

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

**O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL E A IMPLEMENTAÇÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL**

FABIANO HENRIQUE FORTUNATO FERREIRA

Sob a orientação da Professora

VERA LUCIA FERREIRA MOTTA REZENDE

NITERÓI, JUNHO DE 2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

F383 Ferreira, Fabiano Henrique Fortunato

O Imposto Territorial Rural e a implementação de políticas públicas ambientais no Brasil/Fabiano Henrique Fortunato Ferreira. -- Niterói : s. n., 2005.

100 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade Federal Fluminense, 2005.

1. Meio ambiente – Conservação. 2. Políticas Públicas.  
3. Zoneamento ecológico-econômico. 4. Imposto Territorial Rural.  
I. Título.

CDD 574.5

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

**O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL E A IMPLEMENTAÇÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL**

FABIANO HENRIQUE FORTUNATO FERREIRA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da  
Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Banca Examinadora:

Vera Lucia Ferreira Motta Rezende

Alphonse Germaine Albert Charles Kelecom

Ana Lucia Torres Seroa da Mota

José Carlos Buzanello

NITERÓI, JUNHO DE 2005

*“Que o nosso tempo seja lembrado pelo despertar de uma nova reverência face à vida, pelo compromisso firme de alcançar a sustentabilidade, a intensificação da luta pela justiça, pela paz, e a alegre celebração da vida”.*

Carta da Terra, Paris, março de 2000.

À minha família, pelo apoio irrestrito e incondicional à minha opção de tornar-me Mestre em Ciência Ambiental, pela compreensão e pela convivência, nem sempre suave, mas profundamente enriquecedora, fundamental para o meu crescimento, considerando todos os aspectos da minha existência.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a colaboração dos professores, funcionários e alunos do Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense. Seu apoio e sua amizade tornaram possível a concretização do objetivo de tornar-me mestre. Nossa convivência operou mudanças fundamentais em minha visão de mundo e em minha vida. Agradeço especialmente à Professora Vera Lucia Ferreira Motta Rezende pela confiança no sucesso desse trabalho, apesar de todas as dificuldades, e pelo apoio ao longo de toda a sua realização.

A Denise Marçal Rambaldi, pela oportunidade de ter trabalhado como pesquisador-bolsista na Associação Mico-Leão-Dourado. Esta oportunidade deu início à minha jornada profissional e acadêmica na área ambiental. Durante o período em que exerci esta função travei meu primeiro contato com o tema desta dissertação.

Aos Professores Cláudio Pereira de Souza Neto, Pedro Hermílio Villas Boas Castelo Branco e Mauro Abdon Gabriel pelo apoio à iniciativa de tornar-me mestre ainda no curso de graduação em Direito.

Ao Professor José Eduardo Pinaud Madruga, pelo incentivo e colaboração como um co-orientador em momentos cruciais para a definição deste trabalho.

A todos aqueles que contribuíram com sua amizade e compreensão nos momentos mais intensos e difíceis da elaboração deste trabalho. Especialmente aos amigos Adjalme Dias Ferreira e Lúcio Otávio Innecco pela amizade e pelos laços de cooperação que construímos ao longo dessa jornada. *"Se não houver frutos, valeu a beleza das flores. Se não houver flores, valeu a sombra das folhas. Se não houver folhas, valeu a intenção da semente"*.

A todos os músicos que estiveram comigo ao longo desta jornada. *"... Music is a part of life ..."*, *"... life without music, I can't go ..."*, *"... life is a long song ..."*.

A "Dona Elza" e à Brahma Kumaris, por terem me *re-iniciado* no caminho do Yôga, fundamental para o equilíbrio nos momentos mais difíceis e para o desfrute intenso dos momentos mais felizes. Agradeço também a Dra. Claudia Regina Guilhem Nassif por ter me ajudado a fazer novamente florescer minha existência. Om Shanti.

## RESUMO

O presente trabalho trata da utilização do Imposto Territorial Rural – ITR – para a implementação de políticas públicas e a conservação do meio ambiente. Com este objetivo, estuda a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Agrícola Nacional, a política fundiária adotada pelo governo federal e alguns aspectos da política tributária nacional, analisando-as sob a ótica da conservação do meio ambiente, do uso racional dos recursos naturais e do cumprimento da função social da propriedade rural. No primeiro capítulo, é apresentada ao leitor uma síntese de alguns conceitos fundamentais para a compreensão da tributação da propriedade rural, tais como uma tipologia para a tributação da propriedade rural, as origens do ITR no Brasil e a sua sistemática atual. No segundo capítulo, são delimitadas as possibilidades e as limitações impostas à tributação extrafiscal pelo ordenamento jurídico brasileiro. No capítulo seguinte, são analisados os determinantes históricos e econômicos da interação entre as atividades agropecuárias e a conservação do meio ambiente no Brasil; a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro; as principais políticas públicas com efeitos sobre o uso da propriedade rural e suas implicações ambientais; e, finalmente, é apresentado o ITR como um instrumento para a integração dessas políticas e para a conservação do meio ambiente. A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu verificar a afinção conceitual das políticas consideradas e que a conservação do meio ambiente é uma das questões centrais de cada uma delas. Foi mostrado que o Imposto Territorial Rural, passando por uma reformulação em sua sistemática de regulamentação e aplicação, pode constituir-se num importante instrumento para a sua integração e efetiva implementação.

Palavras-Chave: Imposto Territorial Rural, Conservação do Meio Ambiente, Políticas Públicas, Extrafiscalidade, Zoneamento Ecológico-Econômico



## ABSTRACT

This work intends to analyze use of the Rural Territorial Tax – ITR – as an implement to public policies and environment conservation. The work studies Brazilian environmental policy, the agricultural policy, the federal land policy and some aspects of Brazilian tax policy, analyzing them according to environmental conservation, rational use of natural resources and social function of rural property. In the first chapter some basic concepts to understand the rural land tax, such as the principal categories of rural land taxes, the origins of ITR in Brazil and its current rules, are exposed. In the second chapter, the possibilities and the limits imposed to extrafiscal taxation in the Brazilian law system are delimited. In the next chapter, the work analyzes the historical and economic basis of the interaction between agricultural activities and environmental conservation relationship in Brazil; the social function of rural land in Brazilian law system; the public policies that most affect the rural property use and its environmental implications; moreover, the work presents ITR as a toll to integrate these policies as well to implement environmental conservation. The analysis made along this work have permitted to verify the conceptual tune of the studied policies and moreover, to verify that the environmental conservation is one of their majors questions. It has being demonstrated that the Rural Territorial Tax, passing trough a reform in its regulation and implementation form, can be used as an important toll to integrate and increase these policies effectiveness.

Key Words: Rural Territorial Tax, Environmental Conservation, Public Policies, Extrafiscal Taxation, Ecological-Economic Zoning.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	v
ABSTRACT .....	vi
LISTA DE SIGLAS .....	ix
LISTA DE TABELAS .....	xi
<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>CAPÍTULO 2 – OBJETIVOS</b> .....	08
<b>CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA</b> .....	09
<b>CAPÍTULO 4 – A TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL</b> .....	11
<b>4.1. A tributação da propriedade rural em diferentes países</b> .....	11
4.1.1 Principais objetivos pretendidos com a implementação do ITR .....	11
4.1.2. As categorias de ITR .....	12
<b>4.2. A tributação da propriedade rural no Brasil</b> .....	13
4.2.1. A implantação do ITR no Brasil .....	13
4.2.2. O regramento atual do ITR .....	16
<b>CAPÍTULO 5 – UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DOS TRIBUTOS</b> .....	22
<b>5.1. Extrafiscalidade na Constituição Federal de 1988</b> .....	23
<b>5.2. Tributação Extrafiscal</b> .....	24
5.2.1. Conceito de tributo .....	24
5.2.2. Tributo e suas espécies .....	25
5.2.3. Os impostos .....	25
5.2.4. Meios de utilização do tributo com fins extrafiscais .....	26
5.2.4.1. <i>Incentivos fiscais</i> .....	26
5.2.4.2. <i>Desestímulos fiscais</i> .....	28
5.2.5. Limitações constitucionais à tributação extrafiscal .....	29
5.2.5.1. <i>Direitos e garantias fundamentais</i> .....	29
5.2.5.2. <i>Princípios constitucionais tributários</i> .....	29
<b>CAPÍTULO 6 – O ITR COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	34
<b>6.1. Determinantes históricos e econômicos da interação entre atividades agropecuárias conservação do meio ambiente no Brasil</b> .....	34
<b>6.2. A função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro e suas implicações para a conservação do meio ambiente</b> .....	42
<b>6.3. As principais políticas públicas com efeitos sobre o uso da propriedade rural e suas implicações ambientais</b> .....	46
6.3.1. Política Nacional do Meio Ambiente .....	49
6.3.2. Política Agrícola Nacional .....	53
6.3.3. Política fundiária .....	60
<b>6.4. O ITR como instrumento para a integração de políticas públicas e a conservação do meio ambiente</b> .....	69
6.4.1. A função social da propriedade nas políticas estudadas .....	74

6.4.2. Objetivos e princípios das políticas estudadas .....	74
6.4.3. Deveres expressamente colocados para o Poder Público nas políticas estudadas ....	75
6.4.4. Instrumentos de implementação das políticas estudadas .....	76
6.4.5. O planejamento nas políticas estudadas .....	76
6.4.5.1. Zoneamento aplicado ao desenvolvimento rural .....	77
6.4.6. A tributação nas políticas estudadas .....	78
6.4.7. Uma proposta de utilização do imposto territorial rural como instrumento para a conservação do meio ambiente e integração das políticas estudadas .....	78
<b>CAPÍTULO 7 - CONCLUSÕES</b> .....	86
<b>CAPÍTULO 8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	90
<b>ANEXOS</b> .....	96

**LISTA DE SIGLAS**

ADA – Ato declaratório ambiental  
ATES – Assessoria técnica, social e ambiental  
CAFIR – Cadastro de imóveis rurais  
CAPA – Conselho Nacional de Política Agrária  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais  
CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CTN – Código Tributário Nacional  
DIAC – Documento de atualização cadastral  
ECO -92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
FAO – Food and agriculture organization of the united nations  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
GU – Grau de utilização  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU – Imposto Territorial Urbano  
ITR – Imposto Territorial Rural  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor  
PDA – Plano de desenvolvimento do assentamento  
PEA – Projeto de exploração anual  
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste  
PRA – Plano de recuperação do assentamento  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
RFL – Reserva florestal legal  
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente  
UNCED – United Nations Conference on Environment and Development  
VTN – Valor da terra nua

VTNT – Valor da terra nua tributável

WCDE – World Commission on Environment and Development

WWF – World Wildlife Fund

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

**LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1</b> - Referências à função social da propriedade nas políticas estudadas .....	<b>97</b>
<b>TABELA 2</b> - Pressupostos e/ou premissas básicas das políticas estudadas .....	<b>97</b>
<b>TABELA 3</b> - Objetivos das políticas estudadas afeitos ao nosso tema .....	<b>98</b>
<b>TABELA 4</b> - Deveres colocados para o Poder Público pelas políticas estudadas .....	<b>98</b>
<b>TABELA 5</b> - Instrumentos de implementação das políticas estudadas .....	<b>99</b>
<b>TABELA 6</b> - O planejamento nas políticas estudadas .....	<b>99</b>
<b>TABELA 7</b> - O zoneamento aplicado ao desenvolvimento rural nas políticas estudadas .	<b>100</b>
<b>TABELA 8</b> - A tributação nas políticas estudadas .....	<b>100</b>
<b>TABELA 9</b> - A proposta do trabalho para um ITR revitalizado .....	<b>101</b>

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

É notável a importância da natureza e da territorialidade, tanto em termos objetivos quanto subjetivos para a formação histórico-cultural de nosso país. Os primeiros colonizadores europeus encontraram em nosso país uma exuberância natural pujante, certamente impressionante àquela época. Esse grande potencial de riqueza veio ao encontro da motivação econômica que dominou o esforço de expansão marítima das potências européias. Os conquistadores perceberam de imediato que a exploração direta da natureza seria o principal eixo da busca por riquezas nesta parte do continente americano. A própria escolha do nome de nosso futuro país, inspirada no primeiro recurso natural a ser explorado em larga escala nas novas terras, deixa isto bem claro.

O modelo de ocupação do Brasil como colônia de exploração configurou, em relação ao meio ambiente, uma forma de conduta que marcou profundamente a trajetória posterior do país, criando uma mentalidade predatória que continuou após a independência e está até hoje muito presente.

As raízes do modelo de desenvolvimento brasileiro encontram-se sobretudo no caráter inicial da sua formação econômica. Este caráter perdurará ao longo dos séculos, mudando apenas as justificativas para o modelo fundado na pilhagem indiscriminada de recursos naturais. Prado Júnior (1969, pp. 22/23) nos apresenta uma visão bastante acurada dos fundamentos da constituição econômica de nosso país, ressaltando que nosso país constituiu-se desde o seu início para fornecer alguns poucos gêneros tropicais e em seguida minérios, para o comércio europeu. De acordo com o referido autor, toda a sociedade e a economia colonial brasileira se organizaram em função disto:

*“No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma aspecto de uma vasta empresa comercial, mais complexa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no social como no econômico, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos.*

*(...)*

*Este início, cujo caráter manter-se-á dominante através dos séculos da formação brasileira, gravar-se-á profunda e totalmente nas feições e na vida do país. Particularmente na sua estrutura econômica. E prolongar-se-á até nossos dias, em que apenas começamos a livrar-nos deste longo passado colonial. Tê-lo em vista é compreender o essencial da evolução econômica do Brasil”.*

Considerando que a produção de gêneros agropecuários para a exportação constituirá desde o início da efetiva ocupação do território brasileiro a principal atividade econômica aqui desenvolvida, a questão do uso da propriedade rural ganha relevância. Hollanda (1995, p. 52)

nos dá uma lição clara do caráter exploratório que marcou o uso da propriedade rural no Brasil desde os seus primórdios:

*“O princípio que, desde os tempos mais remotos da colonização, norteou a criação da riqueza no país não cessou de valer um só momento para a produção agrária. Todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios. (...) queriam servir-se da terra, não como senhores, mas como usufrutuários, só para a desfrutarem e a deixarem destruída”.*

Hollanda (1995, p. 95) vai inclusive sustentar que a primazia acentuada da vida rural concordaria bem com o espírito da dominação portuguesa, que renunciou a trazer normas imperativas e absolutas, que cedeu todas as vezes em que as conveniências imediatas aconselharam a ceder, que cuidou menos em construir, planejar ou plantar alicerces, do que em feitorizar uma riqueza fácil e ao alcance da mão. Embora a aristocracia agrária não detenha mais tanto poder político como outrora e as feições do país tenham se modificado bastante, este espírito de exploração irresponsável vai marcar toda a história econômica brasileira e ainda se faz sentido nos dias atuais.

Até a década de 1970 nossa pauta de exportações era composta quase que exclusivamente por gêneros agrícolas de grande valor comercial para a exportação, a essa época estes produtos representavam dois terços total de exportações brasileiras. A partir do início da década de 1970, com a primeira grande crise da dívida externa, o Brasil passa também à posição de grande exportador de *commodities* intensivas na utilização de recursos naturais e energia, na tentativa de equilibrar a sua balança de pagamento, assim passam a figurar na lista de exportações produtos das atividades mineradora, siderúrgica, petroquímica e de produção de celulose. Em 1990 a participação dos gêneros agrícolas na nossa pauta de exportação já tinha diminuído para 41,0%, a partir de então, esse percentual de participação não se alterou significativamente (Oliveira, 2004).

Mesmo com a maior diversidade da atual pauta de exportações, o país continua sendo um grande exportador de *commodities* intensivas em recursos naturais e energia e de bens de mão-de-obra barata: celulose e papel, suco de laranja, farelo de soja e minérios semi-processados. O papel da agropecuária na economia brasileira nos dias atuais não é nada desprezível, sobretudo se considerarmos que os esforços governamentais para equilibrar o saldo da balança comercial tem contado fundamentalmente com este setor da economia.

Os surtos de desenvolvimento da agropecuária no país vêm, historicamente, acompanhados de grandes agressões ao meio ambiente (MMA, 2000 c, *passim*). Este caso não será diferente. Estamos diante de um quadro de modernização conservadora do setor agrícola que, sem modificar a forte concentração fundiária herdada do passado colonial, produziu enorme avanço quantitativo da mecanização e da agro-química no campo. A modernização da grande produção agrícola, que vem acompanhada de um avanço crescente das fronteiras



agropecuárias, gerou fortes processos de degradação ambiental e social. No aspecto ambiental, asseveram Leroy et al. (2002, p. 36):

*“A mudança nos padrões de produção da grande agricultura provocou, em primeiro lugar, forte contaminação de solos, das águas, dos alimentos e dos trabalhadores, assim como desequilíbrios nas cadeias alimentares naturais, em consequência do volumoso avanço no uso de agrotóxicos, que, entre 1964 e 1991, aumentou 276%. A erosão e a perda de solos também avançou tremendamente, chegando ao nível de um bilhão de toneladas por ano, ou 25 toneladas por hectare cultivado”.*

Um dos traços mais marcantes da expansão recente das fronteiras agropecuárias corresponde à intensa degradação de importantes biomas brasileiros. Num quadro divulgado em 2000, a organização não-governamental World Wildlife Fund - WWF (2000, p. 51) mostra que a Mata Atlântica levava cerca de cinco séculos para perder 93% da sua cobertura original, enquanto o Cerrado, por conta desse movimento recente de expansão das fronteiras agropecuárias, perdeu, em menos de 40 anos cerca de 50% da sua estrutura biótica básica em seus mais de 200 milhões de hectares de extensão. Com a Floresta Amazônica, se deu um processo semelhante, em 30 anos este bioma perdeu cerca de 15% de sua estrutura biótica básica, que compreendia cerca de 400 milhões de hectares.

Esse avanço sobre a Amazônia e o Cerrado, infelizmente, não foi obra do acaso. É fruto de um pacote de políticas diretas e indiretas de infra-estrutura, crédito e subsídio, implementadas pelo Poder Público e determinadas em última instância pelas exigências lógicas do modelo dominante. O tradicional modelo da grande agropecuária exportadora ainda representa um dos eixos desse movimento de ocupação, agora, mais do que nunca, condicionado pela necessidade de exportar mais para reduzir os fortes desequilíbrios na balança de pagamentos, mesmo que os preços internacionais dos produtos primários estejam num ritmo de queda continuada no mercado internacional.

A despeito do quadro de degradação ambiental provocado pelas atividades agropecuárias e fomentado pelo Poder Público, nossa legislação aponta no sentido da conservação ambiental e da utilização racional dos recursos ambientais abrigados pela propriedade rural. Desde os fundamentos constitucionais até a legislação ordinária.

A Constituição Federal de 1988, seguindo a tendência de Constituições anteriores, como assevera Moraes (1999, p.37), estabelece em seu artigo 5º inciso XXIII, que trata dos direitos e garantias fundamentais do Estado brasileiro, que a propriedade atenderá à sua *função social*. Mais adiante, em seu art. 186, estabelece os critérios para o atendimento desta função pelas *propriedades rurais*. Dentre os quatro itens elencados, três deles referem-se diretamente à sua sustentabilidade sócio-econômico-ambiental, coadunando perfeitamente

com o marco da *sustentabilidade ampliada*<sup>1</sup> realçado pelas discussões travadas no esforço de construção da Agenda 21 Brasileira, sobretudo nas discussões sobre redução das desigualdades sociais (MMA, 2000b, *passim*).

Os requisitos constitucionais convergem para o conceito de desenvolvimento sustentável, cunhado pelo relatório *Nosso Futuro Comum* (WCDE, 1988, *passim*), em 1987, que representou um contraponto aos tradicionais modelos de desenvolvimento econômico, caracterizados pelos fortes impactos negativos sobre a sociedade e o meio ambiente. O desenvolvimento sustentável, ali apresentado, encerra a noção-chave de que é possível produzir sem destruir o meio ambiente, garantindo, ao mesmo tempo, a justiça social. A *Agenda 21* (UNCED, 1997, *passim*), documento resultante das discussões sobre o relatório *Nosso Futuro Comum* que redundou num documento internacional proposto pelos países participantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), representou um avanço no sentido de reforçar a idéia segundo a qual desenvolvimento e meio ambiente constituem um binômio central e indissolúvel e, como tal, deve ser incorporado às políticas públicas e às práticas sociais de todos os países do planeta. As críticas a esse novo instrumental conceitual são muitas e bastante pertinentes em sua maioria, Leroy et al. (2000, p. 18) nos apresentam este movimento de consolidação da nova ideologia dominante com as seguintes palavras:

*“Tanto o desenvolvimento que conhecemos quanto o desenvolvimento sustentável como hoje está proposto são frutos da apropriação do mundo material por parte de uma minoria que conseguiu impor a sua vontade ao conjunto da humanidade. Ela atrela e subordina a sustentabilidade apenas ao mercado e à ideologia que o sustenta, pois isso serve a seus interesses. Mas se uma classe impõe a sua vontade, outros segmentos da sociedade podem recusar-se a acatá-la. Podem nadar contra a corrente, criticar esses valores e ver de outra forma o seu futuro. Dessa maneira, a sustentabilidade sai do campo estritamente econômico e **pode ser entendida como o processo pelo qual as sociedades administram suas condições materiais, redefinindo os princípios éticos e sóciopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais**”.*

Diante disto, em Leroy et al. (2002, p. 25), a proposição para que tratemos de um *Brasil sustentável e democrático* e não de um *desenvolvimento sustentável no Brasil*. Para os mesmos autores, o desafio da construção da sustentabilidade democrática em nosso país

---

<sup>1</sup> O documento sobre *idades sustentáveis* resultado das discussões sobre a Agenda 21 Brasileira, nos oferece uma interessante visão sobre o conceito de *sustentabilidade ampliada*: “O Conceito de sustentabilidade ampliada, em outras palavras, realiza o encontro político necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a Agenda social, ao enunciar a indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza”. O mesmo documento, destaca o reconhecimento generalizado da existência de quatro *dimensões da sustentabilidade* complementares da dimensão econômica, as dimensões: *ética, temporal, social, prática*. Aponta ainda as principais *dinâmicas socioambientais* que informam o processo de construção social do desenvolvimento sustentável: *sustentabilidade ecológica; sustentabilidade ambiental; sustentabilidade demográfica; sustentabilidade cultural; sustentabilidade social; sustentabilidade política; sustentabilidade institucional*. (MMA, 2000a, p. 29).

implica em transformar as camadas populares em sujeitos políticos de seu ambiente material, econômico e cultural. Implica, portanto, em estabelecer a primazia dos direitos humanos, base e garantia da cidadania, e ampliá-los para além dos direitos civis – até o campo dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Nesse sentido, o documento de referência sobre o tema *redução das desigualdades sociais*, elaborado pelo Consórcio *Parceria 21*, no âmbito do projeto “*Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento Sustentável Definidos na Agenda 21*”, durante as discussões para a elaboração da *Agenda 21 Brasileira*, propõe quatro estratégias básicas, que se desdobram em 22 propostas de ações visando à redução das desigualdades sociais e de implementação da *Agenda 21 Brasileira e do Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável*. A quarta estratégia, que nos interessa mais diretamente, sugere:

*“Introduzir na definição das contas públicas critérios que reflitam, de um lado, fatores indutores de desigualdades sociais, cuidando para que se incorporem resultados e impactos ainda não mensurados na apropriação do gasto estatal; e, de outro, para que contabilizem como recursos para o desenvolvimento as inversões e aportes não-comerciais e não-monetizáveis relativas aos recursos naturais, humanos e sociais” (MMA, 2000b, p. 89).*

Na justificativa para esta estratégia, o referido documento (MMA, 2000b, p. 90), oportunamente ressalta, que:

*“Habitualmente, as contas públicas refletem apenas a circulação monetária de arrecadação e gasto. O patrimônio natural, os recursos humanos e sociais não são contabilizados, nem com o objetivo de apropriação pela sociedade, que pode passar a entendê-los como recursos, potencializando a sua contribuição para o desenvolvimento, nem com o objetivo de reconhecer distorções. Com frequência, tais distorções se dão em dinâmicas invisíveis, como é o caso do trabalho doméstico feminino, agravando processos de disparidades sociais”.*

A organização das contas de um país, a composição do PIB e a forma como o orçamento é elaborado refletem a forma como uma sociedade concebe os seus recursos e se apropria deles. Esse tema foi amplamente discutido no curso das conferências de cúpula da ONU, gerando ao mesmo tempo polêmicas e alternativas com a finalidade de promover mecanismos que podem gerar mudanças efetivas nas políticas sociais dos países (MMA, 2000b, p. 89).

Leroy et al. (2002, p. 39) nos dão uma idéia precisa das atuais formas de apropriação do meio ambiente pelas atividades econômicas e seus reflexos sobre a conservação dos ecossistemas originais brasileiros, ao afirmarem que:

*“O uso intenso e descuidado de energia e recursos naturais, assim como a destruição de biomas nativos, tende a ser visto como fator de produção atrativo para o grande capital. Isso na medida em que parcela considerável dos custos materiais da produção não é assumida diretamente pelo setor privado, e sim repassada para o conjunto da sociedade, e de suas gerações futuras, com a degradação do espaço comum e a exaustão de biomas e recursos naturais. Enquanto essa lógica não se inverter, a crise ambiental brasileira tenderá a se intensificar tanto nas causas quanto nos efeitos”.*

Este trabalho sustenta que *instrumentos econômicos e instrumentos de comando e controle*, adequados ao paradigma da *sustentabilidade ampliada*, deveriam ser incluídos nas futuras políticas públicas aplicáveis às propriedades rurais, e os já existentes deveriam ser instrumentalizados, seja para encorajar as ações em conformidade com os padrões de sustentabilidade, seja para desencorajar as que não estejam em conformidade. Dentre os instrumentos possíveis, os tributos são os que interessam mais diretamente a este trabalho, sobretudo se exploradas suas *funções extrafiscais*. De acordo com Oliveira (1999, p.31), a doutrina ao classificar as espécies tributárias de acordo com suas finalidades, as distingue em:

“Fiscais (*que têm finalidade de arrecadação de recursos financeiros*), parafiscais (*que se destinam ao custeio de atividades paralelas à da administração pública direta, como a seguridade social – art. 195 da Constituição*) e extrafiscais (*que atendem a fins outros que não a arrecadação, mas, geralmente, à correção de situações sociais indesejadas e à condução da economia – estímulo ou desestímulo de certas atividades*) nos termos da Constituição (arts. 43, § 2, III; 151, I e II; 153, §4; e 182, §4)”.

