incidência do ITR. Outrossim, a preservação ambiental e objetivos de sustentabilidade na produção agropecuária deveriam ser igualmente cotejados no bojo do tributo.

Entende-se, portanto, que apenas é possível falar em política fiscal fundiária comprometida com justiça social distributiva se houver compromisso com a reestruturação do território brasileiro e o cumprimento da função social da propriedade rural. Caso assim não seja, estaremos apenas reproduzindo normas vazias de sentido social e apenas voltadas a guarnecer o direito individual de propriedade descompromissado com o direito de igualdade de oportunidade.

REFERÊNCIAS

- A ESTIMATIVA da taxa de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal em 2019 é de 9.762 km². **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias/a-estimativa-da-taxa-de-desmatamento-por-corte-raso-para-a-amazonia-legal-em-2019-e-de-9-762-km2>. Acesso em: 19 nov. 2019.
- ABREU, Maurício de Almeida. **Escritos sobre espaço e história**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- ALABERN, Juan Enrique Varona. **Extrafiscalidad y dogmática**. Madrid: Marcial Pons, 2009.
- ALMEIDA, Ana Claudia Silva. SERRA, Elpídio. Concentração de terras no Brasil – um olhar acadêmico sobre o processo. **XXI Encontro nacional de geografia agrária**. Universidade Federal de Uberlândia, 2012.
- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Historicidade da propriedade privada capitalista e os cercamentos. **História: Debates e Tendências**, vol. 18, n. 3, pág. 408-419, set./dez. 2018.
- ANDRADE, Igor Ascarelli Castro de. **Constituição e desigualdade em Jonh Rawls**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.
- ANTUNES, Paulo Fernando Rocha. Rawls e Marx: apontamentos em torno da “divisão do trabalho”. **Revista de Filosofia**, v. 12, n.2, dez - 2015. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0002-3603-0127>. Acesso em 10 ago. 2019.
- APPY, Bernard. **O imposto territorial rural como forma de induzir boas práticas ambientais**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, jun. 2015
- ARAÚJO, Adolfo Lino de et al. Vulnerabilidade do sistema declaratório para tributação da propriedade rural. In: Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, 5., 2014, Recife. **Anais**, Recife: CTG/UFPE, 2014. p. 96-102. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/geodesia/images/simgeo/papers/119-565-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2019.
- ARAÚJO, Cloves dos Santos. Os fundamentos político-filosóficos da propriedade moderna, suas rupturas e a função social. **Revista Jurídica da Universidade Estadual de Feira de Santana**, vol. 1, nº. 1, 2016.
- ARRUDA, José Jobson de A. **História Antiga e Medieval**. São Paulo: Editora Ática, 1987.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, pág. 781 – 791, jan./dez. 2008.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: LeYa, 2015.

Atribuição das terras do Brasil. Disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/atribuicao/index.html>. Acesso em 30 ago. 2019.

AVI-YONA, Reuven S.. **The three goals of taxation**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=796776. Acesso em 07. Jul. 2019.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. atual. por Misabel Breu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010, pág. 245.

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. **Poor economics**. A radical rethinking of the way to fight global poverty. Nova Iorque: Public Affairs. 2012.

BARROSO, Lucas Abreu, PASSOS, Cristiane Lisita (Coord.). **Direito Agrário Contemporâneo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O Outro Leviatã e a Corrida ao Fundo do Poço**. São Paulo: Almedina, 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; DOMINGUES, Nathália Daniel. Piketty, desigualdade e os países em desenvolvimento. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 231-263, jul./dez. 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; OLIVEIRA, Ludmila Mara M. de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Liberalismo, desigualdade e direito tributário. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 110, p. 217-272, jan./jun. 2015.

BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio. (coord.) **Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais**. São Paulo: Instituto Escolhas, abr. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Does the richness of the few benefit us all?** Cambridge: Polity Press, 2013.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 4ª ed. São Paulo: Editora Noeses, 2007, pág. 624.

BERCOVICI, Gilberto. **A função social da propriedade, constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social**: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. 2003. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BERGER, Adolf. **Encyclopedic dictionary of Roman Law**. New Jersey: Clark, 2004.

BINKOWSKI, Patrícia (org.). **Análise de conflitos e relações de poder em espaços rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. Acesso em 20 de jul. 2019. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad600.pdf>

Bolsonaro defende trabalho infantil: “não prejudica as crianças”. **Revista Exame**. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/em-live-bolsonaro-afirma-que-trabalho-nao-atrapalha-criancas/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Bolsonaro diz que não vai mudar lei de trabalho escravo. **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho**. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/anamatra-na-midia/28521-bolsonaro-diz-que-nao-vai-mudar-lei-de-trabalho-escravo>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 53.700, de 13 de Março de 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 30 ago. 2019.

BRASIL. Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/DDL/DDL11.HTM. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm. Acesso em 10 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6433.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84685.htm. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1.902, de 17 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-1.902-de-17-de-julho-de-2019-198611895>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Lei Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Denominado Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5172.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Lei No 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm Acesso em 05/06/2019.

BRASIL. Lei no. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2019

BRASIL. Lei no. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Lei no. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Lei no. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Receita Federal. Instrução Normativa nº 256, de 2002. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137>. Acesso em 10 set. 2019.

BRASIL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada à investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica.** Relator: Deputado Sérgio Carvalho. Brasília – DF, 2001

BRASIL. IN nº 83 de 30 de julho de 2015. Disponível em :

http://www.lex.com.br/legis_27012636_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_83_DE_30_D_E_JULHO_DE_2015.aspx. Acesso em 10 mar. 2019.

BRITO, Brenda et al. Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, vol.14, nº. 6, jun. 2019.

BUFFON, Marciano. **A tributação como instrumento de densificação do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio Grande dos Sinos – UNISINOS, 2007.

BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. Londrina: **Revista do Direito Público**, vol. 13, nº.1, p.226-258, abr. 2018.

Câmara dos Deputados. Requerimento nº 81/2019 Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2211638>. Acesso em: 20 set. 2019.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. O imposto territorial rural e a função social da propriedade rural. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, Belo Horizonte, nº 2, 1998.

CAMPOS, Giovanni Christian Nunes. **A tributação das transmissões por doações e sucessões causa como instrumento de concentração patrimonial no Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2019.

Candidato aparece na “lista suja” do trabalho escravo. **Congresso em foco**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/candidato-aparece-na-lista-suja-do-trabalho-escravo/>. Acesso em 20 set. 2019.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **Distributive Aspects of Real Estate Property and Its Taxation among Brazilian Families**. Brasília: IPEA, 2015.

CHAUÍ, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

CHOMSKY, Noam. **Quem manda no mundo?** Tradução: Renato Marques. 5ª Ed. São Paulo: Planeta, 2017.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. **A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia

Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DALL'AGNOL, Darlei. O igualitarismo liberal de Dworkin. **Kriterion**, Belo Horizonte vol. 46 n.111, jan - jun 2005.

De olho nos ruralistas. Observatório do agronegócio brasileiro. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/category/de-olho-na-politica/bancada-ruralista/>. Acesso em 30 ago. 2019.

DEATON, Angus. **A Grande Saída**: Saúde, Riqueza e as Origens da Desigualdade. Tradução: Marcelo Levy. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

Declaração de Independência dos Estados Unidos, 04 de Julho De 1776. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> . Acesso em 12/03/2019.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Ação por desapropriação por interesse, para reforma agrária: processo e procedimento. **Revista Dialética de Direito Processual** nº 119, pág. 67-98.

Desafios da Nação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2018, vol. 2. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34502&catid=410&Itemid=433. Acesso em 10 ago. 2019.

DEZEMONE, Marcus. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, vol. 36, nº 71, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472015v36n71_006. Acesso em: 30 ago. 2019.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ROSSI, Pedro (coord.). **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil debate e Fundação Friedrich Ebert, ago. 2018.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**. A teoria e prática da desigualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Economic and Social Development Department. Disponível em: <http://www.fao.org/economic/en/#.XWsbBShKiUI>. Acesso em: 30 ago. 2019.