A *reforma tributária* figura na ordem do dia desde o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. No entanto, oito anos passaram-se sem que uma ampla reforma fosse realizada, apenas alguns aspectos pontuais foram contemplados. Neste ínterim, muitas discussões foram travadas por diversos segmentos da sociedade. Com a eleição de um novo Presidente da República, as reformas estruturais do Estado brasileiro, adiadas por seu antecessor, voltam a ser cobradas como requisito essencial para a retomada do crescimento econômico do país. Este movimento em prol das reformas representa uma oportunidade singular para repensarmos o sistema tributário brasileiro.

Tradicionalmente, o Poder Público tem pensado a tributação quase exclusivamente como fonte de recursos para equilibrar o orçamento, desconsiderando importantes funções inibidoras ou incentivadoras capazes de serem desempenhadas pelos tributos. Não obstante, instrumentos fiscais figuram em diversas políticas governamentais setoriais, e em inúmeros compromissos internacionais assumidos e, em alguns casos, até mesmo propostos pelo Brasil.

O documento sobre *redução de desigualdades sociais*, constante dos trabalhos para a construção da *Agenda 21 Brasileira*, elaborado pelo MMA (2000b, p. 87), reforça a idéia de que:

“A implantação de uma Agenda 21 Brasileira está implicitamente ligada à consolidação de uma economia sustentável, com maior participação da iniciativa privada, maior controle do consumidor e mais equilibrada do ponto de vista fiscal, orçamentário e monetário, de modo a corrigir distorções que, por um lado, deslegitimam a capacidade do governo de mobilizar recursos humanos e sociais em prol do bem público e, por outro, impedem que se gere o excedente financeiro necessário para que se implante a agenda positiva de redução das desigualdades sociais”.

Corroborando seu diagnóstico, o documento do MMA (2000b, p. 39) afirma:

“Por outro lado, algumas condições objetivas são também necessárias para que a implantação da Agenda 21 possa realizar-se com êxito. No caso brasileiro, isso supõe o

*estabelecimento da justiça tributária e a eliminação das fontes de apropriação da riqueza vinculadas a privilégios políticos ou à manutenção de ilegalidades”.*

Diante disto, fica patente a necessidade de revisar a atual legislação tributária e adequá-la aos objetivos pretendidos pelas diversas políticas públicas setoriais, para fazê-las mais fortes e aplicáveis e dotar o Poder Público de instrumentos de intervenção mais eficientes no domínio privado, a fim de evitar-se a desconsideração, ou até mesmo o jugo, do interesse público pelo interesse particular.

Neste trabalho, pretende-se mostrar que as políticas públicas mais afeitas à conservação do meio ambiente e à utilização da propriedade rural têm no Imposto Territorial Rural, considerando-se suas funções extrafiscais, um interessante instrumento para a sua integração e efetiva implementação, capaz de estimular a conservação e o uso racional dos recursos naturais abrigados pela propriedade rural.

## **CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS**

O objetivo principal desta dissertação é avaliar o uso do Imposto Territorial Rural como um instrumento de trabalho importante a ser considerado pelo formulador e o executor de políticas públicas relacionadas com o uso da propriedade rural e a conservação do meio ambiente.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- Apresentar os limites e possibilidades de uso extrafiscal do Imposto Territorial Rural para a conservação do meio ambiente, integração e efetivação de políticas públicas, como ferramenta importante para a atualização e execução dessas políticas, e para a reformulação do regramento deste imposto.

- Analisar as compatibilidades entre a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Agrícola Nacional e a política fundiária inscrita no Estatuto da Terra, bem como a sua orientação comum para a conservação do meio ambiente, a utilização racional dos recursos naturais e o cumprimento da função social da propriedade.

### CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido com base em revisão bibliográfica e consulta aos sítios dos órgãos oficiais encarregados da formulação e execução das seguintes políticas: a) Política Nacional do Meio Ambiente; b) política fundiária e Política Agrícola Nacional. As referidas políticas foram abordadas em seus traços mais gerais e integradas sob a ótica deste trabalho de dissertação. Para tanto, foi utilizada a lei principal a fundamentar cada uma delas e legislação que as regulamenta. Além disso, foram utilizados documentos oficiais de caráter integrador das políticas públicas objeto deste estudo.

Inicialmente, foram levantados os princípios constitucionais que orientam as políticas objeto desta dissertação. Em seguida, foram estabelecidos os marcos conceituais de cada política, delimitando seus princípios e objetivos. Feito isso, foram apresentados seus instrumentos; suas implicações ambientais - considerando para isso aspectos relativos à conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais -; referências à função social da propriedade e referências a aspectos tributários.

Analisando os resultados dos passos anteriores, verificou-se que a efetivação dos dispositivos constitucionais acerca do uso da propriedade rural e da conservação do meio ambiente têm implicações intersetoriais e elementos comuns, reforçando o imbricamento entre as políticas objeto desse estudo. Diante disso, foi abordado o tratamento dado em cada política estudada a sete temas fundamentais para a sua efetivação, reforçando os elementos que delimitam as possibilidades de utilização extrafiscal do Imposto Territorial Rural para a conservação do meio ambiente: *função social da propriedade; objetivos e princípios das políticas; deveres colocados para o Poder Público; instrumentos de implementação das políticas; zoneamento; planejamento; e, tributação.*

Após a análise destes temas, foram integradas as disposições relativas a cada um deles sob a forma de uma proposta para utilização extrafiscal do Imposto Territorial Rural como instrumento para a conservação do meio ambiente. Além disso, foram apresentadas uma série de medidas a serem adotadas num contexto de planejamento das atividades agropecuárias que vise à sustentabilidade dessas atividades e ao atendimento à função social da propriedade. A utilização extrafiscal do Imposto Territorial Rural somente faria sentido num amplo contexto de planejamento.

No quarto capítulo desse trabalho, foi apresentado um quadro evolutivo da tributação territorial no Brasil e no exterior. Foram descritos os objetivos de suas concepções originais e suas feições atuais. No quinto capítulo, foram apresentados os conceitos fundamentais para o entendimento do sistema de tributos brasileiro e suas possibilidades de utilização extrafiscal.

Finalmente, no sexto capítulo, foram apresentadas as bases de sustentação ambientais e jurídicas para a utilização do Imposto Territorial Rural como instrumento para a conservação do meio ambiente e a implementação de políticas públicas no Brasil.



## CAPÍTULO 4 – A TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL

### 4.1. A tributação da propriedade rural em diferentes países

Os estudos relativos à tributação da terra atingiram maior relevância durante o período que vai de meados da década de mil novecentos e cinquenta a princípios da década de mil novecentos e setenta. Nessa época, a tributação do setor agrícola era vista, sobretudo nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como fonte de financiamento do desenvolvimento econômico e como instrumento de transformação deste setor. Naquela época, a concepção generalizada era a de que a tributação agrícola constituía:

*“Ao mesmo tempo o suporte principal da economia em quase todos os países subdesenvolvidos e é o que reclama com maior urgência reformas de tipo econômico e social. Além disso, o processo de desenvolvimento dificilmente poderia avançar nesses países sem que houvesse um incremento considerável da produção e produtividade por trabalhador do setor agrícola. Desprezar a influência da tributação agrícola seguramente terá conseqüências muito prejudiciais; limitar-se à política de mantê-la reduzida a um mínimo poderia comprometer o desenvolvimento do próprio setor e o do país em seu conjunto” (Wald, 1964, p. 3).*

Dentre os trabalhos da época, destacam-se a *Conferência sobre tributação da agricultura e desenvolvimento econômico*, realizada na Escola de direito de Harvard, em 1954, num momento em que a avaliação do potencial da tributação da agricultura e das medidas fiscais correlatas, como instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico das regiões subdesenvolvidas, encontrava-se ainda num estágio embrionário e o trabalho de Wald, derivado daquela Conferência. A esses trabalhos, vieram se somar outros que procuraram relacionar tributação da terra, desenvolvimento econômico e transformação na estrutura do setor agrícola, tais como o de Bird (1974). Em 1975, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO produz um trabalho abrangente, denominado *Fundamentos teóricos para una legislación tributaria en el sector agropecuario*, que resume o que de mais importante se produziu sobre o assunto até aquela época.

#### 4.1.1. Principais objetivos pretendidos com a implementação do ITR

O estudo da FAO (1975, p. 41), apontava uma crença quase unânime entre os estudiosos na capacidade do ITR para incrementar a produção agrícola e assegurar um uso mais eficiente dos recursos no setor. Na prática, porém, já naquela época, o imposto territorial vinha perdendo importância para os tributos sobre a exportação nos países em desenvolvimento, onde o setor agrícola tradicionalmente representou papel significativo na geração de divisas (FAO, *ibid.*, mesma página). Assim, parece que o objetivo fiscal do

imposto territorial rural, ou seja, a obtenção de recursos para o financiamento das atividades do setor público, não era o elemento principal para a sua existência.

Diante disso, o caráter extrafiscal dos impostos incidentes sobre a atividade agropecuária assume grande relevância e estes passam a ser prescritos para diversas finalidades.

O relatório da FAO (*ibid.*, p. 42) cita o aumento da produção e da produtividade agrícolas como uma das mais importantes, referindo-se à sua utilização nas legislações de impostos da Costa Rica, Guatemala, Congo, Venezuela, Panamá, China, Honduras, Espanha, Argentina, Uruguai, Portugal, Austrália, Nova Zelândia, Iraque, entre outros.

Algumas legislações estabelecem impostos sobre o absenteísmo (Austrália, Nova Zelândia, China e Uruguai), na tentativa de fixar o produtor na terra. No Uruguai é sobregravado o produtor que não esteja domiciliado no município (departamento) em que está localizado o imóvel (*ibid.*, p. 43). A exploração indireta da terra também é frequentemente penalizada, bem como certos tipos de exploração. Certos tipos de organização empresarial, como as cooperativas, por exemplo, também são frequentemente estimulados. Acreditava-se ainda, que a receita auferida com o ITR fosse capaz de financiar obras públicas (*ibid.*, p.44).

A capacidade do ITR resolver problemas estruturais como a concentração fundiária também é destacada na literatura. Até a publicação do relatório da FAO, diversos países adotavam a progressividade do ITR baseados na crença em que uma rígida e progressiva tributação sobre a terra, baseada no seu valor de mercado, ou em sua capacidade potencial de produção, poderia induzir a uma reforma substancial na estrutura da posse (FAO, 1975, p. 43).

Dentre os objetivos extrafiscais do ITR apontados acima destacam-se, a crença em que este pode servir como indutor do aumento da produção e da produtividade agropecuárias e como instrumento capaz de promover uma correção da estrutura fundiária, mediante a introdução da progressividade do imposto.

#### 4.1.2. As categorias de ITR

Wald (1964, p. 27), estabelece uma classificação para o imposto territorial de acordo com a sua base tributária, levando em conta: a sua *área*; o *valor da renda* da terra (*rental value*); e, a *receita* do imóvel. A classificação de Wald permanece válida e enquadra as diferentes concepções de ITR postas em prática atualmente.

Tendo como base a *área* do imóvel, pode-se adotar uma taxa uniforme ou uma taxa graduada. Os impostos estimados com base na área são os mais rudimentares de todos. Quando se leva em conta o conceito de *valor da renda* da terra, é possível distinguir o valor

anual da produção e o valor do capital. Considerando-se o a *receita*, pelo menos quatro subdivisões são possíveis: o dízimo; produção física total ou receita total; receita líquida e produção comercializada. Com relação aos impostos que têm por base o valor da renda da terra, os que utilizam o valor anual da produção são os mais antigos. Os mais modernos utilizam como base fiscal o valor do capital (FAO, 1975, p. 46).

Os impostos que utilizam como base a receita, têm uma base fiscal mais ampla do que os que tomam por base o valor da renda da terra, uma vez que o conceito de receita abrange além do valor da renda da terra (que é a receita da propriedade da terra), também os pagamentos da mão-de-obra e o rendimento do capital (*ibid.*, mesma página). Desta forma, a determinação do valor da terra está diretamente relacionada com a renda de que é suscetível cada unidade produtiva que, por sua vez, depende de duas circunstâncias fundamentais: a natureza da exploração que se realiza ou se pode realizar no imóvel (intensiva ou extensiva) e o caráter desta exploração (eficiente ou ineficiente).

Assim, um conceito moderno da taxaço dos imóveis obrigaria a correlaço desta com a renda da terra. Neste sentido, o relatório da FAO (*ibid.*, p. 51), considera que um sistema de classificaço e taxaço do solo segundo índices de capacidade produtiva e segundo potenciais relativos de produço e rendas é o instrumento mais valioso e eficiente para uma reconstruço com êxito da tributaço da terra. A capacidade produtiva da terra pode ser verificada considerando-se dois indicadores principais: as características inerentes ao solo e a capacidade de utilizaço econômica. A capacidade de utilizaço econômica da terra é determinada por fatores tais como o abastecimento potencial de água, o clima, a exposiço à luz solar, a topografia e a disponibilidade de implementos agrícolas, a distância em relação aos centros comerciais e outros fatores próprios do mercado (*ibid.*, mesma página).

## **4.2. A tributaço da propriedade rural no Brasil**

### **4.2.1. A implantaço do ITR no Brasil**

De acordo com Baleeiro (1978, p. 314), já antes da Independência se cogitava a instituiço do ITR como tributo nacional, no entanto, estes projetos soçobraram ante a resistência da aristocracia rural que constituía a classe dirigente. Em 1874, o Barão de Cotegipe apontava o imposto territorial como um remédio para os males provocados pelo sistema de sesmarias e o do direito de posse: a falta de produtividade e a concentraço fundiária (*ibid.*, mesma página). O então Ministro da Fazenda, Silveira Martins, afirmava em 1978 que o imposto territorial seria “*o meio indireto de forçar os proprietários a irem*

*vendendo braças e quilômetros dos terrenos inaproveitados de seu domínio, e que não podem cultivar, por lhes faltarem agentes e cooperadores da produção, principalmente hoje, que se vai preparando a substituição do regime de trabalho”.* (Holanda e Campos, 1974, p.78).

De acordo com Mignone (1982, p. 135), o Conselheiro Lafayette afirmava, em 1884, num relatório do Ministério da Fazenda, que datava de mais de 50 anos a idéia de criação do imposto territorial no Brasil. Neste relatório, o Conselheiro Lafayette, justificava a adoção do imposto como uma espécie de aluguel a que estariam obrigados para com a sociedade os que tomaram posse de parte dessa riqueza, que pertencia a todos, e que usufruíam em seu proveito particular (Mignone, 1982, p.136).

O imposto sobre a propriedade territorial rural só foi instituído no Brasil pela primeira Constituição republicana, em 1891, que atribuiu aos Estados a competência para decretar impostos sobre imóveis rurais e urbanos. As Constituições de 1934 (art. 8º), de 1937 (art. 23) e de 1946 (art. 19) mantiveram sob a competência estadual os impostos sobre a propriedade territorial rural. A Emenda Constitucional n.º 5, de 21.11.61, transfere a competência deste imposto para os Municípios. Finalmente, a Emenda Constitucional n.º 10, de 10.11.64, transfere a competência do imposto sobre a propriedade rural para o âmbito da União.

De acordo com Mignone (1982, p. 139), em razão da inexistência do cadastro de imóveis rurais e da aceitação do valor histórico das propriedades para o cálculo do ITR, além da influência de fatores políticos partidários na sua elaboração e arrecadação, este quase nada representou na receita dos Estados. Durante o período de competência municipal, ainda de acordo com Mignone (1982, p. 142), não se tem notícia sobre o lançamento e a arrecadação deste tributo. De acordo com Fanucchi (1975, p. 43), durante o período em que o imposto esteve sob a competência dos governos estaduais e municipais, este pouco produziu para os cofres públicos, sendo cobrado por alíquotas reduzidíssimas.

Se as tentativas de implementar o ITR durante o período imperial não foram à frente, seja pela pura e simples resistência das oligarquias rurais ao pagamento de impostos, mas também, e principalmente, ao fato de que essas forças imaginavam que tal imposto continha um elemento potencial de alteração nas relações estruturais do campo brasileiro. O ITR, criado pela Constituição de 1891, passou grande parte do período republicano, ao que parece, sem se constituir como um imposto efetivamente aplicado, tanto do ponto de vista fiscal, como elemento de geração de receita, quanto extrafiscal, como instrumento de correção da estrutura fundiária.

A partir de meados da década de 50, e principalmente no início da década de 60, certamente sob a influência das pressões internas em relação à questão agrária, assim como

pela recomendação de organismos internacionais, entre os quais a FAO, há uma retomada das concepções acerca da importância do ITR como instrumento de reforma agrária no Brasil.

Em 1954, trabalho da Comissão Nacional de Política Agrária (1954, p. 58), ao analisar os diferentes tipos de ITR existentes nos Estados brasileiros, afirma que “*a melhoria do sistema tributário territorial rural (...) apresenta-se como condição indispensável para que se possa remodelar, em bases mais modernas, a atual estrutura agrária do Brasil*”, considerando inadequados como instrumentos de alteração da estrutura fundiária os impostos em vigor. Em 1960, quando o projeto de lei da Revisão Agrária do Estado de São Paulo é apresentado, esta concepção adquire mais força. O projeto aumenta as alíquotas do ITR na tentativa de estimular a produção e a produtividade agrícolas e desestimular as terras improdutivas e o absenteísmo. De acordo com este projeto, a revisão agrária objetivava dar sentido social ao imposto territorial rural, mediante a criação de uma taxa progressiva, com uma taxa mais pesada para as terras inaproveitadas e a utilização dos recursos arrecadados para a aquisição de terras inaproveitadas a serem revendidas aos trabalhadores rurais que as quisessem lavrar (SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1960, p. 7). Novamente o ITR é visto como um instrumento com finalidades extrafiscais.

Com a aprovação do Estatuto da Terra (Lei n. 4504, de 30.11.64), se consolida, na prática, a concepção do ITR como instrumento básico de reforma agrária em nosso país. Tal concepção está presente em diversas manifestações ao longo de nossa história, mas não chegou a ser implementada senão a partir de 1964. A expectativa quanto à eficácia desse imposto como instrumento de reforma agrária pode ser avaliada pela seguinte afirmação, de 1965: “*É de se crer que o Imposto Territorial Rural consiga, em não muito tempo, promover uma reforma agrária gradativa e atenta aos problemas de produtividade*” (Simonsen, 1974, p. 21). É importante ressaltar, que a elaboração e a aprovação do Estatuto da Terra, menos de um ano após o golpe militar, teve como objetivo dar uma resposta alternativa à intensa movimentação ocorrida no campo no período imediatamente anterior ao golpe, como tentativa de reduzir as tensões existentes, o que se somava, evidentemente, à repressão desencadeada com a tomada de poder pelos militares. O Estatuto deveria significar, neste sentido, uma forma de conquistar a simpatia de uma parcela do campesinato, como alternativa à repressão pura e simples as medidas que o Estatuto incorporava eram denominadas à época de “solução democrática” para a questão agrária do país.

Com a competência do ITR transferida para a União em 1964, a sistemática de cálculo do imposto torna-se única, em linhas gerais, esta sistemática é estabelecida no Estatuto da Terra. O ITR previsto no Estatuto foi regulamentado pelo Decreto n. ° 56.792/65 e pela

Instrução Especial IBRA n.º 1, do mesmo ano. Em 1979-1980, o ITR teve sua estrutura significativamente alterada em virtude de alegadas imperfeições na legislação então vigente, as reações a essa reforma foram positivas, como se pode depreender do editorial do Jornal da Tarde (*apud* Vilarinho, 1989, p. 91), de 22.10.79: “*a reformulação do Imposto Territorial Rural poderá vir a revolucionar a política fundiária no país, acarretando uma profícua reforma agrária, no bom sentido, sem necessidade de expropriar terras e nem de distribuí-las a candidatos politicamente discriminados*”. Novamente este imposto foi apontado como instrumento de reforma agrária, e foram ressaltadas suas possibilidades extrafiscais.

#### 4.2.2. O regramento atual do ITR

A Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, regula a sistemática atual do Imposto Territorial Rural. Vejamos os itens de interesse para essa dissertação.

O fato gerador do ITR é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel<sup>2</sup> por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano. São *imunes* a esse imposto: a) os imóveis rurais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) os imóveis rurais de autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, desde que vinculados às suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes; c) os imóveis rurais de instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, relacionados às suas finalidades essenciais; d) as pequenas glebas rurais<sup>3</sup> quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Por outro lado, são *isentos* do ITR: a) os imóveis rurais compreendidos em programa oficial de reforma agrária caracterizado como assentamento que seja explorado por associação ou cooperativa de produção, cuja fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites impostos para a imunidade do tributo, para valer-se desta hipótese de isenção o assentado não poderá ter outro imóvel; b) o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário que observem os limites postos para a imunidade e que sejam explorados pelo proprietário e sua família com eventual ajuda de terceiros.

O contribuinte do ITR é o proprietário do imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título, sendo responsável pelo crédito tributário seu sucessor a qualquer título. O domicílio tributário do contribuinte será sempre o município de localização

---

<sup>2</sup> Para os efeitos da lei em questão, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município (art. 1º, § 2º).

<sup>3</sup> O tamanho das glebas a serem enquadradas nesta situação vai variar de acordo com a região do país em que está localizada: a) 100 ha, para imóveis localizados na Amazônia Ocidental ou Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense; b) 50 ha, para imóveis localizados no Polígono das Secas ou na Amazônia Ocidental; c) 30 ha, se localizado em qualquer outra região.

do imóvel (art. 4º). As informações cadastrais correspondentes ao imóvel rural devem ser prestadas anualmente ao órgão local da Receita Federal por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC. As informações cadastrais integram o Cadastro de Imóveis Rurais - CAFIR, administrado pela Secretaria da Receita Federal, que poderá, a qualquer tempo, solicitar informações visando à sua atualização. O contribuinte declarará, no DIAC, o Valor da Terra Nua - VTN correspondente ao imóvel, que deverá refletir o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano a que se referir o DIAC, e será considerado auto-avaliação da terra nua a preço de mercado (art. 8º, § 2º).

A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte<sup>4</sup>, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior. Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

I) *Valor da terra nua*, o valor do imóvel excluídos os valores relativos a: a) construções, instalações e benfeitorias; b) culturas permanentes e temporárias; c) pastagens cultivadas e melhoradas; d) florestas plantadas;

II) *Área tributável*<sup>5</sup>, a área total do imóvel, menos as áreas: a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989; b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas no item anterior; c) de reserva legal; d) de reserva particular do patrimônio natural; e) de servidão florestal; f) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual.

---

<sup>4</sup> No caso de falta de entrega do DIAC ou do DIAT, bem como de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas, a Secretaria da Receita Federal procederá à determinação e ao lançamento de ofício do imposto, considerando informações sobre preços de terras, constantes de sistema a ser por ela instituído, e os dados de área total, área tributável e grau de utilização do imóvel, apurados em procedimentos de fiscalização. No caso de ocorrer alguma dessas hipóteses, as multas a serem aplicadas serão as mesmas aplicadas aos demais tributos federais. (art. 14)

<sup>5</sup> Para fins de exclusão da área tributável, as áreas do imóvel rural a que se enquadrem em um desses itens deverão: a) ser obrigatoriamente informadas em Ato Declaratório Ambiental - ADA, protocolado pelo sujeito passivo no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, nos prazos e condições fixados em ato normativo; b) estar enquadradas nestas hipóteses previstas nos incisos em 1º de janeiro do ano de ocorrência do fato gerador do ITR. Ao IBAMA se atribui a responsabilidade de vistoriar por amostragem os imóveis rurais que tenham utilizado o ADA.

III) *VTNT*<sup>6</sup>, o valor da terra nua tributável, obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total;

IV) *Área aproveitável*, a que for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas: a) ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias<sup>7</sup>; b) as áreas de que tratam as letras "a", "b" e "c" do item II acima;

V) *Área efetivamente utilizada*, a porção do imóvel que no ano anterior tenha: a) sido plantada com produtos vegetais; b) servido de pastagem, nativa ou plantada, observados índices de lotação por zona de pecuária; c) sido objeto de exploração extrativa, observados os índices de rendimento por produto e a legislação ambiental; d) servido para exploração de atividades granjeira e aquícola; e) sido o objeto de implantação de projeto técnico, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;

VI) *Grau de Utilização* - GU, a relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável, constituindo critério, juntamente com a área total do imóvel rural, para a determinação das alíquotas do ITR.

VII) *Área não-tributável*, as seguintes:

a) *áreas de preservação permanente* - de acordo com o Código Florestal, Lei n.º 4.771, de setembro de 1965 consideram-se de preservação permanente:

- “I - as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:*
- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:*
    - 1. de trinta metros para os cursos d'água de menos de dez metros de largura;*
    - 2. de cinquenta metros para os cursos d'água que tenham de dez a cinquenta metros de largura;*
    - 3. de cem metros para os cursos d'água que tenham de cinquenta a duzentos metros de largura;*
    - 4. de duzentos metros para os cursos d'água que tenham de duzentos a seiscentos metros de largura;*
    - 5. de quinhentos metros para os cursos d'água que tenham largura superior a seiscentos metros;*
  - b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;*
  - c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de cinquenta metros de largura;*
  - d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;*
  - e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a quarenta e cinco graus, equivalente a cem por cento na linha de maior declive;*
  - f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;*

<sup>6</sup> De acordo com o artigo 10 da Lei 9.393, de 1996, o Valor da Terra Nua Tributável - VTNT é obtido mediante a multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total do imóvel. De acordo com o artigo 32 do Decreto 4.382, de 2002, o Valor da Terra Nua - VTN é o valor de mercado do imóvel, excluídos os valores de mercado relativos a: construções, instalações e benfeitorias; culturas permanentes e temporárias; pastagens cultivadas e melhoradas; florestas plantadas.

<sup>7</sup> De acordo com o Código Civil Brasileiro são consideradas benfeitorias úteis as que aumentam ou facilitam o uso do bem (art. 96, §2º) e necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore (art. 96, § 1º).



- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a cem metros em projeções horizontais;*  
*h) em altitude superior a mil e oitocentos metros, qualquer que seja a vegetação;*

(...)