ELDERS, Fons. **Natureza humana**: justiça vs poder. O debate entre Noam Chomsky e Michel Foucault. Tradução: Fernando Santos. São Paulo: Edif. WMF Martins Fontes, 2014.

ESTEVEAN, Juan Manuel Barquero. **La función del tributo em el Estado social y democrático de Derecho**. Madrid: Centro de estudos políticos y constitucionales, 2002.

Fact sheet: taxing wealthy americans. Disponível em: <https://americansfortaxfairness.org/tax-fairness-briefing-booklet/fact-sheet-taxing-wealthy-americans/>. Acesso em: 30 ago. 2019.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5ª Ed. rev. São Paulo: Global, 2008.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

Fórum Nacional da Reforma Urbana. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br>. Acesso em 30 ago. 2019.

Frente Parlamentar Mista Agropecuária. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/>. Acesso em 30 ago. 2019.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Free to Choose: A Personal Statement**. Nova York e Londres: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 29ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1999.

GELLER, Anthony P.. **Dizer que a solução para uma economia estagnada é "estimular a demanda" é um atentado à lógica**. Disponível em: <https://www.mises.org.br/article/3046/dizer-que-a-solucao-para-uma-economia-estagnada-e-estimular-a-demanda-e-um-atentado-a-logica>. Acesso em: 20 set. 2019.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Tributação do capital no brasil e no mundo**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD_2380.pdf. Acesso em 10 ago. 2019.

GODOI, Marciano Seabra de. **Justiça, igualdade e direito tributário**. São Paulo: Dialética, 1999.

Governo dificulta divulgação de 'lista suja' do trabalho escravo. **O Globo**. <https://oglobo.globo.com/economia/governo-dificulta-divulgacao-de-lista-suja-do-trabalho-escravo-21952840>

HAHARI, Yuval Noah. **Sapiens – Uma breve história da humanidade**. 38ª Ed. Porto Alegre, L&PM Editores, 2018.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Tradução: Noberto de Paula Lima. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Ícone, 1997.

HERRERA, Remy. A colonização vista por Marx: para além de alguns mal entendidos. **Argumentum**, Vitória, v. 11, n. 1, p. 42-55, jan./abr. 2019.

HOBBS, Thomas. **Leviatã – ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro, v. 8, p.1-109, 2019. Acesso em 28 out. 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf.

INCRA. **História da Reforma Agrária**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria>. Acesso em: 30 ago. 2019.

Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. Atlas da Agropecuária Brasileira. Disponível em: <http://atlasagropecuario.imaflora.org/>. Acesso em: 30 ago. 2019.

Instituto Escolhas. Disponível em: <http://www.escolhas.org/>. Acesso em 30 ago. 2019.

Instituto Escolhas. **Imposto Territorial Rural**: justiça tributária e incentivos ambientais. Disponível em: <http://www.escolhas.org/biblioteca/estudos-instituto-escolhas/>. Acesso em 30 ago. 2019.

Instituto Milênio. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/etiqueta/thomas-piketty/>. Acesso em: 30 ago. 2019.

Íntegra da resposta do deputado federal Leonardo Picciani. **Repórter Brasil**. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/09/integra-da-resposta-do-deputado-federal-leonardo-picciani/>. Acesso em 20 set. 2019.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil. Ford Foundation. **Experiências do Marco Legal**. São Paulo, pág. 259- 269, 2009.

KAUTSKY, KARL. **The Agrarian Question**. Tradução de Pete Burgess. Londres: Winchester, 1988.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Ed. Atlas, 1996.

KLEIN, Stefan Fornos. **Sobre a dominação e a emancipação na teoria crítica de Herbert Marcuse**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

KUZNETS, Simon. **Economic development, the family, and income distribution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. Michigan: **The American Economic Review**, vol. 45, n. 1, pág. 1-28, mar. 1955.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias**. Acesso em 12/06/2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf?sequence=1>

LEÃO, Celina Gontijo; FRIAS, Lincoln. As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR). **Revista Debate Econômico**, vol.4, nº.2, jul-dez. 2016.

LEI Nº 8.629/1993 COMENTADA POR PROCURADORES FEDERAIS. Uma contribuição da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA – PFE/INCRA para o fortalecimento da Reforma Agrária e do Direito Agrário. Coord. Junior Divino Fideles. INCRA. 2ª Ed. Revisada. Brasília: 2018.

LEITEI, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. **Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina**: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol.45, nº.3 Brasília, jul-set. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000300010. Acesso em: 30 ago. 2019.

LENTI, Felipe Eduardo Brandão; SILVA, Ana Paula Moreira da. **Repensando o imposto territorial rural para fins de adequação ambiental**. Acesso em 01 de jul. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9230/1/Repensando%20o%20imposto%20territorial.pdf>

Liberação de agrotóxicos pode provocar boicote a produtos e prejudicar exportações. **Rede Brasil atual**. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/08/liberacao-de-agrotoxicos-pode-provocar-boicote-a-produtos-e-prejudicar-exportacoes/>. Acesso em: 30 out. 2019.

LOCKE, John. **The second treatise on civil government**. Disponível em http://www.wnorton.com/college/history/archive/resources/documents/ch04_03.htm. Acesso em 10/03/2019.

LOVETT, Frank. **Uma teoria de Justiça, de John Rawls**. Porto Alegre: Penso, 2013.

MANIGLIA, Elisabete; POSSAS, Thiago Lemos. Função social da propriedade: a Constituição Econômica o desenvolvimento sustentável. **Revista Faculdade de Direito de Goiás**, Goiânia, v. 38, n. 2, pág. 41 - 56, jul. /dez. 2014

MARTINS, Édipo Valentim Rodrigues; Sousa, Maria José Rodrigues de. **O direito à terra e a função social da propriedade** – os movimentos sociais como fonte do direito a terra. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Ago – 2017. Universidade Federal do Maranhão.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Comentários ao Código Tributário Nacional**. 7ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, vol. I e II, 2013.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9ª ed. São Paulo: Contexto. 2018.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994

MARX, Karl. **O capital**. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. **Os despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2017.

MELLO, Evaldo Cabral (org.). **Essencial Joaquim Nabuco**. São Paulo: Penguin, 2010.

MELO JR., Roberto Gomes de Albuquerque. **Teoria da Tributação Ótima e Tax Design**: uma Proposta de Sistema Tributário Brasileiro Ótimo. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2018.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2010.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. **Estado social e tributação**: uma abordagem sobre o dever de informar e a reponsabilidade por infração. Recife: Editora Universitária UFPE, 2008.

MELO, Marcus André. Republicanismo, liberalismo e racionalidade. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, nº 55-56, São Paulo, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100003. Acesso em: 02 nov. 2019.

MILANOVIC, Branko. **Global Inequality**. A new approach for the age of globalization. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University, 2016.

MILANOVIC, Branko. Why we care about inequality (but are loath to admit it). **Challenge**, v. 50, nº 6, pág. 109-120, 2007.

Ministério da Fazenda. **Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil**. Brasília, dez. 2017.

MIRANDA, Newton Rodrigues. **Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil**. Revista do CAAP, Belo Horizonte, n. 2, V. XVII, p. 153 a p. 176, 2011.

MIRANDA, Newton Rodrigues. Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte n. 2 , vol. XVII, pág. 153 a 176, 2011.

Mises Brasil. Disponível em: <https://www.mises.org.br/>. Acesso em: 30 ago. 2019.

MISES, Ludwig von. **As seis lições**. Tradução: Maria Luiza Borges. 7ª edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MOREIRA, Maria Carolina Pereira de Oliveira; MASSARDI, Wellington de Oliveira. Imposto territorial rural: análise quantitativa da descentralização do imposto nos municípios brasileiros. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, Boa Vista, vol. 8 n. 1, pág.49-64, jan-jun. 2018 Disponível em: <http://revista.ufrb.br/index.php/adminrr/>. Acesso em 30 out. 2019.