As florestas e as demais formas de vegetação natural podem ser declaradas de preservação permanente por ato do Poder Público quando forem destinadas: a) a atenuar a erosão das terras; b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) a assegurar condições de bem-estar público.

b) *as áreas de reserva legal* – o Código Florestal no artigo 16 (com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001), também regula esta matéria e dispõe que são áreas de reserva legal aquelas averbadas à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, nas quais é vedada a supressão da cobertura vegetal, admitindo-se apenas sua utilização sob regime de manejo florestal sustentável.

c) *áreas de reserva particular do patrimônio natural* - de acordo com o artigo 21 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, consideram-se de reserva particular do patrimônio natural as áreas privadas gravadas com perpetuidade, averbadas à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, destinadas à conservação da diversidade biológica, nas quais somente poderão ser permitidas a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais, reconhecidas pelo IBAMA.

d) *áreas de servidão florestal* – de acordo com o art. 44–A do Código Florestal, são áreas de servidão florestal aquelas averbadas à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, nas quais o proprietário voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizadas fora das áreas de reserva legal e de preservação permanente.

e) *áreas de interesse ecológico* - de acordo com o art. 10 da Lei 9.393, de 1996, são áreas de interesse ecológico aquelas assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, que: I - se destinem à proteção dos ecossistemas e ampliem as restrições de uso previstas nas hipóteses “a” e “b” acima; ou II - sejam comprovadamente imprestáveis para a atividade rural.

VIII) *Área não utilizada* - a área não utilizada pela atividade rural é composta pelo somatório das parcelas da área aproveitável do imóvel que, no ano anterior ao de ocorrência do fato gerador do ITR, não tenham sido objeto de qualquer exploração ou tenham sido utilizadas para fins diversos da atividade rural, tais como: a) áreas ocupadas por benfeitorias não qualificadas como úteis e necessárias; b) a área correspondente à diferença entre as áreas declaradas como servidas de pastagem e as áreas servidas de pastagem utilizadas para o cálculo do grau de utilização do imóvel rural; c) a área correspondente à diferença entre as áreas declaradas de exploração extrativa e as áreas de exploração extrativa utilizadas para o cálculo do grau de utilização do imóvel rural.

O valor do imposto a ser pago pelo proprietário rural será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNT a alíquota correspondente, considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização - GU. Para os imóveis até 50 ha a alíquota variará de 0,03 para um GU maior que 80% até 1,00 para um GU de até 30%. Para os imóveis compreendidos na faixa de 50 a 200 ha, a alíquota vai variar entre 0,07 e 2,00. Para imóveis compreendidos na faixa de 200 a 500 ha, a alíquota prevista varia entre 0,07 e 3,30. Para imóveis compreendidos na faixa entre 500 e 1000 ha, a alíquota varia entre 0,15 e 4,70. Para os imóveis com área acima de 5000 ha, a alíquota varia de 0,45 para imóveis com um GU maior que 80% até 20,0 para um GU de até 30%. Na hipótese de inexistir área aproveitável após efetuadas as exclusões previstas na legislação, serão aplicadas as alíquotas, correspondentes aos imóveis com grau de utilização superior a 80% (oitenta por cento), observada a área total do imóvel.

A administração do ITR compete à Secretaria da Receita Federal, incluídas as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização. No processo administrativo fiscal, compreendendo os procedimentos destinados à determinação e exigência do imposto, imposição de penalidades, repetição de indébito e solução de consultas, bem como a compensação do imposto, observar-se-á a legislação prevista para os demais tributos federais (art. 15, parágrafo único). A Secretaria da Receita Federal poderá celebrar convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com a finalidade de delegar as atividades de fiscalização das informações sobre os imóveis rurais. No exercício da referida delegação, o INCRA poderá celebrar convênios de cooperação com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI e Secretarias Estaduais de Agricultura. A Secretaria da Receita Federal poderá, também, celebrar convênios com órgãos da administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a cobrança e o lançamento do ITR.

No que se refere à concessão de incentivos fiscais e crédito rural, em todas as suas modalidades, bem como a constituição das respectivas contrapartidas ou garantias, ficam condicionadas à comprovação do recolhimento do ITR, relativo ao imóvel rural, correspondente aos últimos cinco exercícios, ressalvados os casos em que a exigibilidade do imposto esteja suspensa, ou em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora. As modificações referentes à titularidade da propriedade nos cartórios de registros de imóveis e de notas também estão sujeitas à comprovação do pagamento do ITR. A atual sistemática do ITR prevê ainda, que o valor da terra nua para fins de depósito judicial em face de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária não poderá ser superior ao VTN declarado. Este expediente tem fundamento nas altas taxas de fraude e sonegação fiscal que tem marcado a trajetória deste imposto.

## CAPÍTULO 5 – UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DOS TRIBUTOS

O Estado obtém os recursos de que necessita para financiar suas atividades através de impostos sobre o patrimônio privado. Originariamente, o tributo correspondia a uma imposição que o povo vencedor de uma guerra impunha ao povo vencido (Rosa Jr., 1999, p. 190). Atualmente, o tributo serve não apenas para financiar as atividades do Estado, expressando assim sua função fiscal, mas tem servido como instrumento para a intervenção no domínio econômico, social, político, cultural, etc, manifestando assim funções extrafiscais dos tributos. Desta forma, a extrafiscalidade consiste na utilização dos tributos para intervir na conduta de possíveis contribuintes, colocando a arrecadação em segundo plano. Trata-se de uma aplicação extraordinária da tributação. De acordo com Baleeiro (1997, p. 576), o tributo extrafiscal “*não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com sua função social ou a intervir em dados conjunturais (...) ou estruturais da economia*”.

A política de aplicação da tributação extrafiscal se estrutura em função de três aspectos: o papel regulatório e intervencionista do Estado; a utilização de vantagem econômica como indutor de comportamento do contribuinte; e, a obtenção de recursos financeiros, que é colocada em segundo plano.

### *a) o papel regulatório e intervencionista do Estado:*

Segundo Torres (1995, p. 8), “*o Estado Social Fiscal corresponde ao aspecto financeiro do Estado Social de Direito, que floresce no Ocidente na segunda metade do séc. XX*”. O novo Estado tem as funções ampliadas e não só garante as liberdades individuais, como passa a intervir na ordem econômica e social. É, sobretudo, planejador, redistribuidor e promotor. A atividade financeira, ainda fundamentada na receita de tributos, passa a manifestar a finalidade extrafiscal, com o objetivo de desenvolver certos setores da economia ou de inibir consumos e condutas nocivas à sociedade. De acordo com o mesmo autor, os objetivos intervencionistas e regulatórios do Estado se instrumentalizam através do fenômeno da extrafiscalidade, não possuindo esta uma finalidade em si mesma, seja no aumentar, seja no diminuir o valor dos tributos para inibir ou incentivar a atividade econômica.

De acordo com Spagnol (1994, p. 71), no moderno estado democrático de direito, a tributação sofreu uma transformação fundamental, visto que seus objetivos extrapolaram o limite da consecução dos gastos públicos, para também assumir uma função de reestruturação social. O autor reforça que o que o sistema arrecadatório está agora também vinculado a razões de política socioeconômica.

*b) A utilização de vantagem econômica como indutor de comportamento do contribuinte:*

A capacidade de estimular ou desestimular um determinado comportamento é fundamental para a efetividade de qualquer tentativa de utilização extrafiscal dos tributos. De acordo com Fannuchi (1975, p. 56), a tributação extrafiscal oferece ao contribuinte a possibilidade de escolha de gravame mais ameno, conforme sua atuação desenvolva-se nesse ou naquele sentido previsto em lei. De acordo com Rosa Jr (1999, p. 65), ao utilizar-se da extrafiscalidade, o Poder Público livra-se de medidas de ordem coercitivas e geralmente proibitivas, e obtêm o mesmo resultado, baseado numa atividade menos coercitiva e mais respeitosa da liberdade dos indivíduos.

*c) A obtenção de recursos financeiros é colocada em segundo plano:*

O Poder Público pode modificar o comportamento dos contribuintes e inibir certas atividades consideradas contrárias ao interesse público aumentando tributos, pode ainda, diminuir a tributação e incentivar condutas individuais conformes com o interesse coletivo. Em ambas as hipóteses, a função fiscal dos tributos estará em segundo plano. Embora o uso da extrafiscalidade não vise à obtenção de recursos financeiros, o fomento a atividades econômicas decorrente do seu uso pode proporcionar um retorno até maior do que a quantia renunciada pelo Poder Público em alguns casos.

### **5.1. Extrafiscalidade na Constituição Federal de 1988**

De acordo com Aguiar (1996, p. 166), a tributação extrafiscal não suscita dúvidas quanto à sua legalidade e constitucionalidade. Na Constituição Federal, encontram-se diversas previsões de utilização extrafiscal dos tributos. Os artigos 43 e 151, por exemplo, tratam da concessão de incentivos fiscais visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. O artigo 153, por sua vez, faculta ao Poder Executivo o controle das alíquotas dos impostos sobre produtos importados e exportados a ser utilizado com função regulatória e considerando a essencialidade dos produtos sob os quais incidirá a tributação. O parágrafo 4º deste mesmo artigo prevê que o imposto territorial rural terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. No capítulo sobre a política urbana, o artigo 182 estabelece que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana poderá, na forma da lei municipal, tornar-se um instrumento para garantir a função social da propriedade, através da instituição de alíquotas progressivas no tempo para este imposto. Em 2001, o Estatuto das Cidades regulamentou este dispositivo, reforçando o papel do plano

diretor municipal como principal instrumento de planejamento urbano e inscrevendo o IPTU como instrumento de política urbana.

Levando em conta o custo financeiro decorrente dos incentivos e benefícios fiscais, a Constituição estabelece no parágrafo 6º do art 165, inscrito no capítulo que trata das finanças públicas, a obrigatoriedade da apresentação, junto ao projeto de lei orçamentária, de um demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Villela (1989, p. 1) considera que é fundamental a elaboração de um orçamento de gastos tributários, com a finalidade de dimensionar as perdas de arrecadação decorrentes de favores fiscais, classificando-os por impostos, finalidade de política e beneficiários, de forma semelhante ao orçamento fiscal clássico.

Diante do exposto, verifica-se que a tributação extrafiscal é considerada de acordo com a legalidade constitucional, de relevância para os ordenamentos social e econômico e, porque não dizer, ambiental.

## **5.2. Tributação Extrafiscal**

### **5.2.1. Conceito de tributo**

O Código Tributário Nacional, Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966, define tributo em seu artigo 3º como “*toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*”. O artigo 4º complementa esta definição estabelecendo que a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevante para qualificá-la a denominação e demais características formais adotadas pela lei, bem como a destinação legal do produto da sua arrecadação. A Constituição Federal de 1988 recepcionou a definição de tributo estabelecida pelo Código Tributário, esse conceito continua aceito e elogiado por diversos tributaristas. Vejamos alguns detalhes da definição de tributo importantes para a compreensão das possibilidades de utilização extrafiscal dos tributos.

a) Prestação pecuniária compulsória quer dizer que uma vez concretizado o fato previsto na norma jurídica, automaticamente se verifica o elo mediante o qual alguém ficará adstrito ao pagamento de uma prestação pecuniária (Carvalho, 1993, p. 21). A compulsoriedade é importante para a tributação extrafiscal, uma vez que se pretende um determinado comportamento do sujeito passivo em função da tributação a ele imposta.

b) Como o tributo não significa sanção de ato ilícito, o legislador não pode utilizar a tributação extrafiscal para punir atos ilícitos.

c) O princípio da legalidade se espalha por todo o ordenamento jurídico brasileiro, condicionando qualquer comportamento obrigatório. Diante disto, a tributação com objetivos extrafiscais não pode, em hipótese alguma, por mais relevante que seja o motivo, fugir das normas e dos princípios do sistema constitucional tributário (Costa, 1985, p. 90). Ademais, a disposição de que o tributo tem que ser cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada – sem qualquer margem para discricionariedade do Poder Público – reforça este princípio insculpido na Constituição Federal.

d) É irrelevante para a determinação da natureza jurídica específica do tributo a destinação legal do produto da sua arrecadação. Moraes (1995, p. 235) vê na extrafiscalidade um exemplo concreto desta disposição do Código Tributário ao afirmar que a finalidade do imposto neste caso não é arrecadatória, o que indica que o destino da arrecadação não é um elemento caracterizador da figura fiscal.

### 5.2.2. Tributo e suas espécies

O Código Tributário, em seu art. 5º, classificou os tributos em: impostos, taxas e contribuições de melhoria. A Constituição Federal de 1988 adotou a mesma classificação em seu art. 145. Nos dois dispositivos legais não há referências às contribuições parafiscais e ao empréstimo compulsório, embora alguns autores considerem-nos também como receitas tributárias.

### 5.2.3. Os impostos

De acordo com o artigo 16 do Código Tributário Nacional, “*imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte*”. Portanto, o imposto é “*um tributo não-vinculado*” porque é devido pelo contribuinte independentemente de qualquer atuação estatal. A arrecadação provinda dos impostos destina-se a atender às despesas gerais da administração (Rosa Jr., 1999, p. 348). De acordo com Carrazza (1997, p. 308), a prestação patrimonial do contribuinte do imposto não faz nascer para a entidade tributante qualquer dever específico de efetuar uma contraprestação. A Constituição Federal oferece a mais aceita classificação dos impostos, seus artigos 153, 154, 155 e 156 classificam os impostos de acordo com a competência para instituí-los, atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

De acordo com o artigo 153 da CF/88, são de competência privativa da União: o imposto de exportação; o imposto de importação; o imposto sobre produtos industrializados; o

imposto sobre a renda; o imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro; o imposto sobre grandes fortunas e o imposto territorial rural. A União pode instituir impostos não previstos no art. 153, desde que sejam não-cumulativos, e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição. Além disso, o art. 154, II da Constituição Federal, confere à União a competência para instituir, na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência residual.

Os Estados e o Distrito Federal têm competência sobre os impostos relacionados no art. 155 da Constituição Federal: imposto de transmissão “*causa mortis*” e doação de quaisquer bens ou direitos, imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

Cabe aos Municípios, a competência sobre os impostos enumerados no art. 156 da Constituição Federal: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; imposto de transmissão intervivos, por ato oneroso, de bens imóveis; e, imposto sobre serviços de qualquer natureza.

Quanto à sua finalidade, o imposto pode ter função fiscal ou extrafiscal. De acordo com Rosa Jr. (1999, p. 354), o imposto com fim extrafiscal é aquele utilizado pelo Estado como instrumento de intervenção nos domínios econômico e social. Nogueira (1997, p. 22), por sua vez, distingue os impostos em neutros ou fiscais e regulatórios ou extrafiscais.

O imposto, por suas características, é o tributo mais conveniente para a destinação extrafiscal. Para tanto, o Poder Público pode manipular as alíquotas do imposto, conceder isenções ou até reduzir ou ampliar a base de cálculo.

#### 5.2.4. Meios de utilização do tributo com fins extrafiscais

Segundo Carrazza (1992, p. 82), a extrafiscalidade pode ser exercitada através de incentivos ou desestímulos fiscais. Através de incentivos fiscais, o Poder Público reduz ou elimina determinado imposto com o objetivo de estimular os contribuintes a desempenharem certas atividades. Por outro lado, o Poder Público pode agravar alíquotas tributárias com o objetivo de desestimular condutas consideradas lícitas, mas não convenientes, sob o aspecto econômico, político ou social.

##### 5.2.4.1. Incentivos fiscais

Por meio dos incentivos fiscais, a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno, materializando uma das hipóteses de extrafiscalidade fiscal (Carrazza, 1997, p. 443). Como os



incentivos fiscais podem redundar na diminuição ou até na supressão da carga tributária. Torres (1995, p. 65) adverte que a manipulação dos incentivos fiscais pode ocasionar a ocorrência de privilégios odiosos. Com o objetivo de regular as renúncias de receitas fiscais, a CF/88 instituiu normas dispondo sobre esta matéria. É importante ressaltar que a renúncia fiscal nem sempre deve ser interpretada como uma perda de arrecadação, pois provavelmente sem o fisco abrir mão de cobrança de impostos as atividades geradoras do tributo não existiriam. Não se pode dizer que houve renúncia sobre uma receita que dificilmente seria gerada, não fosse a própria renúncia.

O retorno do gasto tributário no caso dos incentivos fiscais dá-se também em termos financeiros de uso indireto, uma vez este é um instrumento público da ação do Estado que se destina a induzir comportamentos em diversos setores e dá margem para os agentes econômicos operarem a expansão dos negócios e, por consequência, do emprego, do consumo, do progresso e do bem-estar. Os incentivos fiscais, como supressão ou redução da carga tributária, representam o meio mais significativo de atuação da tributação extrafiscal. São duas as formas possíveis de incentivo fiscal:

*a) redução da base de cálculo e da alíquota*

De acordo com Carvalho (1993, p. 224), a base de cálculo é a grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserido no núcleo do fato jurídico, para que combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária. Por sua vez, a alíquota corresponde à parcela que o Estado reivindica para si do valor mensurável, ou seja, da base de cálculo, manifestado pelo fato jurídico tributário. Há, pois, no critério quantitativo do tributo dois fatores: base de cálculo e alíquota que se combinam para traduzir um resultado de cunho pecuniário equivalente ao débito tributário.

Tanto a base de cálculo quanto a alíquota podem ser reduzidas para, atendendo a finalidades extrafiscais, aliviar a carga tributária. A redução de base de cálculo não é comum para fins de incentivos fiscais, mas pode ocorrer por meio de deduções. Já a redução de alíquotas é mais utilizada com fins extrafiscais (Carrazza, 1997, p. 298).

*b) isenção*

De acordo com o artigo 175 do Código Tributário Nacional, excluem o crédito tributário, a isenção e a anistia. Moraes (1978, p. 332) nos explica que, se o legislador utiliza a isenção como instrumento da extrafiscalidade, procura atingir uma meta política, social e econômica. De acordo com Carvalho (1993, p. 34), as isenções constituem-se num forte instrumento de extrafiscalidade. De acordo com este autor, a autoridade legislativa pode dosar equilibradamente a carga tributária, para enfrentar as situações mais agudas, onde vicissitudes

da natureza ou problemas econômicos e sociais fizeram quase que desaparecer a capacidade contributiva de certo segmento geográfico ou social. A par disso, continua o autor, as isenções podem fomentar grandes iniciativas de interesse público e incrementar a produção, o comércio e o consumo.

O art. 176 do CTN determina que a isenção é sempre decorrente de lei, a competência para a isenção dos tributos segue a mesma regra da competência para a sua instituição, já tratada anteriormente. Nesse sentido, Carrazza (1992, p. 82), nos lembra que a extrafiscalidade exercida por meio de isenções deve respeitar sempre parâmetros de razoabilidade e os princípios constitucionais que regem a atividade tributária do Estado.

Segundo Rosa Jr. (1999, pp. 621/622), a isenção pode ser pura ou onerosa. A isenção pura (ou simples, ou gratuita, ou unilateral ou não contratual) ocorre quando é concedida sem que a lei exija contraprestação do contribuinte, isto é, sem condições, resultante de mera liberalidade fiscal. A isenção onerosa (ou condicionada, ou bilateral, ou contratual) se dá quando a lei condiciona a sua concessão ao cumprimento pelo contribuinte de determinadas condições; tem caráter contraprestacional. Quanto ao prazo, a isenção pode ser instantânea, a prazo certo e a prazo indeterminado. Em regra geral, o Poder Público que concedeu a isenção pode revogá-la total ou parcialmente quando lhe for conveniente, desde que esta atenda cumulativamente a dois requisitos: deve ser onerosa e a prazo certo.

#### *5.2.4.2. Desestímulos fiscais*

De acordo com Carrazza (1997, pp. 443/444), a extrafiscalidade também se manifesta por meio de desestímulos fiscais, que induzem os contribuintes a não assumirem condutas que, embora lícitas, são havidas por impróprias sob o aspecto político, econômico ou social. Para Torres (1999, p. 159) a extrafiscalidade, diluída na fiscalidade, exerce variadíssimas tarefas de política econômica. O autor cita como exemplos o desestímulo ao consumo de certos bens nocivos à saúde, como o álcool e o fumo, objeto de incidência seletiva do IPI e do ICMS e a inibição da importação de bens industrializados. Um exemplo característico de desestímulo fiscal é o IPTU progressivo no tempo, previsto pela Constituição Federal no capítulo da política urbana e regulamentado pelo Estatuto das Cidades, Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

O tributo mais indicado para promover o desestímulo fiscal é, sem dúvida, o imposto. A União pode instituir novos impostos, conforme ao art. 154 inciso I, e utilizar esse novo tributo com finalidade extrafiscal. Aos Municípios e aos Estados, que não têm a competência residual, resta-lhes desestimular determinados comportamentos, hábitos ou atividades considerados inconvenientes por intermédio da majoração da alíquota do imposto. Mesmo que não

objetivo aumento da receita fiscal, é bem verdade que o manejo de figuras tributárias, exasperando o *quantum* a pagar com o fito de obter resultados que transcendem o simples recolhimento do tributo, muitas vezes redundam em maior receita (Coelho, 1995, p. 223).

#### 5.2.5. Limitações constitucionais à tributação extrafiscal

A Seção II do Capítulo do Sistema Tributário Nacional da CF/88 é dedicado ao estabelecimento de limitações ao poder de tributar. As normas tributárias aí dispostas concretizam princípios constitucionais que são garantias dos direitos fundamentais do cidadão. As limitações constitucionais ao poder de tributar visam a estabelecer um equilíbrio entre o poder de tributar e o direito de cidadania (Rosa Jr, 1999, p. 272). Devem ser reguladas por lei complementar, conforme o art. 146, II da Constituição Federal.

Para Ichirara (1994, p. 37) as limitações constitucionais ao poder de tributar decorrem: a) do modelo exaustivo e do perfil da Constituição vigente; b) dos princípios constitucionais e dos direitos e garantias fundamentais; c) das imunidades e das proibições constitucionais; e, d) das restrições decorrentes de regras impostas para o exercício da competência tributária. De acordo com este autor, a Constituição vigente estabelece regras rígidas e exaustivas, restando pouca liberdade ao legislador ordinário.

##### 5.2.5.1. Direitos e garantias fundamentais

A tributação extrafiscal também está submetida às limitações constitucionais ao poder de tributar, uma vez que estas limitações representam especiais manifestações de direitos e garantias fundamentais do cidadão-contribuinte (Baleeiro, 1997, p. 35). De acordo com Torres (1995, p. 55), os direitos fundamentais são inerentes à pessoa humana e, portanto, inalienáveis, imprescritíveis e preexistentes ao pacto constitucional. Estes direitos são dotados de eficácia “*erga omnes*”, absolutos e auto-aplicáveis. Estão enumerados no art. 5º da Constituição Federal. Os direitos e as garantias fundamentais se expressam por princípios e esses, juntamente com as imunidades, constituem as limitações ao poder de tributar (Derzi, 1999, p. 14).

##### 5.2.5.2. Princípios constitucionais tributários

Os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam. Integram o conhecimento jurídico como proposições supranormativas, isto é, no plano hierárquico, são superiores às normas jurídicas, pois determinam-lhes o alcance e o sentido (Denari, 1996, p. 45). Diante disto, o autor considera que as normas que contrariam

os princípios incorrem em inconstitucionalidade se a sede principiológica for constitucional, ou ilegalidade, se a sede for infraconstitucional. Os princípios gerais de Direito Tributário decorrem de todo o sistema jurídico tributário brasileiro e encontram-se expressos ou implícitos na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional.

Não há unanimidade sobre os princípios diretores da imposição fiscal quando se trata de tributação com finalidade extrafiscal. Spagnol (1994, p. 40) admite que parte dos autores considera que os fins extrafiscais respondem a princípios distintos e, em muitos casos, até contraditórios com os relativos à tributação fiscal, não é o seu posicionamento. Para este autor, os limites à tributação extrafiscal são os mesmos impostos de maneira geral ao poder de tributar. A seguir, os principais princípios constitucionais tributários e suas implicações fundamentais em relação à tributação extrafiscal.

#### *a) Princípio da legalidade*

De acordo com o inciso II do artigo 5 da CF/88, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. No inciso I do artigo 150 da Constituição encontra-se a aplicação deste princípio ao Sistema Tributário Nacional, quando este dispõe que os entes políticos não podem exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. De acordo com Spagnol (1994, p. 124) o princípio da legalidade reflete a principal limitação existente ao poder impositivo fiscal. O autor lembra que sua construção é o corolário de uma evolução histórica tendente a legitimar a figura do tributo como uma necessidade social e não pessoal do monarca.

A legalidade tributaria é um princípio vinculado à idéia de segurança jurídica e relacionam-se a ele, entre outros, os princípios da *tipicidade*, da *anterioridade* e da *irretroatividade*. Segundo Torres, (1999, p. 97), o princípio da *tipicidade* tributária pode ter três sentidos distintos, conforme se vincule à criação do tipo, à definição do fato gerador ou a interpretação e aplicação. Rosa Jr. (1999, p. 283) entende que o art. 97 do CTN consagra o princípio da tipicidade na tributação, relacionando-o com o princípio da legalidade. A *anterioridade* e a *irretroatividade* da lei, segundo Baleeiro (1997, p. 73) representam limites temporais ao âmbito de validade para a aplicação das leis. A Constituição atual consagra o princípio da anterioridade no art. 150, III, “b”, que veda a qualquer dos entes políticos cobrarem tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. O princípio da irretroatividade significa que a lei nova não pode atingir, no presente, os efeitos dos fatos ocorridos no passado. O art. 5º, inciso XXXVI da CF/88 garante que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. No capítulo do Sistema Tributário, o art. 150, III, “a” proíbe a cobrança de tributos

em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado. Também o CTN dispõe no art. 105 sobre a eficácia imediata da lei nova sobre os fatos geradores futuros e pendentes e no art. 106 assegura a eficácia retroativa apenas para a lei interpretativa e para a mais benígna ao contribuinte.

*b) Princípio da igualdade tributária*

De acordo com Machado (1995, p. 29), o princípio da igualdade tributária é a projeção, na área tributária do princípio geral da isonomia jurídica (Machado, 1995, p. 29), que decorre do ideal de justiça e proclama a igualdade de todos perante a lei. Ao vedar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situações equivalentes, o art. 150, II da CF/88, consagra esse princípio. Moraes (1973, p. 493), lembra que estamos diante de uma igualdade relativa, uma vez que a lei fiscal deve ser igual para todas as pessoas que se encontrem nas mesmas condições e debaixo de circunstâncias idênticas. Na mesma direção, Spagnol (1994, p. 121) afirma que quanto maior for a riqueza do indivíduo, maior há de ser a quantidade com a qual há de contribuir pra a manutenção de serviços públicos e que somente assim se distribuem de igual forma as cargas tributárias e estas se apresentam igualmente gravosas para os diversos contribuintes. O mesmo autor nos lembra que em Direito Tributário a igualdade deve ser observada em estreita relação com o princípio da capacidade econômica. No entanto, Coelho (1995, pp. 328/329) considera que nos casos derivados da extrafiscalidade, o legislador está autorizado a tratar desigualmente aos iguais sem ofensa ao princípio da igualdade.