MOREIRA, Maria Carolina Pereira de Oliveira; MASSARDI, Wellington de Oliveira. Imposto territorial rural: análise quantitativa da descentralização do imposto nos municípios brasileiros. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, Boa Vista, vol. 8 n. 1, pág.49-64, jan-jun. 2018 Disponível em: <http://revista.ufrb.br/index.php/adminrr/>. Acesso em 30 out. 2019.

MOTTA, Daniele Cordeiro. **As particularidades do regime de classes no Brasil segundo Florestan Fernandes**. Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina. Londrina, 2013, pág. 117-131. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v8_daniele1_GVIII.pdf. Acesso em 24 ago. 2019.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade: Os impostos e a justiça**. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Na contramão de Europa e EUA, Brasil caminha para liberar mais agrotóxicos. **BBC Brasil**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44621328>. Acesso em: 30 out. 2019.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista de Direito Mackenzie**, Belo Horizonte, ano 3, nº. 2, p. 9-30, out. 2007. Disponível em <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>. Acesso em: 02 set. 2019.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos deveres. In: **Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Edições Almedina, 2015.

"Não é 'colchão fino', é trabalhador em chiqueiro": procurador rebate Bolsonaro sobre trabalho análogo à escravidão. **BBC News Brasil**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49177524>. Acesso em: 20 ago. 2019.

NERI, Marcelo. **Escalada da Desigualdade** - Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em 16/08/2019.

NEY, Marlon Gomes; Hoffmann, Rodolfo. Educação, concentração fundiária e desigualdade de rendimentos no meio rural brasileiro. **Rev. Econ. Sociol. Rural**. Brasília, vol.47, n.1, Jan./Mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000100006. Acesso em 20 de jul. 2019.

NOBERTO, Cristiane. 'Brasil tem condições de erradicar trabalho infantil', diz Nobel da Paz. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/10/20/interna-brasil,799188/brasil-tem-condicoes-de-erradicar-trabalho-infantil-diz-nobel-da-pa.shtml>. Acesso em 21 out. 2019.

NOBRE JR.; Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma agrária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, out.- dez. 1993, pág. 77-96.

NOGUEIRA, José Ricardo; SIQUEIRA, Rozane Bezerra; LUNA, Carlos Feitosa. Taxation, Inequality and the illusion of the social contract in Brazil. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol. 26, nº 2, pág. 190-209, set. 2015.

NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

Números do Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/numeros-do-car>. Acesso em ago. 2019

Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas. **Ministério Público do Trabalho.** Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>. Acesso em: 20 out. 2019.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; FARIA, Camila Salles de. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil.** Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/94.pdf> . Acesso em 01 de fev. 2019.

Organização das Nações Unidas - ONU. **Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>. Acesso em 22 ago. 2019.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico -Brasil. Disponível em: <http://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/brasil.htm>. Acesso em 30 ago. 2019.

Organização para cooperação e desenvolvimento – OCDE. **Health Spending.** Paris: OECD Data, 2017. Disponível em: <https://data.oecd.org/healthres/healthspending.htm> . Acesso em: 29 abr. 2019.

OXFAM Brasil. **País Estagnado:** Um Retrato das Desigualdades Brasileiras 2018. São Paulo: Oxfam Brasil. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/pais-estagnado>. Acesso em: 03 jun. 2019.

OXFAM Brasil. **Terrenos da desigualdade:** terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. Informe da OXFAM Brasil, 31 nov. 2016. Disponível em: <https://oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural/>.

PARISI, Fernanda Drummond; TORRES, Heleno Taveira; MELO, José Eduardo (coord.). **Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antônio Carrazza.** São Paulo: Ed. Malheiros, vol. I, 2014.