*c) Princípio da capacidade contributiva*

O art. 145 §1º da CF/88 dispõe que os impostos serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. O princípio da capacidade contributiva está intimamente ligado ao princípio da igualdade. Nogueira, (1998, p. 95), lembra que pelo seu conteúdo de verdade, justiça e utilidade, o princípio da capacidade contributiva vem sendo reconhecido como essencial para a tributação e traduz-se em pressuposto que o legislador fiscal deve acolher na elaboração da lei, dentro do Estado Democrático de Direito.

Duas correntes de pensamento discutem a possibilidade de conciliar o princípio da capacidade contributiva com a extrafiscalidade. Há aqueles que asseveram ser a extrafiscalidade uma exceção ao princípio referido e os que proclamam que esta se observa também na tributação extrafiscal (Holanda, 1998, pp. 26/27).

Baleeiro (1997, p. 42) afirma que na extrafiscalidade, em muitos casos, a capacidade contributiva é posta de lado, de forma total ou parcial. Refere-se a isenções e demais benefícios fiscais outorgados como incentivos, onde se constata que os destinatários do favor legal podem ser pessoas de grande capacidade econômica. Não considera, entretanto que isso represente quebra do princípio da igualdade formal, mas apenas demonstra um novo critério de comparação com valores distintos. Torres (1999, p. 87) expressa a mesma opinião e confirma que, em relação à imposição tributária com finalidade extrafiscal, os estudiosos expõem conceitos diversos. Na mesma direção, Coelho (1995, pp. 97/98) entende que o princípio da capacidade contributiva é inconciliável com a tributação extrafiscal.

Por outro lado, Spagnol (1994, p. 120) defende que qualquer imposição tributária deve estar orientada pelo princípio da capacidade econômica, pois a existência de uma manifestação de riqueza é pressuposto *sine qua non* de todo gravame. Assim, mesmo um tributo com finalidade mista ou extrafiscal não pode gravar atos que não sejam representativos de uma certa capacidade econômica, real ou potencial. Oliveira (1998, pp. 116/117 e 1995, *passim*), considera a tributação ambiental genuinamente extrafiscal e também não admite que a extrafiscalidade seja incompatível com o princípio da capacidade contributiva e entende que a tributação extrafiscal sobre bens ou fatos economicamente irrelevantes não produziria qualquer efeito prático, por ser inócua.

A orientação deste trabalho é a de que o princípio da capacidade contributiva, como vinculado à idéia básica de justiça, sempre há de ser observado pelo legislador. No entanto, em situações de extrafiscalidade, que visam a uma dimensão nitidamente social, nem sempre é possível compatibilizar a imposição tributária com a capacidade contributiva. Nesses casos, os critérios são mais flexíveis e os limites menos claros, observada a necessidade de uma imposição tributária mais incisiva.

#### *d) Princípio do não-confisco*

A Constituição Federal proíbe a utilização de tributo com efeito de confisco, no inciso IV do artigo 150. Este princípio tem a faculdade de inibir a competência tributária, caracterizando como inconstitucional a lei que imprimir à exação conotação confiscatória, esgotando a riqueza tributável dos contribuintes (Carrazza, 1997, p. 292). Para Carrazza (*ibid.*, p. 70) o princípio da proibição do confisco deriva do princípio da capacidade contributiva, pois os indivíduos não podem ser compelidos a colaborar com os gastos públicos além de suas possibilidades.

A definição do que seja confisco tributário não é difícil, como leciona Baleeiro, tributos confiscatórios, como tais entendidos, são os que absorvem parte considerável do valor

da propriedade, aniquilam a empresa ou impedem exercício de atividade lícita e moral. Todavia, a grande dificuldade está na fixação dos limites do confisco, ou seja, se determinada tributação é confiscatória ou não (Baleeiro, 1997, p. 564/567). Ischihara (1994, p. 66) também adverte sobre a dificuldade de estabelecer limites aos impostos, tendo em vista a variedade de impostos existentes, cada qual com características próprias e incidências variadas. De acordo com este autor:

*“Poder-se-ia dizer que 20% de imposto sobre a renda seria razoável, mas 20% sobre a propriedade imobiliária seria pesadíssima, pois importaria na perda da propriedade, do valor correspondente à propriedade, em cinco (5) anos.*

*Por outro lado, 50% do imposto sobre produtos industrializados é normal para determinados produtos, mas 50% de imposto sobre a transmissão seria elevado e assim por diante.*

*Quando o limite do confisco envolve a soma dos impostos incidentes sobre determinada atividade empresarial, a questão se torna muito mais complicada”.*

No mesmo sentido, Machado (1995, p. 31) considera que o caráter confiscatório do tributo há de ser avaliado em função do sistema, vale dizer, em face da carga tributária resultante dos tributos em conjunto. O mesmo Machado (1998, p. 90/91), sustenta que em relação aos impostos incidentes sobre o patrimônio, o melhor critério para indicar o caráter confiscatório é a renda provável que o bem tributado pode gerar e afirma que se o imposto tiver alíquota superior à renda que se pode esperar que seja produzida pelo patrimônio sobre o qual incide, será confiscatório.

Quanto à extrafiscalidade, Torres (1995, p. 119) adverte que a extrafiscalidade não justifica o tributo confiscatório. É inconstitucional a lei que, a pretexto de regular a atividade econômica, aniquila a propriedade privada ou a atinge em sua substância. No entanto, admite que os limites de tal confiscatoriedade são menos claros e visíveis que o da tributação com finalidade exclusivamente fiscal. Baleeiro (1997, p. 567), afirma que não ofendem à Constituição impostos que, em função extrafiscal, são instituídos com propósito de compelir ou afastar o indivíduo de certos atos ou atitudes e que neste caso o caráter destrutivo e agressivo é inerente à tributação. Não obstante seja problemático o entendimento do que seja um tributo com efeito de confisco, certo é que o dispositivo constitucional pode ser invocado sempre que o contribuinte entender que o tributo, no caso, lhe está confiscando os bens.

## CAPÍTULO 6 – O ITR COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 6.1. Determinantes históricos e econômicos da interação entre atividades agropecuárias e conservação do meio ambiente no Brasil

A primeira exploração em terras brasileiras foi o ciclo de extração do pau-brasil, iniciada ainda nas primeiras incursões portuguesas à costa brasileira. Devido ao modelo de exploração adotado, foi rápida a decadência desta atividade. Em alguns decênios esgotou-se o melhor das matas costeiras que continham a preciosa árvore, e o negócio perdeu seu interesse. (Prado Jr., 1969, p. 27). Com o declínio da atividade extrativa do pau-brasil, verificou-se um hiato na exploração econômica do nosso território.

A atividade agropecuária teve seu início no Brasil no terceiro decênio do séc XVI. A esta época as incursões francesas ao continente americano eram cada vez mais freqüentes, de forma que o Rei de Portugal percebeu a fragilidade do seu direito sobre as terras brasileiras, fundado na soberania do Papa, e decidiu, então, defendê-las por processo mais amplo e seguro: a ocupação efetiva pelo povoamento e colonização (Prado Jr., 1969, p. 31). Para cumprir este objetivo, a costa brasileira foi dividida em doze setores lineares com extensões variando entre 30 e 100 léguas, denominadas *capitanias*, seguindo um modelo já adotado na Ilha da Madeira e nos Açores. Entre os poderes atribuídos aos donatários destas capitanias estava o de disporem dessas terras, que se distribuíram entre os primeiros colonos. As primeiras doações foram, via de regra, muito grandes. As razões para isto estão assentadas tanto no fato de sobrarem terras a esta época quanto na ambição dos pioneiros, que não aspiravam assumir no novo mundo a posição de modestos camponeses. Além disso, a cultura da cana-de-açúcar, primeiro produto agropecuária de larga escala do Brasil, só se prestava economicamente a grandes plantações. Para desbravar convenientemente o terreno era preciso o esforço reunido de muitos trabalhadores, ademais, a colheita e o transporte do produto até o engenho onde se preparava o açúcar, só se tornavam rendosos quando realizados em grandes volumes. (Prado Jr., 1969, pp. 32/33).

O que os portugueses aspiravam para a sua colônia americana é que fosse uma simples produtora e fornecedora de gêneros úteis ao comércio metropolitano e que se pudessem vender com grandes lucros nos mercados europeus. Este será o objetivo da política portuguesa até o fim da era colonial. E tal objetivo ela o alcançou plenamente, embora mantivesse o Brasil, para isto, sob um rigoroso regime de restrições econômicas e opressão administrativa; e abafasse a maior parte das possibilidades do país. (Prado Jr., 1969, p. 55). A economia



brasileira subordinou-se, por isso, inteiramente a tal fim, isto é, se organizou e funcionou para produzir e exportar aqueles gêneros. Tudo mais que nela existe, e que aliás, foi sempre de pequena monta, foi subsidiário e destinado unicamente a amparar e tornar possível a realização daquele objetivo essencial (Prado Jr., 1969, p. 41). Hollanda (1995, p. 47) apresenta uma visão complementar do processo inicial de exploração econômica do Brasil, assim discorrendo:

*“Não é certo que a forma particular assumida entre nos pelo latifúndio agrário fosse uma espécie de manipulação original, fruto da vontade criadora um pouco arbitrária dos colonos portugueses. Surgiu, em grande parte, de elementos adventícios e ao sabor das conveniências da produção e do mercado. Nem se pode afiançar eu o sistema de lavoura, estabelecido, aliás, com estranha uniformidade de organização, em quase todos os territórios tropicais e subtropicais da América, tenha sido, aqui, o resultado de condições intrínsecas e específicas do meio. Foi a circunstância de não se achar a Europa industrializada ao tempo dos descobrimentos, de modo que produzia gêneros agrícolas em quantidade suficiente para seu próprio consumo, só carecendo efetivamente de produtos naturais dos climas quentes, que tornou possível e fomentou a expansão desse sistema agrário”.*

A expansão da colonização do território brasileiro se opera com os ciclos de exploração mineradora, a tímida atividade de colheita florestal no vale amazônico, e a ocupação do interior nordestino com vistas à implantação da atividade pecuária para suprir a demanda das regiões mineradoras.

A partir da segunda metade do século XVIII, verificou-se um novo surto de desenvolvimento da agricultura no país<sup>8</sup>. Em conjunto com o declínio da atividade mineradora, substituída, nas regiões onde era praticada, pela atividade pecuária, os produtos de exportação do país retomaram seu valor no mercado internacional, em virtude dos conflitos entre as potências pelo domínio das rotas comerciais. Nesta mesma época, os progressos tecnológicos europeus permitiram o aproveitamento em grande escala de um produto agrícola que veio a somar-se à cana-de-açúcar como grande contribuinte da pauta de exportação brasileira: o algodão. O ciclo de produção e exportação em larga escala do algodão durou até o começo do século XIX. Paralelamente, a cultura do açúcar retomou sua importância, as velhas regiões produtoras da Bahia e Pernambuco se renovaram e abriram-se novas regiões de grande produção entre elas os Campos dos Goytacazes e algumas regiões de São Paulo. Neste mesmo período, surgiram no Brasil as primeiras culturas de café. As culturas do arroz e do anil também viriam a representar algum papel na economia brasileira. Em consequência do

---

<sup>8</sup> Hollanda (1995, p. 49) nos adverte: *“em realidade, só com alguma reserva se pode aplicar a palavra ‘agricultura’ aos processos de exploração da terra que se introduziram amplamente no país com os engenhos de cana. Nessa exploração, a técnica européia serviu apenas para fazer ainda mais devastadores os métodos rudimentares de que se valia o indígena em suas plantações.(...). A verdade é que a grande lavoura, conforme se praticou e se pratica no Brasil, participa, por sua natureza perdulária, quase tanto da mineração quanto da agricultura”.* O mesmo autor (p. 52) reforça que os colonizadores que aqui se estabeleceram caracterizavam-se *“em verdade pelo muito que pediam à terra e o pouco que lhe davam em retribuição”* e que *“os métodos que puseram em vigor no Brasil não representam nenhum progresso essencial sobre os que, antes deles, já praticavam os indígenas do país”.*

renascimento da agricultura, tivemos um novo deslocamento do eixo do desenvolvimento do país: do interior para o litoral. É importante considerar, que o desenvolvimento da agricultura neste período foi muito mais quantitativo do que qualitativo. Prado Júnior, destaca que o aperfeiçoamento técnico da agricultura brasileira naquele período foi quase nulo, perduram os mesmos processos que datavam do início da colonização. De acordo com o referido autor (Prado Jr., 1969, p. 86): *“processos bárbaros, destrutivos, explicáveis e mesmo insubstituíveis na primeira fase da ocupação; mas que começavam já, pela insistência neles, a fazer sentir seus efeitos devastadores”*. Interessante destacar a abordagem do referido autor sobre a forma de utilização dos recursos naturais predominantes à época, é emblemática a constatação de que algumas dessas práticas ainda persistem nos dias atuais:

*“Para a instalação de novas culturas nada de novo se realizara que o processo brutal primitivo da ‘queimada’; para o problema do esgotamento do solo, outra solução não se descobrira ainda que o abandono no puro e simples do local por anos e anos consecutivos, com prazos cada vez mais espaçados, que o empobrecimento gradual do solo ia alargando. Para se tornar afinal definitivo. A mata, sempre escolhida pelas propriedades naturais do seu solo, e que dantes cobria densamente a maior parte das áreas ocupadas pela colonização, desaparecia rapidamente devorada pelo fogo.*

(...)

*Contribuía particularmente para esta destruição o consumo indiscriminado e descontrolado da lenha. Sobretudo responsáveis os engenhos de açúcar que absorvem quantidades enormes; não se cogitara ainda em utilizar o bagaço da cana como combustível, coisa que nas colônias inglesas, francesas e holandesas já se tornara processo rotineiro.*

*A devastação da mata em larga escala ia semeando desertos estéreis atrás do colonizador, sempre em busca de solos frescos que não exigissem maior esforço da sua parte. Graças somente à excepcional fertilidade natural dos terrenos baianos ou pernambucanos é que foi possível manter aí, durante tanto tempo, a cultura da cana. Mas o vácuo de matas que se ia formando em torno dos engenhos criava outros problemas igualmente sérios. Tinha-se que ir buscar lenha a distâncias consideráveis; freqüentemente ela se torna inacessível e a atividade do engenho cessa. A falta de lenha é uma das causas mais comuns do abandono de engenhos, e ocorre amiúde.*

*No trato da terra também nada se fizera no sentido do melhor aproveitamento, restauração ou mesmo simples conservação das propriedades naturais do solo. O sistema de monocultura e o espírito que anima o produtor colonial são disto os principais responsáveis. Ela faz convergir para um único fim, com o objetivo de um máximo e momentâneo proveito, todas as atenções e esforços; verdadeiro processo de bombeamento dos recursos naturais do solo; ‘agricultura extrativa’, já se denominou.*

(...)

*Nem ao menos a bagaceira (o bagaço da cana esmagada), inutilmente desperdiçada, se aproveitava como adubo. Quando estorvava pelo volume, incinerava-se. Ignorância e imprevidência em tudo”* (Prado Jr., 1969, pp. 87/88).

Passando em revista o caráter da agricultura colonial, o mesmo autor destaca que a colonização europeia nos trópicos inaugurou ali um novo tipo de agricultura comercial extensiva e em larga escala, que só foi possível reproduzir em zonas temperadas, muito mais tarde e às custas de progressos técnicos e mecânicos notáveis e à utilização de insumos em larga escala. Prado Júnior (1969, p. 91) reforça que a agricultura tropical contou *“unicamente com os recursos naturais abundantes, com a exuberância da vegetação e as reservas secularmente acumuladas num solo virgem”*. A baixa produtividade da agricultura brasileira,

que culminou com a esterilização quase completa de áreas extensas, já era notável no fim do período colonial (Prado Jr., 1969, p. 92).

Ao longo do século XIX as atividades produtivas do país mudam sua fisionomia. Dois fatos caracterizam a essa mudança: o deslocamento da primazia econômica das velhas regiões agrícolas do nordeste para o centro-sul; e, a decadência das lavouras tradicionais do Brasil – cana-de-açúcar, algodão e tabaco – e o desenvolvimento paralelo e considerável da produção de um gênero, até então de pequena importância, o café. A cana-de-açúcar terá sua demanda diminuída em função da produção pelos Estados Unidos, principal importador de nosso açúcar, de um similar à base de beterraba, soma-se a isto a falta de investimentos em tecnologia e a restrição ao comércio de escravos. O algodão passa a ter concorrência forte das produções norte-americana e asiática. O tabaco, por sua vez, sofre com a restrição ao tráfico de escravos, perdendo um dos seus principais mercados. Em meados deste século, o vale do Paraíba torna-se um grande centro condensador de lavouras e de população, reúne-se aí a maior parcela da riqueza brasileira. Subindo pelo rio, os cafezais invadem e ocupam largamente a parte oriental da província de São Paulo. Tomam-lhe também a vertente setentrional, estendendo-se pela região fronteira de Minas Gerais. Pouco depois da metade do século XIX, esta área representava o setor mais rico e progressista do país, concentrando a maior parcela de suas atividades econômicas. Atingiu também, pela mesma época, o auge do seu desenvolvimento; logo veio o declínio. Repetiu-se mais uma vez o ciclo normal das atividades produtivas do Brasil: a uma fase de intensa e rápida prosperidade, seguida de outra de estagnação e decadência. Já se vira isto (sem contar o longínquo caso do pau-brasil) na lavoura da cana-de-açúcar e do algodão do Norte, nas minas de ouro e diamantes do centro-Sul. A causa foi sempre semelhante: o acelerado esgotamento das reservas naturais por um sistema de exploração descuidado e extensivo. Isto será particularmente sensível no emblemático caso da lavoura cafeeira da bacia do Paraíba:

*“Esses terrenos de fortes declives, onde se plantaram os cafezais, não suportarão por muito tempo o efeito do desnudamento de florestas derrubadas e da exposição do solo desprotegido à ação das intempéries. O trabalho da erosão foi rápido. Agira-se sem o menor cuidado e resguardo: a mata foi arrasada sem discernimento, mesmo nos altos; plantou-se o café se atenção a outra idéia que um rendimento imediato. O desleixo se observa na própria distribuição das plantas em que se adotou o plano simplista e mais cômodo e expedito de fileiras em linha reta, acompanhando os declives: não havia disposição mais favorável à ação da erosão. O resultado de tudo isto foi desastroso: bastaram uns poucos decênios para se revelarem rendimentos aceleradamente decrescentes, enfraquecimentos das plantas, aparecimento de pragas destruidoras. Inicia-se então a decadência com todo seu cortejo sinistro: empobrecimento, abandono sucessivo das culturas, rarefação demográfica” (Prado Jr., 1969, pp. 160/162).*

No que se refere à sua organização, a lavoura cafeeira seguiu os moldes tradicionais e clássicos da agricultura do país: a exploração em larga escala, tipo *plantation*, fundada na grande propriedade monocultural trabalhada por escravos negros, substituídos mais tarde, por

trabalhadores assalariados. Além disso, sendo uma planta de produção retardada, exigiu para seu cultivo maior inversão de capitais. Tornando-se, assim, ainda menos acessível ao pequeno proprietário e produtor modesto.

A lavoura do café marcou na evolução econômica do Brasil um período bem caracterizado. Durante três quartos de século concentrou-se nela quase toda a riqueza do país; e mesmo em termos absolutos ela foi notável: o Brasil era o grande produtor mundial, com um quase monopólio, de um gênero que tomará o primeiro lugar entre os artigos alimentares do comércio internacional. Chegou-se a cunhar a famosa frase "o Brasil é o café". Vivendo exclusivamente da exportação, somente o café contava seriamente na economia brasileira. Para aquela exportação, o precioso grão chegou a contribuir com mais de 70% do valor. Social e politicamente foi a mesma coisa. O café deu origem, cronologicamente, à última das três grandes aristocracias do país, depois dos senhores de engenho e dos grandes mineradores, os fazendeiros de café se tornam a elite social brasileira. E em consequência na política<sup>9</sup> também.

A economia cafeeira ficou profundamente marcada pelas vicissitudes financeiras que sofreu nos primeiros decênios do período republicano, resultantes da superprodução que cedo gerou um declínio nos preços e a formação de estoques invendáveis. O auge da crise da economia cafeeira veio com a quebra na Bolsa de Nova Iorque, em outubro de 1929: o preço do café declinou em 30%; o crédito externo e o financiamento do café retido foram suspensos e processa-se à liquidação dos débitos contraídos. A ruína da economia cafeeira foi completa (Prado Jr., 1969, pp. 226/233). A ruína da atividade cafeeira fez ruir todo o plano do governo da República, comandada então por Washington Luís, encerrando um ciclo orientado pelos fundamentos liberais da economia paulista e forçando uma remodelação autoritária na União (Faoro, 1989, pp. 712/714).

Já no final do período imperial, a economia brasileira estava, nos dizeres de Prado Júnior (1969, p. 197), presa a um círculo vicioso: *“ela se fundava e hauria suas forças precisamente naquilo que constituía sua fraqueza orgânica, a grande lavoura produtora de gêneros de exportação. Se era nesta que se baseavam a riqueza e a produtividade nacionais, era ela também, em última análise, a responsável pelas acanhadas perspectivas do país”*. Naquele momento, as exportações de café expandiam-se, completavam a pauta de exportação brasileira a cana-de-açúcar, o cacau, o algodão e a borracha. Mas o grande apogeu do modelo de economia voltada para a produção extensiva e em larga escala, de matérias-primas e gêneros tropicais destinadas à exportação deu-se nos primeiros decênios do período republicano. O Brasil tornou-se neste momento um dos grandes produtores mundiais de

---

<sup>9</sup> De acordo com Prado Júnior, (1969, p. 165). *“O grande papel que São Paulo foi conquistando no cenário político do Brasil, até chegar à sua liderança efetiva, se fez à custa do café; e na vanguarda deste movimento de ascensão, e impulsionando-o, marcham os fazendeiros e seus interesses”*.

matérias-primas e gêneros tropicais. É notável, em vista disso, a decadência da produção de gêneros de consumo interno que se tornaram cada vez mais insuficientes para as necessidades do país, e obrigaram a importar do estrangeiro a maior parte até dos mais vulgares artigos de alimentação. Os gêneros alimentícios figuravam na importação com porcentagens consideráveis, cerca de 30 e mais por cento, situação paradoxal e inteiramente anômala num país exclusivamente agrário como o Brasil. (Prado Jr., 1969, p. 208).

É importante ressaltar, no entanto, que ao mesmo tempo em que se ampliavam as forças produtivas do país e se reforçava o seu sistema econômico, acentuavam-se os fatores que lhe comprometiam a estabilidade. A concentração cada vez maior das atividades na produção de uns poucos gêneros exportáveis, e a estruturação de toda a vida do país sobre base tão precária e dependente das reações longínquas de mercados internacionais fora do seu alcance, tornavam aquele sistema essencialmente frágil e vulnerável. Este modelo em breve entrou em colapso, como assinala Prado Júnior (1969, p. 215):

*“É, pois, sob a ação de fatores contraditórios que evoluirá a nossa economia: por um lado assistiremos ao desenvolvimento daquele sistema, que atinge então um máximo de expressão com o largo incremento, sem paralelo no passado, de umas poucas atividades de grande vulto econômico, com exclusão de tudo mais. Mas, doutro, veremos resultar daquele mesmo desenvolvimento os germes que evoluirão no sentido de comprometer a princípio, e afinal destruir (se bem que o processo não esteja terminado nos dias que correm) a estrutura econômica tradicional do país”.*

Com o colapso deste sistema de exploração da propriedade rural, restou um cenário de desolação em vastas regiões onde um dia floresceram atividades econômicas rendosas, porém insustentáveis a longo prazo. Esse processo de decadência é claramente explicitado por Prado Júnior (1969, p. 213), quando descreve que:

*“Em muitos lugares a produção agrícola será aniquilada, e em seu lugar, onde o latifúndio se consegue manter, desenvolver-se-á quando muito a pecuária, onde o problema da mão-de-obra é menos premente. Mas uma pecuária extensiva, de nível econômico muito baixo. Em suma, a estagnação, a decadência, o despovoamento.*

*Em outros lugares, nem esta grande propriedade semi-improdutiva e espectro de um passado brilhante se consegue manter. Ela é eliminada por um novo tipo de exploração agrária, baseado na pequena e média propriedade, que a substitui e vai assim destruindo o antigo sistema agrário do país. Este processo de substituição, da grande pela pequena propriedade, será uma das grandes forças com que contará o Brasil para remodelar a sua estrutura econômica e partir, de uma outra base, para uma nova etapa do desenvolvimento de suas forças produtivas”.*

Essa nova etapa do desenvolvimento das forças produtivas a que se refere Prado Júnior, no que toca às novas formas de desenvolvimento da atividade agropecuária, foi profundamente marcada pela introdução de práticas tecnológicas que compunham o pacote tecnológico da *revolução verde*<sup>10</sup> e pela intervenção maciça do Estado, através do crédito

<sup>10</sup> Um dos mais importantes desenvolvimentos agrônômicos deste século, a "revolução verde" foi responsável por extraordinário aumento da produção de cereais em diversos países, principalmente na Ásia, onde reduziu dramaticamente os problemas da fome. A sustentabilidade do "paradigma da revolução verde" tem sido

agrícola subsidiado e por vultosos investimentos nos campos da pesquisa e do ensino agrônômico. Nos primeiros anos, esse padrão moderno de agricultura propiciou surpreendentes aumentos de produção em quase todas as culturas. Mas, a euforia das grandes safras logo foi abalada pelos problemas socioambientais trazidos por esse modelo.

A partir da década de 1960, o processo de modernização do setor agropecuário brasileiro adquiriu um caráter compulsório, neste contexto dá-se a promulgação do Estatuto da Terra e a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural, este instrumento de política agrícola intensificou bastante este processo. O Estado cumpre papel decisivo neste processo, disciplinando praticamente todos os aspectos da política agrícola e intervindo desde a produção de insumos até a comercialização da produção (Belik e Paulillo, 2001, p. 97). A partir deste período, a cadeia de atividades que envolve a atividade agropecuária esteve cada vez mais sujeita aos determinantes estabelecidos pela política macroeconômica do país.