PAULA, Roberto de; GEDIEL, José Antônio Peres. Questão agrária: entraves jurídico processuais recorrentes e desigualdade social. **Rev. Direito Práx.** Rio de Janeiro, vol.8, n.4 Oct./Dec. 2017. Acesso em 20 de jul. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000402819 .

PENNA, Carlos Gabaglia. **A Revolução Verde é insustentável**. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/carlos-gabaglia-penna/21480-a-revolucao-verde-e-insustentavel/>. Acesso em: 28 out. 2019

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **Rethinking capital and wealth taxation**. Artigo não publicado, 2013. Disponível em: <http://www.piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2013RKT.pdf> . Acesso em: 11 mar. 2019.

População urbana e rural. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em 30 ago. 2019.

PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira - A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. **Revista Mercator**, Fortaleza, vol. 16, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16003>. Acesso em: 30 ago. 2019.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Qu'est-ce que la propriété?** Disponível em: https://cras31.info/IMG/pdf/proudhon_la_proprietef.pdf. Acesso em 10/03/2019.

RAMOS, Cesar Augusto. Hegel e a crítica ao estado de natureza do Jusnaturalismo moderno. **Kriterion: Revista de Filosofia**, Belo Horizonte, vol. 52, n.123, jun., 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2011000100005#nt04 Acesso em: 10 de jul. 2019.

RAWLS, John. The law of peoples. Cambridge: **Harvard University Press**, 1999, pág. 659-677.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

Receita Federal. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018c. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2017/dezembro2017/analise-mensal-dez-2017.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

Receita Federal. **Arrecadação do ITR.** Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/copy_of_arrecadacao-das-receitas-administradas-pela-rfb-por-municipio/arrecadacao-do-itr-por-municipio. Acesso em 10 jun. 2019.

Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2017.** Brasília: Ministério da Fazenda, nov. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

Receita Federal. **Grandes Números da DIRPF.** Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-ac-2017.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

REICH, Robert. **The common good.** Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 2018.

REINERT, Erik S. **Como os países ricos continuam ricos e por que os países pobres continuam pobres.** Tradução: Caetano Pena. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2016.

REIS, Glaucia Maria Teodoro. Reforma Agrária como desenvolvimento econômico. In: **Direito Agrário Contemporâneo.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

Relatório conflito pela água 2018. Massacres no campo. Comissão pastoral da terra. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/6-conflitos-pela-agua?Itemid=-1>. Acesso em 30 ago. 2019.

Relatórios DATALUTA Brasil. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/relatoriosdatalutabrasil.html>. Acesso em 30 ago. 2019.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro.** A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Editora Global, 2015.

RIBEIRO, Jorge Miranda. **Reforma Agrária e ITR em “área urbana”.** São Paulo: Editora Leud, 2012.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Austeridade seletiva e desigualdade. **Revista de Finanças Públicas**, Tributação e desenvolvimento., vol. 7, nº. 8, jan. – jun. 2019, pág. 158-172.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva.** Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2019.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Neotributação ou Justiça Distributiva?** Acesso em 30 ago. de 2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/neotributacao-ou-justica-distributiva>

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens.** Tradução de Eduardo Brandão. 1ª ed. São Paulo: Compamia das Letras, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social, ou principes du droit politique.** Chez Gerard Fleischer, pág. 113.

Ruralômetro. Disponível em: <https://ruralometro.reporterbrasil.org.br/>. Acesso em 30 ago. 2019.

RUSSEL, Bertrand. **A conquista da felicidade.** Tradução: Luiz Guerra. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Editora Cortez, 2011.

SANTOS, Maureen; Glass, Verena (org.) **Altas do agronegócio:** fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2016

SCHWARCZ, Lilia Moritz, STARLING, Heloisa M.. **Brasil:** autobiografia. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras.

Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Fiscal do Tesouro Nacional de 2017.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2018a. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/650436/Relatorio+Fiscal+do+Tesouro+Nacional+de+2017.pdf/493c4cd8-99f2-4342-82be-dcd3a609d7cd>. Acesso em: 10 nov.2018.

Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional – Série Histórica.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2018b. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/resultado-do-tesouronacional/resource/527ccdb1-3059-42f3-bf23-b5e3ab4c6dc6> . Acesso em: 16 nov. 2018.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Ministério da Economia. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Perguntas e Respostas. Disponível em:

<http://www.cadastrorural.gov.br/cartilha-de-orientacoes/perguntas-e-respostas-itr-2019>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução: Denise Bottmann e Ricardo Doninnelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2001.

Senado Federal. **1964**: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/1964-pouco-antes-do-golpe-reforma-agraria-esteve-no-centro-dos-debates-no-senado>. Acesso em: 30 ago. 2019.

Senado Federal. Governo pretende flexibilizar a legislação do trabalho escravo, diz Paulo Rocha. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/03/governo-pretende-flexibilizar-a-legislacao-do-trabalho-escravo-diz-paulo-rocha>. Acesso em: 20 set. 2019.

Senado Federal. **Instituição Fiscal Independente**. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi>. Acesso em 10 ago. 2019.

SENADO FEDERAL. **Justificativa do Projeto de Lei nº 5.135 de 2019**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8013485&ts=1570455452236&disposition=inline>. Acesso em: 24 out. 2019.

SHOSTAK, Frank. **“Para a economia crescer, temos de aumentar a demanda!” - eis um mito sem nenhuma lógica**. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2826>. Acesso em 20 set. 2019.

SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

SILVA, José Gomes da. Terra e qualidade de vida. **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, ano X, nov. -dez. 1980, p. 18-23.

SILVEIRA, Evanildo da. **“Lei da grilagem” causa prejuízos aos cofres públicos que podem chegar a R\$ 118 bilhões**. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/lei-da-grilagem-causa-prejuizos-aos-cofres-publicos-que-podem-chegar-a-r-118-bilhoes/>. Acesso em 30 out. 2019.

Síntese de indicadores sociais. **Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 22/08/2019.

SIRACUSA, Gabriel Pietro. **Marx e o colonialismo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Sistema de Gestão Fundiária. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/>. Acesso em: 10 de set. 2019.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Das causas do aprimoramento das forças produtivas do trabalho. Curitiba: Editora Juruá, 1ª Ed., 2006.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *et al.* **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ago. 2019.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A Desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, Brasília, 2016.

SPAROVEK, Gerd et al. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**. Elsevier, vol. 87, set. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837719304077>. Acesso em: 10 set. 2019.

STIGLITZ, Joseph E. **O grande abismo**. Sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso. Tradução: Fernando Lopes. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

STIGLITZ, Joseph E. **O preço da desigualdade**. Tradução Dinis Pires. Lisboa: Editora Bertrand, 2014.

STOBE, Luciane Aparecida Fiipini. **Estado Fiscal e cidadania solidária: a vinculação da receita tributária às esferas locais de poder**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) Programa de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 863939. Reintegração de posse irregular sem direito à indenização. Relator: Ministra Eliana Calmon, data de julgamento: 04/11/2008, Segunda Turma. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2047892/recurso-especial-resp-863939/inteiro-teor-12229072>. Acesso em 30 out. 2019;