Esse modelo subvencionista e interventor adotado pelo Estado perdurou por algumas décadas; mais tarde entrou em colapso e comprometeu a própria capacidade de intervenção financeira do Estado na atividade agropecuária. Leite (2001, p. 60) nos dá a clara dimensão do envolvimento do Estado neste processo, quando afirma que:

*“Essa política resultou em generosos subsídios aos agricultores, especialmente até o início dos anos 80. Apesar de não se referir somente ao setor agropecuário, o peso significativo - entre os anos de 1973 e 1980 - dos subsídios e incentivos concedidos à economia como um todo, explícita ou implicitamente, em programas de crédito, sustentação de cadeias agroalimentares e comercialização agrícola, correspondiam, em 1973, a 3% do PIB e 32% da receita tributária. Em 1980 essas cifras, saltam para 7,6% e 99,3%, respectivamente.*

*(...)*

*Tal processo ocorria simultaneamente ao endividamento das empresas estatais junto aos bancos privados internacionais, procedimento que rebateria novamente no comprometimento da disponibilidade de recursos públicos para financiamentos de programas e políticas específicas, na década seguinte”.*

Esse processo de envolvimento desmedido do Estado redundou na redução do volume de recursos disponível para o financiamento, decorrente da forma como estava organizado o sistema de captação, o Estado reduziu também o seu espaço e a abrangência de suas políticas. Nessa fase, aqueles setores que haviam se estruturado e que lograram estabelecer fontes exclusivas de captação e gestão das políticas conseguiram se consolidar. O período pode ser ilustrado pelo crescimento e integração entre os diferentes elos dos complexos agroindustriais. Esse período que vai do final dos anos 70 a meados dos anos 80 é denominado por Belik e Paulillo (2001) como período de auto-regulação.

A partir da segunda metade dos anos 80, o crédito rural, que tinha sido o ponto fulcral da modernização e o fio condutor das políticas para o campo, perdeu a sua densidade. Houve

---

questionada por basear-se em um pacote tecnológico com foco em monoculturas, altamente dependente de fertilizantes e pesticidas, insumos de alto custo e com alto potencial de poluição ambiental (Raij, 1998).

uma contínua intervenção governamental até meados dos anos 80. A partir de então, a agricultura deixou de ter uma política geral de apoio e o governo deixou de intervir também na constituição de políticas setoriais. *“O que restou como política agrícola, a partir da segunda metade dos anos 80, foram as ações compensatórias e pontuais para segmentos específicos do agro”* (Belik e Paulillo, 2001, p. 99).

Esse movimento de perda deliberada do poder de regulação por parte do Estado se intensificou nos anos 90. *“A abertura da economia e a queda de barreiras a importação transformaram a agricultura e o agronegócio em segmentos afastados de qualquer política preferencial em uma situação muito diferente daquela do período de modernização compulsória da agricultura”* (*ibid.*, mesma página).

Com o esgotamento do modelo tradicional de financiamento da agricultura brasileira, apoiado nos recursos do Estado e com taxas de juros subsidiadas, formas alternativas de financiamento agropecuário têm surgido, pautadas nas interações financeiras dos agentes privados - empresas de processamento, empresas de máquinas e insumos agropecuários, agricultores integrados, *traders* securitários, etc. Neste mecanismo, onde os preços atuais e futuros das *commodities* agrícolas são fixados, os recursos privados foram canalizados com o objetivo de garantir a agilidade na comercialização física e no financiamento das culturas. De acordo com Belik e Paulillo (p. 117):

*“Esse movimento tem uma certa coerência com a recente aproximação das taxas de juros praticadas nos empréstimos agrícolas com as taxas praticadas pelas agroindústrias através de repasses de recursos externos. A proximidade de taxas não é mera coincidência mas faz parte de uma política pública deliberada de eliminar o eventual subsídio existente na agricultura e aproximar essa atividade da dinâmica estabelecida pelo mercado financeiro”.*

De acordo com essa filosofia de política pública, o apoio através de créditos favorecidos seria voltado apenas e unicamente para os produtores familiares, assentamentos da reforma agrária ou atividades não empresariais.

A paulatina perda de regulação setorial imposta pelo esvaziamento da política oficial de crédito rural e também pela abertura comercial e globalização das operações financeiras levou à busca de circuitos privados de financiamento. A redução do crédito rural oficial e o aumento na utilização de recursos próprios e outros pelos agricultores mostram a ocorrência de um processo de ajustamento na forma de financiar a agropecuária brasileira. Observa-se com isso a formação de campos organizacionais construídos sobre bases de controle financeiro estabelecidas pelos atores financiadores.

A mudança na orientação do financiamento para a agricultura brasileira salienta a clara separação entre a agricultura empresarial, articulada para frente junto à indústria, exportadores e distribuição e a pequena agricultura (familiar, na maioria das vezes) amparada apenas pelos mecanismos "sociais" de sustentação. Diante disso, fica evidente que com a perda do poder de

regulação por parte do Estado, expresso através da administração dos velhos mecanismos do crédito rural, há pouca margem de manobra para a condução de uma política agrícola que possa reverter a perspectiva de concentração da produção e da renda no campo, que continuarão a contribuir para a reprodução de um modelo de exploração da propriedade rural com impactos bastante nocivos do ponto de vista socioambiental.

Esta perda de capacidade governativa é bem explicitada por Fiori (1995, p. 163) quando diz que “*o esquema rígido da política deflacionária e o risco de instabilização especulativa eliminaram as possibilidades de qualquer política pública – a saúde do povo depende da saúde dos bancos e não dos investimentos em saúde*”. Com o estreitamento da esfera pública e da capacidade de fazer política, quem *governa* é o mercado – pela exploração predatória das florestas, pelo derrame clandestino de efluentes nos rios e baías, pela intensificação da exportação de recursos naturais e energia barata para o mercado global. Nesse sentido, ressaltam Leroy et al. (2002, p. 50) que “*o mercado tem se mostrado renitentemente incapaz de regular a complexidade dos processos socioecológicos, restringindo-se a reduzir cada porção do espaço ao simples valor que ela encerra para os atores centrais da reestruturação global*”. Neste cenário de perda da capacidade governativa do Estado, em que as políticas públicas associadas à atividade agropecuária e ao uso da propriedade rural assumem um caráter cada vez mais indicativo, assistimos o avanço do agronegócio (*agribusiness*). A produção de soja, de cana-de-açúcar, de laranja, de café, de milho, além das aves e dos suínos, figuram entre os exemplos mais emblemáticos do avanço do agronegócio, que vem acompanhado de mudanças na paisagem agrícola e fortíssima dependência de insumos químicos, mecânicos e genéticos de origem industrial. Atualmente, os gigantes do agronegócio figuram entre os maiores consumidores dos recursos naturais brasileiros.

Não obstante, o papel do Poder Público nas políticas públicas está claramente definido na CF/88 (art. 174) e o uso da propriedade rural está condicionado ao atendimento de sua função social, disposto na CF/88 e em todas as políticas estudadas neste trabalho. Implementar estes dispositivos é sem dúvida um desafio colocado para o Poder Público. Nos itens seguintes o trabalho dará a dimensão desse desafio.

## **6.2. A função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro e suas implicações para a conservação do meio ambiente**

Se por um lado a Constituição Federal de 1988 garante, no seu artigo 5º, *caput*, a inviolabilidade do direito de propriedade e no inciso XXII deste artigo garante o direito à mesma, no inciso seguinte, consigna que a propriedade atenderá à sua função social.



Posteriormente, no Título destinado à Ordem Econômica e Financeira, a Constituição elenca entre os princípios desta Ordem, nos incisos II e III do artigo 170, a *propriedade privada* e a *função social da propriedade*.

Para Tepedino (1993, pp. 113/114), o fato de a Constituição de 1988 ter incluído a função social da propriedade na esfera dos direitos e garantias fundamentais ressalta sua importância. Para o referido autor (*ibid.*, p. 115), a informação axiológica do conceito de função social é orientada pelos princípios fundamentais, entre os quais, a dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, inciso II, da Constituição, que deve ser interpretado em conformidade com o artigo 3º, o qual estabelece que a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da República. Silva (1991, p. 242) adota posição semelhante. Baldez (1991, p. 20), reforça que com a Constituição de 1988 a função social da propriedade deixou de ser uma simples norma programática e passou a ser concebida como um poder contra excessos possíveis de serem cometidos pelo proprietário. No mesmo sentido, Rezende (1995, p. 35) reforça que a inclusão da função social da propriedade no conjunto das garantias constitucionais coletivas provoca um abrandamento formal na concepção e no caráter da propriedade privada. Lira (1991, *passim*), reforça esse entendimento.

Por outro lado, Grau (1997, p. 249), salienta que a circunstância de a Constituição de 1988 ter previsto que é garantido o direito de propriedade e que a propriedade atenderá a sua função social, no Capítulo destinado aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, sucessivamente, nos incisos XXII e XXIII, do artigo 5º, significa que a propriedade é ali tratada como direito individual, cumprindo função individual, enquanto instrumento a garantir a subsistência individual e familiar – a dignidade da pessoa humana. Segundo o autor (*ibid.*, p. 257), a função social refere-se àquele que exceda o padrão qualificado da propriedade como dotada de função individual. Ainda de acordo com o referido autor (*ibid.*, p. 253), a *propriedade*, prevista na Constituição de 1988, no citado artigo 5º, inciso XXII, distingue-se daquela enunciada entre os Princípios Gerais da Atividade Econômica (art. 170, incisos II e III). Justificando-se a primeira na necessidade do indivíduo prover a sua subsistência e de sua família, cumprindo função individual. Já a segunda justificada nos seus fins, nos seus serviços, na sua função, diretamente importante à ordem econômica, referente à propriedade dos bens de produção, cumpre função social. Grau ressalta que a inclusão da garantia da propriedade privada dos bens de produção entre os Princípios Gerais da Atividade Econômica, além de afetá-los pela função social (art. 170, III) subordina o seu exercício aos ditames da justiça social e de transformação deste exercício em instrumento de realização da finalidade de assegurar a todos existência digna (art. 170, *caput*). Para o autor, a maior

relevância do princípio se manifesta em sua concreção nas regras do parágrafo 2º do art. 182 – política urbana - e do art. 184 – reforma agrária.

Os requisitos<sup>11</sup> ao atendimento da função social pela propriedade rural estão dispostos no artigo 186, da Constituição Federal. Sua função social é cumprida quando aquela atenda, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I – aproveitamento racional e adequado;*
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*
- III – observância das disposições que regulem as relações de trabalho;*
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.*

A definição desses requisitos constante da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, estabelece que:

*“§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento<sup>12</sup> 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”.*

Não cumprida a função social, fica o imóvel rural<sup>13</sup> sujeito à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, com preservação do valor real, tal como estabelecido no art. 184, da Constituição Federal.

<sup>11</sup> De acordo com Ricardo Pereira Lira. (1997, p. 331), “o segmento conservador dos constituintes de 1988 conseguiu que se não introduzisse, em momento algum, no texto constitucional a expressão *latifúndio...*”.

<sup>12</sup> De acordo com o artigo 6º da Lei 8.629/93. Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, grau de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. Para tanto: a) o grau de utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80%, calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel; b) 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: I) para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea; II) para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea. A soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

<sup>13</sup> Nos termos do artigo 4º, inc. I, da Lei 8629, de 25/02/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, considera-se imóvel rural: “o *prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial*”.

Ficaram, todavia, salvaguardadas da desapropriação, para fins de reforma agrária, as pequenas e médias propriedades rurais, como tais definidas em lei<sup>14</sup>, desde que seu proprietário não possua outra (art. 185, I), bem como a propriedade produtiva (art. 185, II). No tocante a esta última, a Constituição Federal previu que a ela seria garantido tratamento especial pela legislação infraconstitucional, a qual fixaria “normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social” (art. 185, parágrafo único). Para Tepedino (1998, p. 274), a produtividade, para impedir a desapropriação, deve ser associada à realização de sua função social, para ser imune à desapropriação, não basta ser produtiva no sentido econômico do termo, mas deve também realizar sua função social. Silva (1991, p. 687-688) adota posicionamento semelhante. Lira (1997, p. 313), por sua vez, indica que quanto mais avança o conceito de solidariedade social, maiores são as restrições e os vínculos a que a propriedade está sujeita e que contemporaneamente, a propriedade não sofre apenas as limitações exteriores decorrentes do poder de polícia, consubstanciando a função social da propriedade, mas ela própria é uma função social, sobretudo quanto cria poderes inerentes a um bem de produção. No mesmo sentido se posicionam Gomes e Varela (1977, p. 170).

Com efeito, a Constituição de 1988, estabeleceu ser a propriedade uma das bases fundamentais de todo o sistema dos direitos e garantias individuais (art. 5º, caput), revelando que o direito brasileiro ainda a mantém como um dos pontos fundamentais da organização econômico-social e, até mesmo política, do país (Ferreira Filho, 1990, p. 46). De acordo com Bastos e Martins (1989, p. 124), a CF/88 dá independência à garantia do direito de propriedade, tratando-o em um inciso próprio e exclusivo (inciso XXII), deixando claro que a propriedade é assegurada por si mesma, erigindo-se em uma das opções fundamentais do Texto Constitucional. De acordo com os autores o Texto acaba por repelir de vez alguns autores afoitos que quiseram ver no nosso direito constitucional a propriedade transformada em mera função. Em vez de um direito do particular, ela seria um ônus, impondo-lhe quase o que seria um autêntico dever. Ressalvam, todavia, os autores (*ibid.*, mesma página), que o direito de propriedade e até mesmo os mais absolutos direitos devem se harmonizar com os fins legítimos da sociedade, pois, mesmo aqueles que nada prescrevem sobre a sua destinação social, trazem implícito os seus limites no exercício dos outros direitos individuais. Ainda de acordo com os autores (*ibid.*, pp. 124-125), a feição ainda predominantemente liberal da nossa Constituição acredita que há uma maximização do atingimento dos interesses sociais pelo exercício normal dos direitos individuais.

---

<sup>14</sup> A Lei 8629, de 25/02/1993, denomina pequena propriedade o imóvel rural “de área compreendida entre 1(um) e 4(quatro) módulos fiscais” (art. 4º, II, a) e média propriedade o imóvel rural “de área superior a 4(quatro) e até 15(quinze) módulos fiscais” (art. 4º, III, a).

De fato, a concepção liberal do direito de propriedade, não acreditava que houvesse, em última análise, alguma diferença entre o interesse coletivo de uma comunidade e os interesses individuais de seus membros, pois a perseguição dos objetivos da comunidade eram, afinal de contas, o interesse de cada indivíduo.

O liberalismo, como ressaltam Bastos e Martins (1989, p. 125), não encara a propriedade como um privilégio de alguns. Ao invés disso, acredita ser a sua gestão a melhor forma de explorá-la e, assim, gerar o bem social, o qual nada mais é do que um subproduto natural e espontâneo da livre atuação humana, que, motivada pela possibilidade de recompensa por explorar o bem, sobre este exerce uma criatividade e um trabalho, sem equivalente nos países que não a admitem. Daí existir, na concepção liberal do direito de propriedade, uma perfeita sintonia entre a fruição individual do bem e o atingimento da sua função social.

Este desafio, o de harmonizar o interesse individual e legítimo do proprietário rural de utilizar os recursos naturais abrigados por sua propriedade e a necessidade de condicionar este uso à conservação destes mesmos recursos naturais, vai condicionar o exercício de qualquer atividade agropecuária e irá se espalhar por todas as políticas públicas com influências sobre estas atividades. Veremos como o respeito à função social da propriedade rural condicionará essas políticas nos itens seguintes deste trabalho.

### **6.3. As principais políticas públicas com efeitos sobre o uso da propriedade rural e suas implicações ambientais**

O artigo 174 da Constituição Federal dispõe que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Mais ainda, estabelece que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Fica assim, clara a responsabilidade do Estado. Será visto a seguir, como pode intervir o Estado na atividade econômica sob a forma de políticas públicas voltadas para a atividade agropecuária. Isto ajudará a entender a extensão das possibilidades de atuação do Estado em face das determinações constitucionais mencionadas acima.

Delgado (2001, p. 16) esclarece quanto às razões tradicionais para a intervenção do Estado na agricultura e no meio rural:

*“De modo geral, as razões a favor da intervenção do Estado na agricultura estão ligadas a particularidades existentes nesse setor que condicionam a atuação dos agentes econômicos e dos atores sociais, introduzindo imperfeições e falhas no*

*funcionamento dos mercados e gerando resultados que distorcem a distribuição intersetorial da renda e do emprego na economia, prejudicam o abastecimento alimentar doméstico e provocam consequências sociais e políticas indesejáveis do ponto de vista do bem-estar econômico e social”.*

Do ponto de vista da intervenção do Estado na agricultura, dois tipos de política econômica devem ser destacados, porque são fundamentais: a política macroeconômica e a política setorial. No entanto, verifica-se também outras duas formas importante de intervenção do Estado na agricultura: *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural e política agrícola ativa*. A seguir, breves comentários acerca de cada uma delas:

a) A *política macroeconômica* busca afetar os grandes agregados da economia, tanto em termos de quantidades - como, por exemplo, o nível, a composição e a taxa de crescimento da renda e da demanda agregadas, da quantidade total de moeda, dos gastos governamentais, das exportações e das importações, bem como dos fluxos de entrada e de saída de divisas estrangeiras e de capital externo em geral - quanto de preços - os chamados preços macroeconômicos básicos, como a taxa de câmbio, a taxa de juros, a taxa de salários, e o nível geral de preços.

A política macroeconômica é composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial. Dessa perspectiva, a política macroeconômica busca, em essência, influenciar diretamente o nível e a composição da demanda agregada (consumo + investimento), a taxa de crescimento da renda nacional e do produto interno bruto, a disponibilidade e o custo do crédito doméstico tanto para consumo como para investimento, o saldo do orçamento governamental (a diferença entre receitas e despesas governamentais), a entrada e a saída de recursos externos, a rentabilidade da aplicação dos recursos domésticos para a produção de bens comerciáveis (*tradables*) e não-comerciáveis (*nontradables*), o volume de exportações e de importações e o saldo da balança de pagamentos, e a taxa de crescimento do nível geral de preços e o ritmo inflacionário do país, etc. (*ibid.*, pág. 17).

Dado o seu caráter abrangente, é evidente que a política macroeconômica afeta direta e indiretamente todos os setores da economia, inclusive o setor agropecuário. Nessa ótica, é fundamental ter clareza que a política macroeconômica pode neutralizar ou inviabilizar o funcionamento das políticas voltadas para a agricultura, assim como pode conter uma política agrícola implícita, independentemente da existência ou não de uma política explícita a nível nacional.

b) A *política setorial* refere-se à política econômica formulada com o objetivo de influenciar diretamente o comportamento econômico e social de um setor específico da economia nacional (indústria, agricultura, transportes etc.). Em relação à agricultura, pode-se

mencionar três tipos principais de política econômica setorial: a *agrícola*, a *agrária*, e a *política diferenciada de desenvolvimento rural*.

A política *agrícola* visa afetar tanto o comportamento conjuntural (de curto prazo) dos agricultores e dos mercados agropecuários, como os fatores estruturais (tecnologia, uso da terra, infra-estrutura econômica e social, carga fiscal etc.) que determinam seu comportamento de longo prazo. Nessa visão, a política agrícola engloba tanto políticas de mercado (preços, comercialização, crédito), como políticas estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e de extensão rural, de infra-estrutura, e de recursos naturais e meio ambiente). Assim, em uma economia completamente mercantilizada e integrada ao processo de agroindustrialização, a política agrícola condiciona e regulariza as relações de preços de produtos e de fatores (terra / recursos naturais, mão-de-obra, meios técnicos e financeiros de produção etc.). As condições de comercialização e de financiamento, os incentivos e subsídios fiscais concedidos, o padrão tecnológico adotado, influencia decisivamente o próprio grau de integração intersetorial (com a indústria e o setor de serviços, por exemplo) e de internacionalização da agricultura.

A política *agrária*, por sua vez, tem como objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevalecente no meio rural, através de sua transformação ou regularização nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente (política de reforma agrária) e de sua influência no processo de ocupação de novas terras consideradas - pelas agências estatais ou pelos atores privados como de fronteira agrícola (política de colonização). Isso significa que a política agrária é eminentemente uma política estrutural de intervenção direta em estruturas existentes, tendo em vista sua alteração ou consolidação. Ademais, a política agrária está assentada na concepção de que a propriedade e a posse da terra são fatores especiais que condicionam a estrutura da produção agrícola, as condições de reprodução de grupos sociais distintos e as relações de poder no campo, e determinam a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores que coexistem no meio rural.

c) Outro instrumento de intervenção do Estado no meio rural são as chamadas *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural*. Essas políticas são usualmente dirigidas a segmentos empobrecidos do campesinato não integrados à modernização produtiva, e muitas vezes assumem ou assumiram, como no Brasil, um caráter de políticas de desenvolvimento rural regional como ocorreu com o Polonordeste e o PAPP (Delgado, 2001, p.27).

d) Por fim, cabe chamar a atenção para o conceito de *política agrícola ativa*. Entende-se por política agrícola ativa a existência - dentre as políticas econômicas governamentais - de

uma política setorial para a agricultura, calcada em instrumentos específicos, e que se distingue claramente da política macroeconômica geral. Em uma situação em que o Estado executa ações autônomas e específicas voltadas para o setor - através do crédito, dos preços mínimos, da taxa de câmbio, da pesquisa e da assistência técnica etc. - tendo em vista o seu crescimento ou a compensação por penalizações sistemáticas impostas pela estratégia de desenvolvimento global em curso, então se pode falar claramente que uma política agrícola ativa está sendo implementada.

Vistas as possibilidades de intervenção do Estado na atividade agropecuária sob a forma de políticas públicas, é o momento para ver como o Estado tem tratado, do ponto de vista legal, as políticas públicas objeto deste estudo: Política Agrícola Nacional, política fundiária, Política Nacional do Meio Ambiente. Nesta análise, levantou-se as interdependências entre as políticas estudadas e as implicações ambientais de sua efetiva implementação.

### **6.3.1. Política Nacional do Meio Ambiente**

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Além disso, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) integrado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e institui o Cadastro de Defesa Ambiental (arts. 1º e 6º).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Para tanto, deverá atender aos seguintes princípios, enumerados nos incisos do art. 2º:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;*
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;*
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;*
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;*
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;*
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;*
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;*
- VIII - recuperação de áreas degradadas;*
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;*
- X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.*

Na descrição dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, o legislador estabelece que esta visará, entre outras medidas: a) à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; b) ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; c) à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; d) à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (art. 4º).

A Política do Meio Ambiente estabelece que a ação do Poder Público, nos três níveis de governo e no que se refere à preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, será orientada por suas diretrizes a serem formuladas em normas e planos. Estabelece ainda, que as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com essas diretrizes. (art. 5º). O Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente estabelece em seu artigo 1º algumas atribuições para o Poder Público em sua execução, nos seus diferentes níveis de governo, entre elas, merecem destaque neste trabalho: a) manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; c) manter, através de órgãos especializados da Administração Pública, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental; d) incentivar o estudo e a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, utilizando nesse sentido os planos e programas regionais ou setoriais de desenvolvimento industrial e agrícola.

Dentre os instrumentos para a concretização da Política do Meio Ambiente fundamentais para este trabalho, sobressaem-se os seguintes: a) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; b) o zoneamento ambiental; c) a avaliação de impactos ambientais; d) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; e) o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; f) as penalidades disciplinares ou compensatórias para o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; g) o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (art. 9º).

Um dos instrumentos mais relevantes da Política do Meio Ambiente, o zoneamento ambiental, foi regulamentado pelo Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002, que estabeleceu



seus critérios mínimos, e o denominou zoneamento ecológico-econômico (ZEE). A seguir, seus pormenores:

- O ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

- O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

- O processo de elaboração e implementação do ZEE: a) buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes; b) contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; c) valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.

- O art. 5º do referido Decreto estabelece que o ZEE orientar-se-á pela Política Nacional do Meio Ambiente, estatuída nos arts. 21, inciso IX, 170, inciso VI, 186, inciso II, e 225 da Constituição, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, pelos diplomas legais aplicáveis, e obedecerá aos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

- O ZEE dividirá o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável. A instituição de zonas orientar-se-á pelos princípios da utilidade e da simplicidade, de modo a facilitar a implementação de seus limites e restrições pelo Poder Público, bem como sua compreensão pelos cidadãos.

- A definição de cada zona em que for dividido o ZEE deverá conter, pelo menos: a) diagnóstico dos recursos naturais, da sócio-economia e do marco jurídico-institucional; b)

informações constantes do Sistema de Informações Geográficas; c) cenários tendenciais e alternativos; e) diretrizes gerais e específicas.

- O referido diagnóstico conterá, entre outros dados: a) Unidades dos Sistemas Ambientais, definidas a partir da integração entre os componentes da natureza; b) Potencialidade Natural, definida pelos serviços ambientais dos ecossistemas e pelos recursos naturais disponíveis, incluindo, entre outros, a aptidão agrícola, o potencial madeireiro e o potencial de produtos florestais não-madeireiros, que inclui o potencial para a exploração de produtos derivados da biodiversidade; c) Fragilidade Natural Potencial, definida por indicadores de perda da biodiversidade, vulnerabilidade natural à perda de solo, quantidade e qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos; d) indicação de corredores ecológicos; e) tendências de ocupação e articulação regional, definidas em função das tendências de uso da terra, dos fluxos econômicos e populacionais, da localização das infra-estruturas e circulação da informação; f) incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo.

- As diretrizes gerais e específicas deverão conter, entre outras informações, as seguintes: a) atividades adequadas a cada zona, de acordo com sua fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades; b) necessidades de proteção ambiental e conservação das águas, do solo, do subsolo, da fauna e flora e demais recursos naturais renováveis e não-renováveis; c) critérios para orientar as atividades madeireira e não-madeireira, agrícola, pecuária, pesqueira e de piscicultura, de urbanização, de industrialização, de mineração e de outras opções de uso dos recursos ambientais; d) medidas destinadas a promover, de forma ordenada e integrada, o desenvolvimento ecológico e economicamente sustentável do setor rural, com o objetivo de melhorar a convivência entre a população e os recursos ambientais, inclusive com a previsão de diretrizes para implantação de infra-estrutura de fomento às atividades econômicas; e) planos, programas e projetos dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas fontes de recursos com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona.

- Para o planejamento e a implementação de políticas públicas, bem como para o licenciamento, a concessão de crédito oficial ou benefícios tributários, ou para a assistência técnica de qualquer natureza, as instituições públicas ou privadas observarão os critérios, padrões e obrigações estabelecidos no ZEE, quando existir, sem prejuízo dos previstos na legislação ambiental.

A Política do Meio Ambiente estabelece em seu artigo 10, que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes,

sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. Outrossim, o artigo 12 da Política do Meio Ambiente estabelece que as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Paralelamente, a Política coloca para o Poder Executivo a obrigação de incentivar atividades voltadas para o aprimoramento das técnicas de conservação do meio ambiente, visando: ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental; à fabricação de equipamentos antipoluidores; o apoio a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais. A Política vai ainda mais além, estabelecendo que os órgãos, entidades e programas do Poder Público destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Ainda no título dedicado aos instrumentos para a sua implementação, a Política trata da redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, estabelecendo a obrigatoriedade da apresentação pelo proprietário rural ao IBAMA do Ato Declaratório Ambiental (ADA) – documento onde o proprietário indica as ocorrências de área de preservação permanente, de áreas de utilização limitada, de reflorestamento com fins comerciais e de áreas de exploração extrativa - e uma taxa de vistoria para a comprovação dos dados declarados pelo proprietário. Caso os técnicos do IBAMA verifiquem incompatibilidade entre os dados levantados e os declarados, estes lavrarão, de ofício, novo ADA, contendo os dados reais e o encaminharão à Secretaria da Receita Federal.

### **6.3.2. Política Agrícola Nacional**

A questão rural tem permeado a vida nacional e esteve presente em todos os seus momentos, vindo a constituir-se em um dos fatores determinantes dos rumos tomados pelo país (Hollanda, 1995; Furtado, 1969; Prado Jr., 1969). A expansão das fronteiras agrícola e pecuária no Brasil trouxe, ao lado do agravamento da crise social, problemas ecológicos e ambientais que até então não haviam sido percebidos em toda sua dimensão (Brasil, 1991, p. 125). A utilização crescente de adubos químicos e agrotóxicos, a intensa e concentrada mecanização e as extensas monoculturas voltadas para o mercado externo causaram erosão e a

degradação de terras agrícolas, assim como sérios impactos sobre os recursos florestais, os rios e lagos e o equilíbrio biológico de pragas e doenças (Cardim *et al.* 2002).

É diante deste quadro de relações conflituosas entre os convencionais usos do solo pela atividade agropecuária e a conservação do meio ambiente que se dá a promulgação da Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola<sup>15</sup> nacional, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. (art. 1º, *caput*).

Os pressupostos que fundamentam a política agrícola nacional reconhecem expressamente que a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica<sup>16</sup> da propriedade. (art. 2º, inc. I). Fica aqui reforçada a orientação da Constituição Federal de 1988 de que o cumprimento da função social da propriedade rural está condicionado à utilização racional dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Dentre os objetivos dessa política, incluem-se: eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura (art. 3º, inc. III); proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais (art. 3º, inc. IV); melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural (art. 3º, inc. XVII); promover a saúde animal e a sanidade vegetal (art. 3º, inc. XIII); compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo (art. 3º, inc. VII).

Quanto aos *instrumentos* da política agrícola, a *proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais* (art. 4º, inc. IV) é um de seus principais. Outrossim, a grande maioria deles refere-se à conservação do meio ambiente ou tem influencia sobre as tentativas neste sentido, entre os de maior interesse para esta dissertação, destacam-se: *planejamento agrícola* (art. 4º, inc. I); *pesquisa agrícola tecnológica* (art. 4º, inc. II); *assistência técnica* (art. 4º, inc. III); *defesa da agropecuária* (art. 4º, inc. V); *formação profissional e educação rural* (art. 4º, inc. IX); *garantia da atividade agropecuária*

---

<sup>15</sup> Para os efeitos desta lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais. (art. 1º, parágrafo único).

<sup>16</sup> O artigo 170 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, os seguintes princípios: a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade.

(art. 4º, inc. XII); *irrigação e drenagem* (art. 4º, inc. XV); *mecanização agrícola*<sup>17</sup> (art. 4º, inc. XVIII); *investimentos públicos e privados* (art. 4º, inc. X); *créditos rural e fundiário* (art. 4º, incs. XI e XIX). Para os interesses deste trabalho, uma categoria fundamental de instrumentos da política agrícola é da *tributação e dos incentivos fiscais*, mas o capítulo XVII, que deveria tratar deste assunto, foi inteiramente vetado.

O *planejamento agrícola* será feito de forma democrática e participativa, através de planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais, planos de safras e operativos anuais. Os planos de safra e os planos plurianuais, elaborados de acordo com os instrumentos gerais de planejamento, considerarão o tipo de produto, fatores e ecossistemas homogêneos, o planejamento das ações dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta, as especificidades regionais e estaduais, de acordo com a vocação agrícola e as necessidades diferenciadas de abastecimento, formação de estoque e exportação. Vale dizer, que os instrumentos de política agrícola deverão orientar-se pelos planos plurianuais (art. 7º, parágrafo único) e que o Poder Público deverá proporcionar a integração dos instrumentos de planejamento agrícola com os demais setores da economia (art. 10, inc. I).

A *pesquisa agrícola*, por seu turno, deverá: estar integrada à assistência técnica e extensão rural, aos produtores, comunidades e agroindústrias, devendo ser gerada ou adaptada a partir do conhecimento biológico da integração dos diversos ecossistemas, observando as condições econômicas e culturais dos segmentos sociais do setor produtivo (art. 12, inc. I); dar prioridade ao melhoramento dos materiais genéticos produzidos pelo ambiente natural dos ecossistemas, objetivando o aumento de sua produtividade e preservando ao máximo a sua heterogeneidade genética (art. 12, inc. II); observar as características regionais e gerar tecnologias voltadas para a sanidade animal e vegetal, respeitando a preservação da saúde e do meio ambiente (art. 12, inc. IV).

A *política agrícola* estabelece as características que devem assumir a assistência técnica e a extensão rural ao estabelecer que estes buscarão viabilizar, com o produtor rural, proprietário ou não, suas famílias e organizações, soluções adequadas a seus problemas de produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente (art. 16). Outrossim, a política estabelece que o Poder Público manterá serviço oficial de assistência técnica e extensão rural de caráter educativo, garantindo atendimento gratuito aos pequenos produtores e suas formas associativas, visando, entre outros objetivos: difundir tecnologias necessárias ao

---

<sup>17</sup> O capítulo XXII da política agrícola, dedicado à mecanização agrícola, estabelece para o Poder Público a obrigação de implementar um conjunto de ações no âmbito da mecanização agrícola, para que, com recursos humanos, materiais e financeiros, se alcance, entre outras metas, a divulgação e o estímulo às práticas de mecanização que promovam a conservação do solo e do meio ambiente.

aprimoramento da economia agrícola, à conservação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida do meio rural; identificar tecnologias alternativas juntamente com instituições de pesquisa e produtores rurais (art. 17, *caput*, inc. I e III). Estabelece ainda, que a ação de assistência técnica e extensão rural deverá estar integrada à pesquisa agrícola, aos produtores rurais e suas entidades representativas e às comunidades rurais (art. 18).

A política agrícola nacional destaca sua preocupação com a conservação do meio ambiente ao destinar um capítulo específico ao tratamento deste tema. Este capítulo estabelece que o Poder Público deverá: integrar, a nível de Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios e as comunidades na preservação do meio ambiente e conservação dos recursos naturais; disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora; realizar zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas; promover e/ou estimular a recuperação das áreas em processo de desertificação; desenvolver programas de educação ambiental, a nível formal e informal, dirigidos à população; fomentar a produção de sementes e mudas de essências nativas; coordenar programas de estímulo e incentivo à preservação das nascentes dos cursos d'água e do meio ambiente, bem como o aproveitamento de dejetos animais para conversão em fertilizantes. Estabelece ainda, como responsabilidades do Poder Público, a identificação, em todo o território nacional, das áreas desertificadas<sup>18</sup>, as quais somente poderão ser exploradas mediante a adoção de adequado plano de manejo, com o emprego de tecnologias capazes de interromper o processo de desertificação e de promover a recuperação dessas áreas (art. 21-A).

No que se refere às responsabilidades das pessoas jurídicas de direito privado, a política agrícola nacional estabelece que a fiscalização e o uso racional dos recursos naturais do meio ambiente é também de responsabilidade dos proprietários de direito, dos beneficiários da reforma agrária e dos ocupantes temporários dos imóveis rurais. (art. 19, parágrafo único). A política estabelece ainda, que as empresas que exploram economicamente águas represadas e as concessionárias de energia elétrica serão responsáveis pelas alterações ambientais por elas provocadas e obrigadas a recuperação do meio ambiente, na área de abrangência de suas respectivas bacias hidrográficas (art. 23).

Como unidade básica de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais, a política agrícola adota as bacias hidrográficas (art. 20). A política determina que a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais terá programas plurianuais

---

<sup>18</sup> O art. 102 da política agrícola nacional estabelece que o solo deve ser respeitado como patrimônio natural do País e atribui ao Poder Público e aos proprietários rurais a responsabilidade de combater a erosão dos solos.

e planos operativos anuais elaborados pelos órgãos competentes, mantidos ou não pelo Poder Público, sob a coordenação da União e das Unidades da Federação (art. 26).

A política agrícola estabelece que a prestação de serviços e aplicações de recursos pelo Poder Público em atividades agrícolas devem ter por premissa básica o uso tecnicamente indicado, o manejo racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente (art. 22). Vale dizer, que o investimento público mereceu um capítulo específico nesta política (art. 47), curioso, no entanto, é o fato deste capítulo encarregar o Poder Público de implantar obras de impactos inevitáveis sobre a conservação do meio ambiente, tais como barragens, açudes, perfuração de poços, diques e comportas para projetos de irrigação, retificação de cursos de água e drenagens de áreas alagadiças, obras de saneamento básico e construção de estradas<sup>19</sup>, muito embora o objetivo destas obras deva ser o bem-estar das comunidades rurais.

O capítulo dedicado à defesa agropecuária também interessa às preocupações ambientais deste trabalho, uma vez que os seus objetivos constituem-se em assegurar: a sanidade das populações vegetais; a saúde dos rebanhos animais; a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária e a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores (art. 27-A). Para a consecução desses objetivos o Poder Público contará prioritariamente com ações de vigilância sanitária (art. 27-A, § 1º).

Um capítulo da política agrícola que se reveste de especial interesse para a presente dissertação é o capítulo X, nele o legislador perdeu uma singular oportunidade de regular finalmente um dos temas centrais de nosso trabalho: a função social da propriedade rural. O capítulo, denominado *Do Produtor Rural, da Propriedade Rural e sua Função Social*, teve todos os seus artigos vetados. As razões dos vetos fundam-se no fato de que de que o disposto nos dois artigos deste capítulo ofereceriam conceituações imprecisas, ao buscar definir o produtor rural e a propriedade rural, reclamando, portanto, o veto por contrariar o interesse público. É interessante ressaltar, todavia, que, nesta oportunidade, o legislador sequer esboçou uma regulamentação para a função social da propriedade rural definida no artigo 186 da Constituição Federal.

A política estabelece que o crédito rural, terá como objetivo incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente. O crédito rural pode ser ainda usado sob a modalidade de crédito fundiário para a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários

---

<sup>19</sup> O capítulo da política agrícola nacional dedicado à eletrificação rural estabelece, no inciso III do art. 94, que o Poder Público incentivará prioritariamente os programas de florestamento energético e manejo florestal, em conformidade com a legislação ambiental, nas propriedades rurais;

e trabalhadores rurais (arts. 48 e 49). A aprovação do crédito rural levará sempre em conta o zoneamento agroecológico (art. 50 § 3º).

A política agrícola obrigava o proprietário, através do disposto no seu art. 99, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista no Código Florestal, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL). Num retrocesso infeliz do legislador, esta determinação foi revogada pela Medida Provisória nº 1956-49, de 27 de abril de 2000. Por outro lado, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, acrescenta ao artigo 44 do Código Florestal disposições que determinam que o proprietário ou possuidor de imóvel rural deve tomar, isolada ou conjuntamente, as seguintes medidas: recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; conduzir a regeneração natural da reserva legal; ou compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia. Leroy et al. (2002, p. 167) apresentam uma visão interessante a respeito do jogo de forças envolvido na definição desta questão:

*“O conflito sobre a revisão do Código Florestal pode ser interpretado como um conflito entre a privatização do meio ambiente, defendida pelos grandes produtores rurais, e a Constituição de 1988, que o coloca como Bem Comum. Ao exigirem que o Código Florestal lhes permita reduzir a percentagem de área a ser preservada, os grandes produtores dizem: ‘a propriedade é nossa e queremos explorá-la do modo que nos convém’”.*

Embora o capítulo específico sobre tributação e incentivos fiscais previsto para a política agrícola tenha sido integralmente vetado, o capítulo das disposições finais estabelece aos órgãos competentes do Poder público a obrigação de conceder incentivos especiais ao proprietário rural que: preservar e conservar a cobertura florestal nativa existente na propriedade; recuperar com espécies nativas ou ecologicamente adaptadas as áreas já devastadas de sua propriedade; sofrer limitação ou restrição no uso de recursos naturais existentes na sua propriedade, para fins de proteção dos ecossistemas, mediante ato do órgão competente, federal ou estadual (art. 103, incs. I, II, III). O legislador vai além destas disposições, estabelece ainda, o que se entende por incentivos para os efeitos da política agrícola e inclui neste rol: a prioridade na obtenção de apoio financeiro oficial, através da concessão de crédito rural e outros tipos de financiamentos, bem como a cobertura do seguro agrícola concedidos pelo Poder Público; a prioridade na concessão de benefícios associados a programas de infra-estrutura rural, notadamente de energização, irrigação, armazenagem, telefonia e habitação; a preferência na prestação de serviços oficiais de assistência técnica e de fomento, através dos órgãos competentes; o fornecimento de mudas de espécies nativas



e/ou ecologicamente adaptadas produzidas com a finalidade de recompor a cobertura florestal; o apoio técnico-educativo no desenvolvimento de projetos de preservação, conservação e recuperação ambiental (art. 103, parágrafo único e incs.).

Finalmente, cumpre analisar o capítulo dedicado à tributação e aos incentivos fiscais. Neste capítulo, o legislador poderia ter aproveitado as potencialidades extrafiscais do Imposto Territorial Rural em toda a sua gama de possibilidades, perdeu notável oportunidade de instrumentalizar o uso deste importante instrumento de implementação de políticas públicas. No entanto, o legislador preocupou-se: com a isenção, do Imposto sobre Produtos Industrializados sobre máquinas e implementos para a exploração agrícola; com a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias na venda de fertilizantes, defensivos, vacinas, ração animal, calcário agrícola e outros insumos de utilização exclusiva na exploração agrícola. Previu ainda, que os produtos de consumo básico, os hortigranjeiros, as sementes puras e melhoradas, de origem animal e vegetal, os reprodutores puros de origem e as vacinas teriam tratamento fiscal favorecida.

A política agrícola ratificaria a natureza jurídica não comercial do ato cooperativo, isentando-o de tributação. Estabeleceria ainda, que as cooperativas de produtores teriam prioridade na aplicação de recursos e incentivos fiscais regionais para implantação de agroindústria. Seriam estabelecidos incentivos fiscais para empresas rurais, produtores rurais e suas formas associativas, que desenvolvem pesquisas voltadas aos pequenos produtores, compatíveis com as diretrizes contidas nesta Lei e cujos resultados sejam de domínio público.

No que se referia diretamente à utilização de incentivos ou desestímulos fiscais para a conservação do meio ambiente, a política agrícola previa a suspensão imediata dos incentivos fiscais concedidos para empresas rurais, produtores rurais e suas formas associativas, que, comprovadamente, no desenvolvimento da exploração incentivada, causassem danos ao meio ambiente, ficando instituída a obrigatoriedade de devolução destes incentivos. Estabelecia que na concessão de incentivos fiscais à agricultura e pecuária, na região amazônica, teriam preferência os projetos localizados em áreas de campos naturais e cerrados e aqueles destinados às atividades regenerativas das áreas já desmatadas.

A política agrícola estabelecia uma taxa equivalente sobre o faturamento bruto das empresas instaladas na Zona Franca de Manaus, nas Zonas de Processamento de Exportação e outras áreas de concessão de incentivos fiscais especiais, existentes ou que viessem a ser criadas e que usufruíssem plenamente dos benefícios proporcionados pela legislação. Os recursos provenientes dessa tributação destinar-se-iam ao financiamento de atividades agrícolas, pesqueiras, florestais e extrativistas não predatórias de pequenos produtores,

localizados na respectiva região onde a receita fosse gerada, cabendo a gerência da mesma ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CAPA).

O capítulo sobre incentivos fiscais considerava ainda, o tratamento fiscal diferenciado para os grandes biomas brasileiros. Estabelecia que toda a área do Pantanal e Peripantanal deveriam receber tratamento tributário e creditício diferenciado, buscando a preservação ambiental, a manutenção dos hábitos tradicionais agropecuários do pantaneiro e o fortalecimento de suas atividades econômicas e ecologicamente viáveis. Vedava a instalação de indústrias de explorações minerais danosas na região pantaneira e estabelecia que as obras, os projetos e empreendimentos que envolvessem desmatamento e outras alterações ambientais nestas áreas deveriam ter estudos e anuência dos órgãos oficiais de proteção ao meio ambiente e aprovação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA). Para a área da Floresta Amazônica brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, da Zona Costeira e suas regiões perimetrais, a política agrícola determinava o estabelecimento de tratamento tributário e creditício diferenciado e incentivos fiscais, buscando a preservação ambiental, a manutenção dos hábitos agrícolas tradicionais das populações que nelas vivessem e trabalhassem e o fortalecimento de suas atividades econômicas ecologicamente viáveis.

Até mesmo a tributação compensatória de produtos agrícolas importados que recebessem no país de origem quaisquer vantagens, estímulos tributários ou subsídios diretos e indiretos cujos preços de internação no mercado nacional caracterizarem concorrência ao produto brasileiro similar, a critério do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), mereceu atenção do legislador.

No entanto, cumpre ressaltar que este capítulo foi inteiramente vetado pelo poder executivo. O poder executivo alega que o veto atinge na íntegra o capítulo XVII, por colidir com os artigos 151, inciso III, 155, inciso XII, letra "g", e 192, da Constituição Federal, ao interferirem atribuições dos Estados e Municípios, além de cuidar de matéria a ser tratada em lei complementar.

A única referência expressa ao uso extrafiscal do Imposto Territorial Rural na política agrícola encontra-se no capítulo das disposições finais, no artigo 104. Referência que funda-se no já disposto pelo Código Florestal e incorporado pela legislação ordinária que regula o ITR, já analisada anteriormente no Capítulo 1, quando este trabalho tratou da sistemática atual deste imposto.

### **6.3.3. Política fundiária**

A Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, continua sendo o principal documento legal a referenciar a política fundiária brasileira. Esta

Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola (art. 1º).

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º desta Lei oferecem importantes definições para o esta dissertação:

*“§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.*

*§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país”.*

Seu artigo 2º confirma uma determinação constitucional igualmente importante para o este trabalho ao dispor que é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra<sup>20</sup>, condicionada pela sua função social. Mais adiante, na seção em que trata das terras particulares, o Estatuto da Terra reforça a determinação constitucional ao dispor que à propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo (art. 12) e que o Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem a sua função social (art. 13). Mais adiante, em seu artigo 16, o Estatuto dispõe que a Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. Reafirmando o que já fora assentado nos referidos artigos, o capítulo das disposições finais traz inscrita em seu artigo 103 a orientação de que a aplicação do Estatuto da Terra deverá objetivar, *“antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário do país, de acordo com os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”*. O Decreto n.º 55.891, de 31 de março de 1965, que regulamenta o Estatuto da Terra dispõe em seu artigo 1º que a Reforma Agrária e a Política Agrícola terão por objetivos primordiais: a) a Reforma Agrária: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio; b) A Política Agrícola: a promoção das providências de amparo à propriedade rural, que se destinem a orientar, nos interesses da economia rural, as atividades

---

<sup>20</sup> O Decreto n.º 59.428, de 27 de outubro de 1966, que trata da implantação de núcleos de colonização, confirma estas disposições ao afirmar em seu artigo 1º a política de acesso a propriedade rural, a ser desenvolvida na forma estabelecida no Estatuto da Terra terá por objetivos primordiais: a) promover medidas destinadas a melhorar a estrutura agrária do País; b) vincular à propriedade, quem trabalha a terra agrícola satisfazendo normas sócio-fundiárias que mais se ajustem à dignificação da pessoa humana.

agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País. É importante ressaltar que à época da elaboração do Estatuto da Terra as questões ambientais não faziam parte da agenda política e as disposições sobre o aumento da produtividade e mesmo sobre o atendimento da função social da propriedade não as consideravam.

Para o cumprimento do disposto no artigo 13 do Estatuto da Terra, o parágrafo 2º do artigo 2º, coloca para o Poder Público os importantes deveres de: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

Para promover o acesso à propriedade rural, mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, o Poder Público poderá valer-se das seguintes medidas (art. 17): a) desapropriação por interesse social; b) doação; c) compra e venda; d) arrecadação dos bens vagos; e) reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros; f) herança ou legado.

A desapropriação por interesse social, instrumento historicamente mais utilizado pelo Poder Público, tem por fim, de acordo com o Estatuto (art. 18): a) condicionar o uso da terra à sua função social; b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade; c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica de regiões; e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Corroborando o disposto no item *h*, o inciso III do artigo 20 estabelece que as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público nas áreas prioritárias recairão, entre outras possibilidades, sobre as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais. A Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 dispõe que a propriedade rural que não cumprir a sua função social é passível de desapropriação, competindo à União a sua desapropriação por interesse social, mediante a prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. Esta mesma lei

regulamenta os dispositivos constitucionais<sup>21</sup> referentes ao cumprimento da função social da propriedade rural e estabelece que (art. 9º, §§1 a 5): a) 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; b) 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; c) 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; d) 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; e) 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. Além disso, o Decreto n.º 433, de 24 de janeiro de 1992, determina em seu artigo 3º que não serão adquiridos imóveis rurais inadequados para a implantação de projeto de assentamento ou que, por suas características e peculiaridades, não devam ser utilizados em atividades agropecuárias, segundo o IBAMA.

Para efeito do que dispõe esta lei (§§ 1º a 7º do 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 e consideram-se não aproveitáveis: a) as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes; b) as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal; c) as áreas sob efetiva exploração mineral; e) as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Outra forma de acesso à propriedade, é a colonização, assim definida pelo artigo 5º do Decreto n.º 59.428, de 27 de outubro de 1966:

*“Colonização é toda atividade oficial ou particular destinada a dar acesso à propriedade da terra e a promover seu aproveitamento econômico, mediante o exercício de atividades agrícolas, pecuárias e agro-industriais, através da divisão em lotes ou*

---

<sup>21</sup> O artigo 186 da Constituição Federal dispõe que função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, os seguintes requisitos: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

*parcelas, dimensionados de acordo com as regiões definidas na regulamentação do Estatuto da Terra, ou através das cooperativas de produção nela previstas”.*

A colonização será executada tendo em vista, entre outras medidas: a integração e o progresso econômico-social do parceleiro; a conservação dos recursos naturais; e, a recuperação social e econômica de determinadas áreas. De acordo com o referido Decreto, os programas de colonização deverão verificar, entre outras condições relativas às terras a serem utilizadas, as seguintes: existência de estudos básicos de avaliação dos recursos naturais; e, condições de salubridade e saneamento.

A operacionalização<sup>22</sup> da política fundiária, a exemplo das demais políticas estudadas neste trabalho, também compreende a elaboração de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos (art. 33). Cabe ao INCRA a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária, que terá como conteúdo mínimo (art. 34): a) a delimitação de áreas regionais prioritárias; b) a especificação dos órgãos regionais, zonas e locais, que vierem a ser criados para a execução e a administração da Reforma Agrária; c) a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais; d) a hierarquização das medidas a serem programadas pelos órgãos públicos, nas áreas prioritárias, nos setores de obras de saneamento, educação e assistência técnica; e) a fixação dos limites das dotações destinadas à execução do Plano Nacional e de cada um dos planos regionais. Uma vez aprovados, os Planos terão prioridade absoluta para atuação dos órgãos e serviços federais já existentes nas áreas escolhidas.

Quanto aos Planos Regionais de Reforma Agrária, o Estatuto dispõe que estes antecederão sempre qualquer desapropriação por interesse social, e serão elaborados pelas Delegacias Regionais do INCRA, obedecendo aos seguintes requisitos mínimos: a) delimitação da área de ação; b) determinação dos objetivos específicos da Reforma Agrária na região respectiva; c) fixação das prioridades regionais; extensão e localização das áreas desapropriáveis; d) previsão das obras de melhoria; estimativa das inversões necessárias e dos custos. Por outro lado, os projetos elaborados para regiões geo-econômicas ou grupos de imóveis rurais, que possam ser tratados em comum, deverão consignar: a) o levantamento sócio-econômico da área; b) os tipos e as unidades de exploração econômica perfeitamente determinados e caracterizados; c) as obras de infra-estrutura e os órgãos de defesa econômica dos parceleiros necessários à implementação do projeto; d) o custo dos investimentos e o seu esquema de aplicação; e) os serviços essenciais a serem instalados no centro da comunidade; f) a renda familiar que se pretende alcançar; g) a colaboração a ser recebida dos órgãos públicos ou privados que celebrarem convênios ou acordos para a execução do projeto.

---

<sup>22</sup> Outrossim, as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual, conforme o disposto no artigo 24 do Estatuto da Terra.