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 945.055. Ocupação de área pública por particulares sem direito a indenização por benfeitorias. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 02/06/2009. Segunda Turma. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061694/recurso-especial-resp-945055-df-2007-0092986-1-stj/relatorio-e-voto-12194276?ref=juris-tabs>. Acesso em 30 out. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança nº 22.164. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 30.10.1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 30 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 648.245. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-038 DIVULG 21-02-2014 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+648245%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+648245%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bazbqvx>. Acesso em 20 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O campo de incidência do IPVA não incluiu embarcações e aeronaves. Recurso Extraordinário 255.111- SP. Tribunal Pleno, por maioria de votos, redator para acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, Brasília, sessão de 29 de maio de 2002, DJ de 13.12.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258436>. Acesso em 05 ago. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Progressividade das alíquotas da tributação causa mortis e doação. Recurso Extraordinário nº 562.045-RS. Tribunal Pleno, redatora para Acórdão a Ministra Cármen Lúcia, Julgamento finalizado em 06.02.2013, DJ de 27.11.2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 05 ago. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Progressividade do IPTU. Recurso Extraordinário nº 153.771-MG. Tribunal Pleno, redator para acórdão o Ministro Moreira Alves, Brasília, sessão de 20.11.1996, DJ de 05.09.97. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211634&pgl=1&pgF=100000>. Acesso em 05 ago. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Progressividade ITR e capacidade contributiva Recurso Extraordinário nº 1.195.646 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 23/08/2019, Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750782912>. Acesso em: 10 out. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Progressividade ITR e capacidade contributiva. Recurso Extraordinário nº 1038357 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/02/2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14385444>. Acesso em: 10 out. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Progressividade ITR. Recurso Extraordinário nº 720.945 AgR, Relator(a) Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 09/09/2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Progressividade tributária. Recurso Extraordinário nº 562.045. Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, Relator(a) p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2013, Repercussão Geral. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 30 ago. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reforma Agrária e progressividade do ITR. MS 26129, Relator(a) Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Trabalho Escravo (CP, ART. 149). AÇÃO PENAL 635 GOIÁS. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP635.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.

TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. **Desigualdades sociais patrimoniais**. Como a tributação pode reduzi-las. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2017.

The rise in child poverty reveals racial inequality, more than a failed War on Poverty. **Economic Policy Institute**. Disponível em: <https://www.epi.org/publication/the-rise-in-child-poverty-reveals-racial-inequality-more-than-a-failed-war-on-poverty/>. Acesso em: 30 out. 2018.

THOMAZ, Fernanda. **O modelo socialista de cooperativa de produção agropecuária (CPA-MST):** contradições e avanços – estudo de caso da COPAVA. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

TIROLE, Jean. **Economics for the common good**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

Toda a área urbana do Brasil corresponde a menos de 1% do território nacional. Disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/atribuicao/index.html>. Acesso em 30/08/2019.

Trabalho escravo financiou 61 candidatos. **Carta Capital**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/empresas-com-trabalho-escravo-financiaram-61-candidatos-820/>. Acesso em 28 out. 2019.

Trajatória da agricultura brasileira. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/trajetoria-da-agricultura-brasileira>. Acesso em: 30 ago. 2019.

VALADARES, Alexandre Arbex; SILVEIRA, Fernando Gaiger; PIRANI, Nikolas de Camargo. **Desenvolvimento humano e distribuição da posse da terra**. Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8912/1/Desenvolvimento%20Humano.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.

VIEIRA, Julia Lemos. O problema da propriedade privada para o jovem Marx. **Revista Trans/Form/Ação**, Marília, vol. 42, nº. 2, abr./jun. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732019000200123. Acesso em: 10 de jul. 2019.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Tradução Talcott Parsons. São Paulo: Ed. Martins Claret, 2001.

World Inequality Database. Disponível em: https://wid.world/es/mundo/#shweal_p90p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/last/eu/k/p/yearly/s/false/38.199000000000005/100/curve/false/country. Acesso em: 01 fev. 2019.

WORLD INEQUALITY REPORT. THE SOURCE FOR GLOBAL INEQUALITY DATA (Coordenado por Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez e Gabriel Zucman). Paris: World Inequality Lab at the Paris School of Economics, 2018. Disponível em: <https://wir2018.wid.world/>. Acesso em: 15 jul. 2019.

YAMASHITA, Douglas. Princípio da Solidariedade em Direito Tributário: In: GRECO, Marco Aurélio; GODOY, Marciano Seabra de (Coord.) **Planejamento Tributário**. São Paulo: Dialética, 2004, p. 53-67.

ANEXO A – JORNAL PASTORAL OPERÁRIA REGIONAL SUL I

Reforma Agrária na Nova República. **Jornal Pastoral Operária Regional Sul I**, n. 3, Junho, 1985.