Mais uma vez, a exemplo do que se verifica nas demais políticas estudadas, a política fundiária também trabalha com a ferramenta do zoneamento, neste caso específico, um zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária, visando a definir: a) as regiões críticas que estão exigindo reforma agrária com progressiva eliminação dos minifúndios e dos latifúndios; b) as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, em que não ocorram tensões nas estruturas demográficas e agrárias; c) as regiões já economicamente ocupadas em que predomine economia de subsistência e cujos lavradores e pecuaristas careçam de assistência adequada; d) as regiões ainda em fase de ocupação econômica, carentes de programa de desbravamento, povoamento e colonização de áreas pioneiras (art. 43). Os zoneamentos de que trata o Estatuto têm como objetivos estabelecer as diretrizes da política agrária a ser adotada em cada tipo de região e programar a ação dos órgãos governamentais para o desenvolvimento do setor rural nas regiões delimitadas como de maior significação econômica e social (art. 44). Os elementos fundamentais para a elaboração do zoneamento e caracterização das áreas prioritárias, de acordo com as disposições do Estatuto, são: a) a posição geográfica das áreas, em relação aos centros econômicos de várias ordens, existentes no país; b) o grau de intensidade de ocorrência de áreas em imóveis rurais acima de mil hectares e abaixo de cinquenta hectares; c) o número médio de hectares por pessoa ocupada; d) as populações rurais, seu incremento anual e a densidade específica da população agrícola; e) a relação entre o número de proprietários e o número de rendeiros, parceiros e assalariados em cada área. Os trabalhos de zoneamento serão completados por levantamentos e análises elaborados pelo INCRA, com vistas a: a) orientar as disponibilidades agropecuárias nas áreas sob o controle do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária quanto à melhor destinação econômica das terras, adoção de práticas adequadas segundo as condições ecológicas, capacidade potencial de uso e mercados interno e externo; b) recuperar, diretamente, mediante projetos especiais, as áreas degradadas em virtude de uso predatório e ausência de medidas de proteção dos recursos naturais renováveis e que se situem em regiões de elevado valor econômico. É interessante notar que o zoneamento aqui estabelecido remonta a uma época em que as preocupações com a conservação do meio ambiente não eram tão fortes como atualmente, daí o enfoque predominante sobre a sustentabilidade socioeconômica da propriedade. Na prática, o ideal é que tenhamos zoneamentos ecológico-econômicos (ZEE) levando em conta os interesses das políticas estudadas neste trabalho e propondo intervenções coordenadas.

O Decreto n.º 55.891, de 31 de março de 1965, que regulamenta trechos do Estatuto da Terra, estabelece que as finalidades, critérios e normas para a elaboração do zoneamento. De acordo com seu artigo 27, o zoneamento visa a delimitar regiões homogêneas, tanto sob o

prisma sócio-econômico, como das características da estrutura agrária do país, com o objetivo de definir: a) as regiões críticas que estão exigindo reforma agrária, com progressiva eliminação dos minifúndios e dos latifúndios; b) as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, e em que não ocorram tensões sociais; c) as regiões já economicamente ocupadas, nas quais predomine uma economia de subsistência, e cujos agricultores careçam de assistência adequada; d) as regiões ainda em fase de ocupação econômica e carentes de programas de desbravamento, de povoamento e de colonização em áreas pioneiras. O INCRA deverá elaborar levantamentos e análises para atualização e complementação do zoneamento do país, com o objetivo de (art. 29, incs. I e II): a) orientar as disponibilidades agropecuárias nas áreas sob seu controle, quanto à melhor destinação econômica das terras, quanto à adoção de práticas adequadas segundo as condições ecológicas e quanto à capacidade potencial do uso da terra e dos mercados interno e externo; b) recuperar diretamente, mediante projetos especiais, as áreas degradadas em virtude de uso predatório e de ausência de medidas de conservação dos recursos naturais renováveis e que se situem em regiões de elevado valor econômico.

Paralelamente ao zoneamento aqui aludido, o Estatuto estabelece em seu artigo 5º que a dimensão da área dos módulos<sup>23</sup> de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer. O Estatuto estabelece também a promoção de levantamentos para a elaboração do cadastro de imóveis rurais<sup>24</sup> em todo o país.

O Estatuto da Terra dedica, no seu título III, que trata da Política de Desenvolvimento Rural, dedica um capítulo inteiro ao principal objeto de estudo desta dissertação - a tributação da terra, a seguir, seus pormenores. Já na sua primeira seção, o Estatuto coloca para o Poder Público a obrigação de se utilizar como incentivo à política de desenvolvimento rural a tributação progressiva da terra, o Imposto de Renda a colonização pública e particular, a

---

<sup>23</sup> De acordo com o art. 11 do Decreto n.º 55.891, de 31 de março de 1965, o módulo rural, tem como finalidade primordial estabelecer uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico. O módulo rural será estabelecido para zonas de características ecológicas e econômicas homogêneas, levando em conta os diversos tipos de exploração, em função: a) da localização e dos meios de acesso do imóvel em relação aos grandes mercados; b) das características ecológicas das áreas em que se situam; c) dos tipos de exploração predominante na respectiva zona.

<sup>24</sup> A Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural, que compreende: a) Cadastro de Imóveis Rurais; b) Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; c) Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais; d) Cadastro de Terras Públicas. Cria também o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, com 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. Mais recentemente, a o Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002, que regulamentou a Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001, estabeleceu para os cartórios de registro de imóveis e os de notas a obrigação de prestar mensalmente informações a respeito da ocorrência de qualquer das situações a seguir, referentes à propriedade rural, incluindo os imóveis destacados do patrimônio público: a) mudanças de titularidade; b) parcelamento; c) desmembramento; d) loteamento; e) rememoração; f) retificação de área; g) reserva legal e particular do patrimônio natural; h) outras limitações e restrições de caráter ambiental.



assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, a regulamentação do uso e posse temporários da terra. Esses instrumentos têm, de acordo com o Estatuto, o seguinte objetivo (art 47, incs. I a IV): a) desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; b) estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; c) proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária; d) aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.

Mais adiante, o Estatuto reserva um capítulo para tratar do Imposto Territorial Rural, estabelecendo, entre outras coisas, que as normas gerais para a fixação do imposto obedecerão a critérios de progressividade e regressividade, e levarão em conta os seguintes fatores (art. 49, incs. I a VII): a) os valores da terra e das benfeitorias do imóvel; b) a área e dimensões do imóvel e das glebas de diferentes usos; c) a situação do imóvel em relação aos elementos do inciso II do artigo 46; d) as condições técnicas e econômicas de exploração agropecuária-industrial; e) a natureza da posse e as condições de contratos de arrendatários, parceiros e assalariados; f) a classificação das terras e suas firmas de uso e rentabilidade; g) a área total agricultável do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário no país. O mesmo artigo 49 estabelece para os proprietários a obrigação de fazer declaração de propriedade, mencionando os fatores elencados acima para a sua inscrição cadastral, em caso de verificação de dolo ou má-fé dos proprietários na informação desses dados, estes ficam obrigados ao pagamento em dobro dos tributos realmente devidos, além das multas decorrentes das despesas com as verificações necessárias.

O artigo 50 do Estatuto estabelece uma complicada fórmula para o cálculo do valor básico do imposto. Seu *caput* assim dispõe: “*O valor básico do imposto será determinado em alíquota de dois décimos por cento sobre o valor real da terra nua, declarado pelo proprietário e não impugnado pelo órgão competente, ou resultante da avaliação cadastral*”. Por sua vez, seus parágrafos estabelecem um coeficiente de progressividade da alíquota do imposto em função do tamanho da propriedade e um coeficiente de progressividade ou regressividade referindo-se à proximidade dos centros consumidores de seus produtos e ao estado de conservação e à natureza das vias de acesso a esses centros. Este último coeficiente será ainda multiplicado por um outro que variará de acordo com a natureza da posse as condições dos contratos de trabalho. O valor resultante de todas essas operações, será finalmente multiplicado por outro coeficiente que leva em conta as condições técnico-econômicas de exploração da propriedade, de acordo com o disposto nas alíneas “a” e “b” do parágrafo terceiro do artigo 50.

Os coeficientes de progressividade anteriormente expostos, só serão aplicados às terras não aproveitadas racionalmente. Além disso, o Estatuto incorpora as disposições da legislação florestal e estabelece que as florestas ou matas, as áreas de reflorestamento e as por elas ocupadas, cuja conservação for necessária, não podem ser tributadas. Por seu turno, a Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, estabelece em seu art. 10, que os referidos coeficientes de progressividade e regressividade não serão aplicados às áreas do imóvel que, comprovadamente, sejam utilizados em exploração mineral, ou que forem destinados a programas e projetos de colonização particular, desde que satisfeitas as exigências e requisitos regulamentares.

Mais à frente, no parágrafo 4º do art. 52, o Estatuto dispõe que as atividades de assistência técnica nas áreas prioritárias de Reforma Agrária terão, entre outros, os seguintes objetivos: a) a planificação de empreendimentos e atividades agrícolas; b) a elevação do nível sanitário, através de serviços próprios de saúde e saneamento rural, melhoria de habitação e de capacitação de lavradores e criadores, bem como de suas famílias; c) a criação do espírito empresarial e a formação adequada em economia doméstica, indispensável à gerência dos pequenos estabelecimentos rurais e à administração da própria vida familiar; d) a transmissão de conhecimentos e acesso a meios técnicos concernentes a métodos e práticas agropecuárias e extrativas, visando a escolha econômica das culturas e criações, a racional implantação e desenvolvimento, e ao emprego de medidas de defesa sanitária, vegetal e animal; e) o auxílio e a assistência para o uso racional do solo, a execução de planos de reflorestamento, a obtenção de crédito e financiamento, a defesa e preservação dos recursos naturais; f) a promoção, entre os agricultores, do espírito de liderança e de associativismo.

Finalmente, o artigo 119 do Estatuto da Terra deixa claro que: *“Não poderão gozar dos benefícios desta Lei, inclusive a obtenção de financiamentos, empréstimos e outras facilidades financeiras, os proprietários de imóveis rurais, cujos certificados de cadastro os classifiquem na forma prevista no artigo 4º, inciso V”*. O inciso V do artigo 4º refere-se aos imóveis rurais classificados como “latifúndio”.

A Lei n.º 4.829, de 5 de novembro de 1965, que institucionaliza o crédito rural também faz menção à conservação do meio ambiente, mesmo que de uma forma tímida, ao especificar entre seus objetivos o de incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo.

A questão dos assentamentos de reforma agrária merece atenção especial em razão de suas especificidades. A Instrução Normativa n.º 15, de 30 de março de 2004, do Incra, dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária. Estabelece para isto alguns pressupostos, expressos sob a forma de obrigações a

serem cumpridas pelo INCRA na implantação dos assentamentos de reforma agrária<sup>25</sup>, são os seguintes: a) garantir a efetiva participação dos assentamentos nas atividades de planejamento e execução das ações relativas ao desenvolvimento territorial; b) aportar os recursos orçamentários e financeiros preferencialmente de forma global e não fragmentada; c) garantir a Assistência Técnica desde o início da Implantação do Assentamento, de forma a definir o modelo de exploração da área, organização espacial, moradia, infra-estrutura básica, licenciamento ambiental e serviços sociais; d) qualificar e adequar as normas ambientais como ação e condição necessária à implantação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA promovendo a exploração racional e sustentável da área e a melhoria de qualidade de vida dos assentados; e) fortalecer o processo de constituição da capacidade organizativa, com base na cooperação e no associativismo das famílias assentadas; f) articular e integrar as políticas públicas de assistência técnica, extensão rural, educação, saúde, cultura, eletrificação rural, saneamento básico, necessárias ao desenvolvimento do projeto de assentamento; g) possibilitar que as áreas reformadas sejam indutoras do Desenvolvimento Territorial combatendo as causas da fome e da pobreza. Dentre as ações e instrumentos para implementação dos assentamentos a Instrução Normativa prevê serviços e iniciativas governamentais e não-governamentais indispensáveis à promoção de desenvolvimento rural sustentável nos assentamentos, mereceram destaque os seguintes: a) criação de projetos; b) cadastro e seleção de candidatos; c) contrato de concessão de uso; d) créditos apoio à instalação e aquisição de materiais de construção; e) Serviços: I) Assessoria Técnica, Social e Ambiental - ATES (Projeto de Exploração Anual - PEA, Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA e Plano de Recuperação do Assentamento - PRA), II) topografia; f) infra-estrutura básica: I) estradas; II) energia; III) Água; f) crédito Pronaf “A”; g) supervisão e acompanhamento; h) manejo de recursos naturais.

#### **6.4. O ITR como instrumento para a integração de políticas públicas e a conservação do meio ambiente**

Nos itens anteriores deste capítulo foi descrito como estão estruturadas as políticas públicas indispensáveis ao tratamento do objeto de estudo deste trabalho. Na abordagem dessas políticas, foram ressaltadas as implicações das mesmas para a conservação dos

---

<sup>25</sup> A referida Instrução Normativa conceitua o projeto de assentamento como um conjunto de ações, em área destinada à reforma agrária, planejadas de natureza interdisciplinar e multisetorial integradas ao desenvolvimento territorial e regional, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do trabalhador rural e de seus familiares.

recursos naturais abrigados pela propriedade rural e o papel da tributação da terra nestas mesmas políticas. Tendo apresentado as políticas em seus traços mais marcantes, agora o presente trabalho tratará dos seus principais pontos de interseção, vistos sob a ótica estrita do nosso objeto de estudo.

Diante do fato de que toda a legislação ordinária está fundada na Constituição Federal, e não pode dispor contrariamente ao seu texto, sob pena de invalidez, será então visto como como são tratadas na Constituição Federal a utilização da propriedade rural no Brasil, o imposto territorial rural e o papel do Poder Público como promotor das políticas públicas.

Já no primeiro título da CF/88, que trata dos princípios fundamentais do Estado brasileiro, encontra-se entre seus fundamentos a dignidade da pessoa humana<sup>26</sup> (art. 1º, inc. III). Mais adiante, no artigo 4º, a CF/88 dispõe que o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos, entre outros princípios. O parágrafo 3º do artigo 5º da CF/88 estabelece ainda, que: “§ 3º *Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais*”. Considerando que o *direito ao meio ambiente equilibrado* (art. 225, CF/88) está inscrito no rol dos direitos humanos de terceira geração, este dispositivo se reveste de fundamental importância para este trabalho, pois as políticas aqui estudadas, e a própria Constituição Federal foram concebidas sob um paradigma de desenvolvimento que não considerava as dimensões da sustentabilidade como as entendemos atualmente. Hoje, a questão da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões tem servido de orientação para a elaboração de políticas públicas por todo o planeta. Este processo culminou com a aprovação de tratados e convenções internacionais. Diante disto, as políticas aqui estudadas têm que passar por esses filtros e considerar as obrigações assumidas nestes documentos internacionais.

No título seguinte, que trata dos direitos e garantias fundamentais, em seu capítulo primeiro, que indica os direitos e deveres individuais e coletivos, a Constituição garante em seu artigo 5º o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (*caput* e inc. XXII), o direito à propriedade está condicionado ao atendimento da sua função social (inc. XXIII). Dispõe o parágrafo primeiro deste artigo, que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Por sua vez, o parágrafo segundo deste artigo inclui entre os direitos e garantias expressos na Constituição, outros decorrentes do

---

<sup>26</sup> Na dignidade da pessoa humana se assenta toda a construção dos direitos humanos em todas as suas ricas manifestações.

regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O papel do Estado como agente de planejamento, de formulação de políticas públicas está inscrito no Título VII da CF/88, que se refere à ordem econômica e financeira. A esse respeito, o artigo 174, assim dispõe:

*“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

*§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.*

É importante, diante disto, ressaltar os princípios da ordem econômica estabelecidos no artigo 170, do capítulo dos princípios gerais da atividade econômica, uma vez que estes princípios estariam assim a balizar as atividades de planejamento estatais.

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*(...)*

*II - propriedade privada;*

*III - função social da propriedade;*

*VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*

*(...)”.*

O processo de planejamento e gestão de políticas públicas, que compreende a elaboração de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, e orçamentos anuais, far-se-ão através de leis de iniciativa do Poder Executivo. Deverão atender, aos seguintes requisitos previstos no art. 165 da CF/88:

*“§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

*§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

*(...)*

*§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.*

Considerando que este trabalho sugere a utilização de um imposto como ferramenta para a implementação de políticas públicas federais, é oportuno ressaltar as competências da União. Entre as suas competências exclusivas estão a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF/88). Entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão a: proteção do meio ambiente e combate à poluição em

qualquer das suas formas (art. 23, VI, CF/88); preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII, CF/88). Quanto à competência legislativa, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, entre outros assuntos, sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, inc. VI, CF/88); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, inc. VIII, CF/88).

Na seção III, do capítulo que trata do Sistema Tributário Nacional, do título que trata da tributação e do orçamento, figura o rol de impostos de competência da União, entre eles está o que interessa a esta dissertação, o Imposto Territorial Rural – ITR. Os incisos do parágrafo 4º do artigo 153, dispõem que o ITR:

- “I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;*  
*II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;*  
*III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal”.*

Na repartição das receitas tributárias provenientes da arrecadação do ITR, cinquenta por cento do produto dessa arrecadação pertencem à União e cinquenta por cento aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo aos Municípios a totalidade do produto da arrecadação na hipótese da opção a que se refere o inciso III do § 4º do artigo 153 da CF/88.

As políticas públicas objeto deste estudo mereceram tratamento constitucional. No título VII, que trata da ordem econômica e financeira, estão inscritas as políticas agrícola e fundiária, bem como dispositivos referentes à reforma agrária. A seguir, as considerações principais acerca desses temas:

- “Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:*  
*I - os instrumentos creditícios e fiscais;*  
*(...)*  
*§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.*  
*§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária”.*

Do disposto neste artigo, depreende-se a necessária coordenação entre as políticas ligadas à propriedade rural. É notável, também, o destaque que recebem os instrumentos creditícios e fiscais.

Considerando que o direito de propriedade está condicionado ao atendimento da sua *função social* e, para tanto, condicionado ao atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 186 e em sua regulamentação, disposta nos parágrafos 1 a 5 do artigo 9º da Lei n.º 8.629, de

25 de fevereiro de 1993 (cf. pp. 54/55). Fica clara a necessidade de coordenação das políticas agrícola e fundiária com a política de meio ambiente. Os dispositivos relativos ao meio ambiente estão inscritos no título VIII, relativo à ordem social. O *caput* do artigo 225 estabelece que: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”.

Para que este direito esteja assegurado, ao poder público estão colocados um rol de responsabilidades (art. 225, e inc. I e seguintes):

*I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*

*(...)*

*III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

*IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*

*V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;*

*(...)*

*VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.*

Além disso, a CF/88 coloca para aqueles que incorrerem em condutas lesivas ao meio ambiente, sejam pessoas físicas ou jurídicas, sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados. Estabelece ainda, proteção especial para a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, considerados patrimônio nacional, com utilização regulada por lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Finalmente, torna indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Todas essas disposições têm implicações no uso da propriedade rural.

Foi visto que a efetivação dos dispositivos constitucionais acerca do uso da propriedade rural e da conservação do meio ambiente tem implicações intersetoriais, reforçando o imbricamento entre as políticas objeto deste estudo. Será visto agora que as políticas estudadas trazem em seu bojo elementos comuns, que as entrelaçam ainda mais e contribuem para as proposições que serão feitas com este trabalho. A análise vai se basear em sete temas fundamentais para as pretensões do trabalho e que encontram tratamento nas políticas estudadas: *função social da propriedade; objetivos e princípios das políticas; deveres colocados para o Poder Público; instrumentos de implementação das políticas; zoneamento; planejamento; e, tributação.*

#### 6.4.1. A função social da propriedade nas políticas estudadas

Diante do exposto nos itens anteriores, no que se refere ao cumprimento da função social da propriedade rural e suas implicações em termos ambientais, verifica-se que a Política Nacional do Meio Ambiente tem profundas implicações sobre o uso da propriedade rural. Curioso, no entanto, o fato desta política não fazer menção especial à função social da propriedade. A Política Agrícola e a política fundiária vão referir-se expressamente a este tema.

Embora a Política Agrícola Nacional previsse um Capítulo específico denominado *Do Produtor Rural, da Propriedade Rural e sua Função Social*, este foi inteiramente vetado. No entanto, é de se considerar que a Política Agrícola estabelece como responsabilidade para as pessoas jurídicas de direito privado, os proprietários, a fiscalização e o uso racional dos recursos naturais e do meio ambiente (art. 19, parágrafo único). Considerando que estas são obrigações que se referem ao uso racional e adequado dos recursos naturais abrigados pela propriedade rural, estes têm relação com o atendimento da sua função social.

A política fundiária tratou de forma expressa da função social da propriedade dispondo que é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social. Estabelece ainda, que à propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e que seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo. A Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 dispõe que a propriedade rural que não cumprir a sua função social é passível de desapropriação, competindo à União a sua desapropriação por interesse social, mediante a prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

#### 6.4.2. Objetivos e princípios das políticas estudadas

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Para tanto, deverá considerar o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, de acordo com o disposto no item acima sobre esta política (cf. p. 50).

Os pressupostos que fundamentam a política agrícola nacional reconhecem expressamente que a atividade agrícola deve ser desempenhada respeitando a função social e econômica da propriedade rural. Dentre os objetivos dessa política, incluem-se a proteção e a garantia do uso racional do meio ambiente (cf. p. 54).

O Decreto n.º 55.891, de 31 de março de 1965, que regulamenta o Estatuto da Terra dispõe em seu artigo 1º que a Reforma Agrária e a Política Agrícola terão por objetivos



primordiais a redução da concentração fundiária e o aumento da produtividade das atividades agrícolas, respeitando a função social da propriedade (cf. p. 61).

Diante do exposto, percebe-se uma notável afinação entre os objetivos da política de meio ambiente e a política agrícola (embora os casos reais insistam em apontar sua falta de coordenação). Apenas a política fundiária deixa de referenciar-se expressamente à conservação do meio ambiente, provavelmente porque à época em que seus textos fundamentais foram produzidos este tema ainda não ocupava posição importante na definição das políticas públicas, muito embora seja impossível falar de bem-estar do trabalhador rural e desenvolvimento do país atualmente sem levar-se em conta a conservação do meio ambiente.

#### 6.4.3. Deveres expressamente colocados para o Poder Público nas políticas estudadas

Por mais óbvio que pareça ao leitor, cumpre lembrar, antes de qualquer consideração acerca deste tema, que o Poder Público está obrigado a atuar segundo princípios constitucionais condicionam expressamente a atuação da Administração Pública e seus prepostos, o principal talvez seja o da estrita legalidade, assim, a maior obrigação posta ao Poder Público é a de cumprir e fazer cumprir as leis que concebe.

A Política do Meio Ambiente estabelece que o Poder Público, nos três níveis de governo, deverá orientar suas ações por diretrizes a serem formuladas em normas e planos e que as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com essas diretrizes. A regulamentação da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece para o Poder Público as atribuições de fiscalizar o uso dos recursos naturais, implantar unidades de conservação e manter o controle sobre as atividades poluidoras, entre outras medidas (cf. p. 53).

O capítulo da Política Agrícola que trata da *proteção ao meio ambiente e da conservação dos recursos naturais*, estabelece para o Poder Público as obrigações de: integrar os níveis de governo e a sociedade civil nos esforços pela conservação do meio ambiente; disciplinar o uso dos recursos naturais; realizar zoneamentos agroecológicos; desenvolver programas de educação ambiental, entre outras medidas (cf. p. 56). A Política Agrícola estabelece ainda, que a prestação de serviços e aplicações de recursos pelo Poder Público em atividades agrícolas devem ter por premissa básica o uso tecnicamente indicado, o manejo racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente (art. 22).

O artigo 13 do Estatuto da Terra coloca para o Poder Público a obrigação de promover gradativamente a extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem a sua função social. Para tanto, o Poder Público deve criar condições de acesso do trabalhador rural à terra e zelar para que a propriedade rural desempenhe sua função social, estimulando

planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

#### 6.4.4. Instrumentos de implementação das políticas estudadas

A Política do Meio Ambiente elenca uma série de instrumentos para a sua concretização (cf. p. 50), dentre os mais importantes para uma proposta de uso extrafiscal do ITR figuram: a) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; b) o zoneamento ambiental; c) a avaliação de impactos ambientais; d) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (art. 9º). De acordo com as disposições desta política, boa parte das atividades agropecuárias deveria submeter-se aos requisitos do licenciamento ambiental. Outrossim, a Política do Meio Ambiente estabelece que os financiamentos e benefícios governamentais devem ser concedidos apenas a projetos que satisfaçam os padrões estabelecidos pelo CONAMA. A Política do Meio Ambiente apresenta a redução do valor do ITR como um instrumento para a sua implementação.

Quanto aos instrumentos da política agrícola, a proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais (art. 4º, inc. IV) é um de seus principais. Outrossim, a grande maioria deles refere-se à conservação do meio ambiente ou tem influência sobre as tentativas neste sentido (cf. p. 54). A tributação e os incentivos fiscais, categoria de instrumentos da política agrícola nos interessa diretamente, mereceu um capítulo nesta política, mas o referido capítulo foi inteiramente vetado.

A política fundiária faz menção aos seguintes instrumentos de que poderá valer-se o Poder Público para promover o acesso à propriedade rural, mediante a distribuição ou a redistribuição de terras: a) desapropriação por interesse social; b) doação; c) compra e venda; d) arrecadação dos bens vagos; e) reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros; f) herança ou legado. É importante ressaltar que, embora o Imposto Territorial Rural tenha sido criado com a finalidade de reduzir a concentração fundiária e aumentar a produtividade da propriedade rural, não está incluído neste rol.

#### 6.4.5. O planejamento nas políticas estudadas

Ao estabelecer que a ação do Poder Público nos três níveis de governo deve ser formulada em normas e planos quando referir-se à preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, a Política do Meio Ambiente denota que atuação do Poder Público deverá ser planejada.

A Política Agrícola desenha um cenário de planejamento (cf. p. 54) baseado em planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais, planos de safras e planos operativos anuais, a serem elaborados de forma democrática e participativa, considerando entre outras variáveis, fatores e ecossistemas homogêneos e o planejamento das ações dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta. Além disso, a Política determina que a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais terá programas plurianuais e planos operativos anuais elaborados pelos órgãos competentes.

A política fundiária também contempla a elaboração de planos periódicos. Dispõe que as desapropriações por interesse social serão sempre antecedidas por Planos Regionais de Reforma Agrária e que as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com ações de política agrícola. Além disso, esta política coloca para o Poder Público a obrigação de estimular planos para o cumprimento da função social das propriedades rurais.

Fica claro nas três políticas que o Poder Público deverá valer-se do planejamento para orientar suas ações. É importante ressaltar, que a Política Agrícola prevê expressamente a necessidade de integração das suas intenções com o disposto em outras políticas correlatas, quando dispõe que o Poder Público deverá proporcionar a integração dos instrumentos de planejamento agrícola com os demais setores da economia. Um dos principais instrumentos de planejamento aplicado às políticas públicas é o zoneamento, previsto nas três políticas estudadas. A seguir, o que diz cada uma delas acerca deste instrumento.

#### *6.4.5.1. Zoneamento aplicado ao desenvolvimento rural*

A Política Agrícola faz referência ao zoneamento quando trata do crédito rural, condicionando a sua aprovação ao zoneamento agroecológico (art. 50 § 3º).

A política fundiária faz menção a um zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária (art. 43), com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política agrária e programar a ação dos órgãos governamentais para o desenvolvimento do setor rural. O Estatuto estabelece que a dimensão da área dos módulos de propriedade rural utilizados para calcular o valor do ITR será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas.

A Política do Meio Ambiente, tem no Zoneamento Ecológico-Econômico (cf. pp. 51-52) um de seus principais instrumentos. O ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, bem como na concessão de crédito oficial ou benefícios tributários. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento

sustentável e a melhoria das condições de vida da população. O ZEE pretende distribuir espacialmente as atividades econômicas, levando em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais. O ZEE deve orientar-se pelos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

#### 6.4.6. A tributação nas políticas estudadas

A Política do Meio Ambiente (cf. pp. 43/53) incorpora os dispositivos referentes à isenção do ITR constantes do Código Florestal e indica a redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural como instrumento para a sua implementação, exigindo do proprietário a apresentação do ADA e o pagamento de uma taxa de vistoria.

A Política Agrícola (cf. pp. 53/60) teve seu capítulo específico sobre tributação e incentivos fiscais vetado, mas em suas disposições finais está a obrigação para o Poder Público de conceder incentivos especiais<sup>27</sup> ao proprietário rural que conservar a cobertura florestal ou sofrer limitação de uso dos recursos naturais existentes em sua propriedade. Incorpora também as disposições do Código Florestal.

O Estatuto da Terra (cf. pp. 60/64) dedica um capítulo inteiro à tributação da terra, colocando para o Poder Público a obrigação de utilizar como incentivo à política de desenvolvimento rural a tributação progressiva da terra. Os objetivos do ITR colocados pelo Estatuto são claramente extrafiscais, este documento chega a estabelecer normas gerais para a fixação do imposto, que devem obedecer a critérios de progressividade e regressividade. Além disso, o Estatuto incorpora as disposições da legislação florestal e estabelece que as florestas ou matas, as áreas de reflorestamento e as por elas ocupadas, cuja conservação for necessária, não podem ser tributadas, a exemplo demais políticas estudadas.

#### 6.4.7. Uma proposta de utilização do imposto territorial rural como instrumento para a conservação do meio ambiente e integração das políticas estudadas

Ao longo do trabalho, foi visto que as políticas estudadas confluem para a realização de algumas metas comuns. Considerando os objetivos deste trabalho, a atenção foi focada na conservação do meio ambiente, ou, dito de outra forma, no uso racional dos recursos naturais

---

<sup>27</sup> O legislador estabeleceu o que considera incentivos especiais no mesmo texto legal, informações mais detalhadas foram prestadas no item anterior que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

abrigados pela propriedade rural. Este tema está amplamente contemplado tanto nos princípios constitucionais quanto nos dispositivos constantes das políticas a regular o uso da propriedade rural, estabelecendo limitações a este uso e determinando os rumos das mesmas políticas e do modelo de desenvolvimento *sustentável* a ser seguido pelo país.

As três políticas fortalecem a disposição constitucional que condiciona o direito de propriedade ao atendimento de sua função social. A função social da propriedade rural está inegavelmente atrelada ao uso equilibrado dos recursos naturais que esta abriga e à conservação do meio ambiente. Foi verificado também o protagonismo que deve assumir o Poder Público na concepção e na execução das políticas públicas que vão balizar o atendimento desta função social.

Um processo de planejamento que pretenda disciplinar o uso da propriedade rural com vistas à conservação do meio ambiente deve prever um tratamento transdisciplinar e interdisciplinar da questão. Na tarefa de tornar efetivas as políticas setoriais aplicáveis ao uso da propriedade rural, o Poder Público deve fazer uso dos instrumentos tradicionais de planejamento, presentes em todas as políticas estudadas. O uso destes instrumentos assume um caráter de obrigatoriedade nessas políticas e condiciona toda a atuação do Poder Público relativa a estas matérias.

Os instrumentos de planejamento partem da orientação dos planos plurianuais, com implicação direta sobre os orçamentos públicos e sobre o delineamento em linhas gerais dos diversos campos de atuação do Estado, as políticas devem ser conformes aos planos plurianuais. As políticas definem a elaboração de planos e, o uso nestes planos, e concomitantemente a eles, de diversos instrumentos para a sua implementação. Um dos instrumentos mais importantes, tanto pela sua abrangência quanto pela sua eficácia, se bem concebido e implementado, é o instrumento do zoneamento, uma ferramenta capaz de integrar ações e objetivos complementares das diversas políticas estudadas. O zoneamento ecológico-econômico, tal como regulado em lei específica, por sua visão transdisciplinar, é um instrumento com aplicação imediata ao caso estudado.

Foi visto também que referências a instrumentos fiscais aparecem nas três políticas estudadas e que, por sua especificidade, o ideal é que a sua implementação se dê em um contexto planejamento que contemple instrumentos de maior abrangência.

O Imposto Territorial Rural, um dos instrumentos fiscais de que pode se valer o condutor de políticas públicas aplicadas à propriedade rural, pode funcionar como um importante indutor de práticas de uso equilibrado dos recursos naturais e conservação do meio ambiente.

Uma possibilidade interessante de aplicação extrafiscal de impostos sobre a propriedade nos apresenta o Estatuto das Cidades, que disciplina a formulação de políticas urbanas. De acordo com o Estatuto, o Imposto Territorial sobre a Propriedade Urbana pode ser aplicado com alíquotas progressivas determinadas por usos previstos pelo Poder Público no instrumento de planejamento urbano denominado Plano Diretor com vistas ao alcance da função social da cidade.

O mesmo raciocínio pode ser utilizado para o Imposto Territorial Rural. Foi visto que o atendimento da função social da propriedade rural está associado à conservação do meio ambiente. Foi visto também que o uso da propriedade rural está condicionado por diversos dispositivos legais referentes à conservação do meio ambiente. Além disto, foi visto que as políticas públicas que mais interferem sobre o uso da propriedade rural estão igualmente orientadas para a conservação do meio ambiente. É bom lembrar que estes *condicionantes* são obrigações assumidas em textos legais em vigor. Por outro lado, o Imposto Territorial Rural foi concebido com as funções extrafiscais de reduzir a alta concentração fundiária e aumentar a produtividade dos imóveis rurais. O Imposto Territorial Rural nunca foi visto legalmente como um instrumento de política pública aplicado à conservação do meio ambiente. Provavelmente porque a progressividade do ITR foi pensada no contexto de elaboração da política fundiária no país, que data de uma época (segunda metade da década de 1960) em que as questões ambientais atuais ainda não eram tão evidentes, e as possibilidades de intervenção da sociedade civil eram anuladas pelo regime ditatorial e sua concepção original nunca foi significativamente revisada.

De acordo com o entendimento deste trabalho, o legislador e o formulador de políticas públicas podem valer-se do Imposto Territorial Rural como efetivo instrumento para a implementação dos dispositivos conservacionistas explícitos nas atuais políticas públicas relativas ao uso da propriedade rural valendo-se da seguinte fórmula:

- adicionando aos atuais coeficientes de progressividade da alíquota do imposto, outros coeficientes de progressividade, condicionados ao atendimento de padrões ambientais estabelecidos em esforços de planejamento baseado no zoneamento ecológico-econômico das diversas regiões do país, elaborados sob a ótica integradora das políticas estudadas neste trabalho, e tendo em vista um horizonte de sustentabilidade socioambiental, cultural e econômica para o uso da propriedade rural.

- adicionando aos atuais coeficientes de progressividade da alíquota do imposto, outros coeficientes de progressividade, condicionados ao atendimento das obrigações e padrões ambientais já estabelecidos na legislação em vigor, em sua grande maioria apresentados ao longo deste trabalho.

Esses coeficientes devem levar em conta as limitações constitucionais ao poder de tributar do Estado e, ao mesmo tempo, desencorajar o uso da propriedade rural em desacordo com as práticas conservacionistas às quais deve se sujeitar para garantir a sua sustentabilidade.

É importante ressaltar, que esta proposta não pretende mudanças mirabolantes na sistemática de cálculo do imposto. Ou seja, a atual sistemática seria revisada e atualizada e implementar-se-iam alíquotas progressivas para o imposto levando em conta a dimensão da propriedade e seu nível de produtividade e a incorporação dos coeficientes sugeridos acima. De acordo com o entendimento deste trabalho, os novos coeficientes de progressividade deveriam ser aplicados à propriedade rural independente da sua extensão ou nível de produtividade. O que está em jogo aqui é o futuro da própria atividade agropecuária. Como se mostrou ao longo deste trabalho, o histórico das relações de uso da propriedade rural em nosso país deixou um legado de destruição de ecossistemas e esgotamento de extensas áreas produtivas.

Por outro lado, a administração do Imposto Territorial Rural deve sofrer mudanças significativas, a começar pela valorização de suas funções extrafiscais aplicadas à conservação do meio ambiente. Os cadastros de imóveis rurais devem passar a ser vistos como uma base de dados a alimentar um sistema de informações geográficas utilizado para o gerenciamento das políticas de uso da propriedade rural e o monitoramento do zoneamento ecológico-econômico supra mencionado.

Como mencionado acima, a utilização extrafiscal do Imposto Territorial Rural só faz sentido num amplo contexto de planejamento. Um contexto de planejamento das atividades agropecuárias que vise à sustentabilidade e o atendimento à função social da propriedade deve levar em conta pelo menos: a) o fortalecimento de mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil; b) o fortalecimento da agricultura familiar frente aos desafios da sustentabilidade agrícola; c) o incentivo ao planejamento ambiental e o manejo sustentável dos sistemas produtivos; e d) o incentivo à geração e a difusão de informações e conhecimentos que garantam a sustentabilidade das atividades agropecuárias. Essas diretrizes sugerem uma série de medidas práticas, apontadas pelo conjunto das obras analisadas durante a realização desse trabalho e serão agora enumeradas:

*a) Fortalecimento de mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil:*

- instituição de novos mecanismos de articulação entre governo e sociedade civil e valorização dos mecanismos já existentes, tais como comitês de bacias, conselhos municipais, agendas 21 locais e regionais, consórcios intermunicipais, etc;

- identificação e estímulo à técnicas e práticas que promovam a participação e a formação de organizações civis;

- elaboração coordenada de agendas institucionais entre os agentes locais, regionais e nacionais, incluindo uma revisão dos órgãos públicos e políticas no que se refere aos instrumentos de participação local e descentralização das responsabilidades.

*b) Fortalecimento da agricultura familiar frente aos desafios da sustentabilidade agrícola:*

- inserção da agricultura sustentável nas esferas de atuação do PRONAF e de outras iniciativas de apoio à agricultura familiar, contemplando alternativas de crédito para o manejo sustentável (em lugar de crédito para produtos específicos), para a compra de equipamentos e para investimentos em proteção ambiental, certificação ambiental de produtos agropecuários e incremento do uso de fontes de energia renováveis;

- ampliação do acesso à formação educacional, profissional, ao conhecimento ecológico e à educação ambiental;

*c) Incentivo ao planejamento ambiental e ao manejo sustentável dos sistemas produtivos:*

*1) Planejamento e gestão ambiental*

- adoção das bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão ambiental nos três níveis de governo;

- análise crítica da legislação agrícola em suas interfaces com a questão ambiental, tendo em vista o aprimoramento, a revisão e a compatibilização dos instrumentos legais vigentes e o seu mais amplo conhecimento;

- estímulo à realização de zoneamentos ecológico-econômicos e zoneamentos agroecológicos;

- revisão e aperfeiçoamento do Código Florestal, com vistas ao estabelecimento de parâmetros mais adequados ao estabelecimento de áreas de preservação permanente e de reserva legal;

- identificação e viabilização de fontes de recursos para a recomposição de reservas florestais (por exemplo, provenientes da cobrança pelo uso da água, de incentivos fiscais) e estímulo à recuperação de áreas degradadas;

- estabelecimento de condicionantes positivas e negativas para o acesso a benefícios das políticas públicas (crédito e incentivos), como forma de incentivar e promover práticas agropecuárias sustentáveis ou de refrear práticas predadoras.



## *II) Manejo dos sistemas produtivos e conservação da biodiversidade*

- desenvolvimento de estratégias nacionais, programas e planos com ênfase na ampliação da base genética para as principais culturas; aumento da amplitude da diversidade genética disponível para os produtores; desenvolvimento de novas culturas e variedades adaptadas às condições locais; exploração e promoção do uso de culturas subutilizadas; e expansão territorial da diversidade genética para reduzir a vulnerabilidade das culturas;

- estímulo ao desenvolvimento de tecnologias e práticas de produção agrícola que aumentem a produtividade e, ao mesmo tempo, evitem a degradação e restabeleçam ou ampliem a diversidade biológica, como por exemplo, o manejo integrado e o controle biológico de pragas, o plantio direto sem herbicidas, as policulturas, culturas consorciadas, rotação de culturas e sistemas agroflorestais e o incentivo à substituição de insumos industriais por insumos obtidos por meio de práticas biológicas;

- identificação, nos sistemas de produção agrícola, dos componentes-chaves da diversidade biológica, responsáveis pela manutenção dos ciclos e processos naturais, com o monitoramento e a avaliação dos efeitos das diferentes práticas e tecnologias de produção sobre tais componentes;

- aprimoramento e divulgação dos sistemas agroflorestais, conciliando atividades agrícolas e recuperação florestal.

## *III) Conservação e recuperação dos solos, redução do uso de agrotóxicos e limites aos produtos transgênicos:*

- limitação do uso de fertilizantes sintéticos e elaboração de um código de práticas agrícolas para a otimização do uso de fertilizantes;

- promoção e concessão de subsídios a métodos melhorados de aplicação de fertilizantes, ao desenvolvimento de outros produtos inofensivos ao meio ambiente e estímulo às análises de solo;

- estabelecimento de áreas de exclusão ou de redução do uso de agrotóxicos (proteção de áreas de maior risco de contaminação, de recursos hídricos, de habitats selvagens e de plantas e animais específicos);

- fiscalização da produção e do consumo de agrotóxicos, bem como o estabelecimento de programas de monitoramento e controle de resíduos de agrotóxicos no meio ambiente e nos alimentos;

- avaliação e revisão da legislação de registro e uso de agrotóxicos, com a promulgação de leis regulando o registro e a classificação de produtos de acordo com seus efeitos ambientais;

- estabelecimento de prazos para o cancelamento de registros de agrotóxicos para os quais existam alternativas tecnológicas viáveis e restrição ao uso de produtos proibidos em outros países;

- estabelecimento de formação e licença obrigatórias para pessoas que são encarregadas e se utilizem de agrotóxicos e estabelecimento de normas e padrões de qualidade para equipamentos de aplicação e obrigatoriedade de teste e homologação de pulverizadores;

- estabelecimento de limitações ao uso de transgênicos vegetais e animais até que se reúnam informações científicas claras e precisas sobre todos os aspectos ambientais e relativos à saúde envolvidos no seu uso.

*IV) Instrumentos econômicos para o manejo sustentável:*

- utilização extrafiscal do ITR para a conservação do meio ambiente;

- adoção de critérios ecológicos na distribuição do ICMS;

- implantação de linhas de crédito voltadas para o financiamento de sistemas produtivos baseados na preservação e valorização da biodiversidade e apoio financeiro à conversão biológica dos sistemas produtivos convencionais;

- redução de impostos para o produtor que fizer uso de produtos biológicos ou controle integrado de pragas;

- vinculação da obtenção de crédito rural a técnicas produtivas que reduzam os impactos ambientais das atividades agropecuárias;

- isenção de impostos, por determinado período, para produtos biológicos destinados ao controle de pragas e doenças de plantas.

*d) Incentivo à geração e difusão de informações e de conhecimentos que garantam a sustentabilidade na agricultura:*

- identificação e sistematização do conjunto de pesquisas e informações necessárias à transição para a agricultura sustentável;

- apoio e fomento à pesquisa e experimentação em agricultura sustentável nas universidades, centros públicos de pesquisa, ONGs e empresas privadas;

- elaboração de indicadores de sustentabilidade para o monitoramento comparativo de diversas categorias de sistemas produtivos e para estimular o gerenciamento ambiental de unidades de produção agrícola;

- inserção da educação ambiental em todas as iniciativas de difusão, capacitação e assistência técnica;

- disseminação de experiências bem-sucedidas no campo das políticas públicas, práticas agrícolas, metodologias participativas, fortalecimento da agricultura familiar, entre outros temas importantes para a sustentabilidade da atividade agrícola.

Vale reiterar que o Imposto Territorial Rural possui um grande potencial como instrumento para a implementação de políticas públicas, sobretudo políticas que contemplem a conservação do meio ambiente. No entanto, o instrumento só pode render bons frutos num contexto de planejamento e execução de políticas públicas que envolva atores sociais, econômicos e políticos com base em compromissos e incentivos firmes à sua implementação, levando em conta uma ampla gama de medidas, tais como as enumeradas acima.

## CAPÍTULO 7 - CONCLUSÕES

O processo de formação de nosso país, desde os fundamentos de sua economia até a disposição espacial dos eixos de ocupação territorial foi moldado desde o princípio pelas suas características ambientais e pela forma com que os recursos naturais são apropriados para gerar riqueza medida em termos econômicos. O modelo de ocupação do Brasil determinado quando ainda era uma colônia de exploração, configurou as bases para a consolidação de uma forma de conduta em relação ao meio ambiente que marcou profundamente a sua trajetória posterior, até hoje as influências deste modelo são sentidas.

A produção de gêneros agropecuários para a exportação constituiu desde o início da efetiva ocupação do território brasileiro a principal atividade econômica aqui desenvolvida. Até a década de 1970, a pauta brasileira de exportações foi composta basicamente por gêneros agrícolas de grande valor comercial para a exportação. A partir do início da década de 1970, com a primeira grande crise da dívida externa, o Brasil passou também à posição de grande exportador de *commodities* intensivas na utilização de recursos naturais e energia, na tentativa de equilibrar a sua balança de pagamento, assim passaram a figurar na lista de exportações produtos das atividades mineradora, siderúrgica, petroquímica e de produção de celulose. Atualmente, a pauta de exportação nacional é mais diversificada, mas o setor agropecuário continua a contribuir significativamente nesta lista.

Os surtos de desenvolvimento da agropecuária no país vieram acompanhados de grandes agressões ao meio ambiente. Atualmente, o país está diante de um quadro de modernização conservadora do setor agrícola que, sem modificar a forte concentração fundiária herdada do passado colonial, produziu enorme avanço quantitativo da mecanização e da agro-química no campo. A modernização da grande produção agrícola, que vem acompanhada de um avanço crescente das fronteiras agropecuárias, gerou fortes processos de degradação ambiental e social. Um dos traços mais marcantes da expansão recente das fronteiras agropecuárias corresponde à intensa degradação de importantes biomas brasileiros.

O avanço das novas fronteiras agrícolas sobre os grandes biomas brasileiros é fruto de um pacote de políticas diretas e indiretas de infra-estrutura, crédito e subsídio, implementadas pelo Poder Público e determinadas em última instância pelas exigências lógicas do modelo dominante. O tradicional modelo da grande agropecuária exportadora ainda representa um dos eixos desse movimento de ocupação, agora, mais do que nunca, condicionado pela necessidade de exportar mais para reduzir os fortes desequilíbrios na balança de pagamentos, mesmo que os preços internacionais dos produtos primários estejam num ritmo de queda continuada no mercado internacional.

A despeito do quadro de degradação ambiental provocado pelas atividades agropecuárias e fomentado pelo Poder Público, a legislação brasileira aponta no sentido da conservação ambiental e da utilização racional dos recursos ambientais abrigados pela propriedade rural. Desde os fundamentos constitucionais até a legislação ordinária. A Constituição Federal de 1988, seguindo a tendência de constituições anteriores, estabelece em seu artigo 5º inciso XXIII, que trata dos direitos e garantias fundamentais do Estado brasileiro, que a propriedade atenderá a sua função social. Mais adiante, em seu art. 186, estabelece os critérios para o atendimento desta função pelas propriedades rurais, referindo-se diretamente à sua sustentabilidade sócio-econômico-ambiental.

Os limites do atendimento da função social da propriedade rural estão ligados à efetividade das políticas públicas mais afeitas à atividade agropecuária, seu principal uso, e da política ambiental. Foram estudadas a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Agrícola Nacional e a política fundiária delineada no Estatuto da Terra, analisou-se seus pontos comuns e como podem servir aos propósitos das ações de planejamento do uso dos recursos naturais abrigados pela propriedade rural.

Foi visto que as políticas estudadas confluem para a realização de algumas metas comuns. As três políticas fortalecem a disposição constitucional que condiciona o direito de propriedade ao atendimento de sua função social. A função social da propriedade rural está inegavelmente atrelada ao uso equilibrado dos recursos naturais que esta abriga e à conservação do meio ambiente. Este tema está amplamente contemplado tanto nos princípios constitucionais quanto nos dispositivos constantes das políticas a regular o uso da propriedade rural, estabelecendo limitações a este uso e determinando os rumos das mesmas políticas e do modelo de desenvolvimento sustentável a ser seguido pelo país. Foi verificado também o protagonismo que deve assumir o Poder Público na concepção e na execução das políticas públicas que vão balizar o atendimento desta função social. A concepção e execução das políticas públicas estudadas devem ser levadas a efeito utilizando-se dos instrumentos de planejamento previstos nas leis que as instituem e que vinculam toda a atuação do Poder Público nesses setores. O processo de planejamento que pretenda disciplinar o uso da propriedade rural com vistas à conservação do meio ambiente deve prever um tratamento transdisciplinar e interdisciplinar da questão, o disposto nas políticas estudadas aponta neste sentido.

Os instrumentos de planejamento verificados nas políticas estudadas estão vinculados aos planos plurianuais. As políticas definem a elaboração de planos e o uso nestes planos e, concomitantemente a eles, de diversos instrumentos para a sua implementação. Um dos instrumentos mais importantes é o instrumento do zoneamento, uma ferramenta capaz de

integrar ações e objetivos complementares das diversas políticas estudadas. Considerando que o processo de elaboração e implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico, previsto em legislação específica, determina que este deve conciliar sustentabilidade ecológica, econômica e social, contar com ampla participação democrática e com a integração das distintas esferas de governo, além de valorizar o conhecimento multidisciplinar, esta ferramenta de planejamento coaduna-se perfeitamente com um processo de planejamento do desenvolvimento rural que busque efetividade e sustentabilidade. Sua elaboração pode proporcionar a oportunidade de integrar e atualizar o planejamento pretendido pelas políticas estudadas neste trabalho e deve ser amplamente incentivada.

Foi verificado também que referências a instrumentos fiscais aparecem em todas as políticas estudadas. Tradicionalmente, o Poder Público tem pensado a tributação quase exclusivamente como fonte de recursos para equilibrar o orçamento, desconsiderando importantes funções inibidoras ou incentivadoras capazes de serem desempenhadas pelos tributos. O Imposto Territorial Rural, um dos instrumentos fiscais de que pode se valer o condutor de políticas públicas aplicadas à propriedade rural, pode funcionar como um importante indutor de práticas de uso equilibrado dos recursos naturais e conservação do meio ambiente.

O Imposto Territorial Rural foi concebido com as funções extrafiscais de reduzir a alta concentração fundiária e aumentar a produtividade dos imóveis rurais. O Imposto Territorial Rural nunca foi visto legalmente como um instrumento de política pública aplicado à conservação do meio ambiente. Não obstante, o legislador e o formulador de políticas públicas podem valer-se do Imposto Territorial Rural como efetivo instrumento para a implementação dos dispositivos conservacionistas explícitos nas atuais políticas públicas relativas ao uso da propriedade rural adicionando aos atuais coeficientes de progressividade da alíquota do imposto, outros coeficientes de progressividade, condicionados ao atendimento de padrões ambientais estabelecidos em esforços de planejamento baseado no zoneamento ecológico-econômico das diversas regiões do país, elaborados sob a ótica integradora das políticas estudadas, e tendo em vista um horizonte de sustentabilidade socioambiental, cultural e econômica para o uso da propriedade rural. Outros coeficientes de progressividade, condicionados ao atendimento das obrigações e padrões ambientais já estabelecidos na legislação em vigor, devem também ser considerados. A proposta sugerida neste trabalho não pretende mudanças mirabolantes na sistemática de cálculo do imposto. Continuar-se-ia com a atual sistemática de alíquotas progressivas para o imposto levando em conta a dimensão da propriedade e seu nível de produtividade e incorporar-se-ia os coeficientes sugeridos acima. Os novos coeficientes de progressividade deveriam ser aplicados à propriedade rural

independente da sua extensão ou nível de produtividade. Esses coeficientes devem levar em conta as limitações constitucionais ao poder de tributar do Estado e, ao mesmo tempo, desencorajar o uso da propriedade rural em desacordo com as práticas conservacionistas às quais deve se sujeitar para garantir a sua sustentabilidade. O que está em jogo aqui é o futuro da própria atividade agropecuária. Como foi mostrado ao longo deste trabalho, o histórico das relações de uso da propriedade rural em nosso país nos deixou um legado de destruição de ecossistemas e esgotamento de extensas áreas produtivas.

Por outro lado, a administração do Imposto Territorial Rural deve sofrer mudanças significativas, a começar pela valorização de suas funções extrafiscais aplicadas à conservação do meio ambiente. Os cadastros de imóveis rurais devem passar a ser vistos como uma base de dados a alimentar um sistema de informações geográficas utilizado para o gerenciamento das políticas de uso da propriedade rural e o monitoramento do zoneamento ecológico-econômico supra mencionado.

Foi mostrado que as políticas públicas mais afeitas à conservação do meio ambiente e à utilização da propriedade rural têm no Imposto Territorial Rural, considerando-se suas funções extrafiscais, um interessante instrumento para a sua integração e efetiva implementação, capaz de estimular a conservação e o uso racional dos recursos naturais abrigados pela propriedade rural. Diante disto, fica patente a necessidade de revisar a atual legislação referente ao Imposto Territorial Rural e adequá-la aos objetivos pretendidos pelas diversas políticas públicas setoriais, para fazê-las mais fortes e aplicáveis e dotar o Poder Público de instrumentos de intervenção mais eficientes no domínio privado, a fim de evitar-se a desconsideração, ou até mesmo o jugo, do interesse público pelo interesse particular.

## CAPÍTULO 8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Conselhos populares e usucapião especial urbano*. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1991.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7ª ed. rev. e compl. à luz da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional n.º 10/1996 por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

\_\_\_\_\_. *Uma introdução à ciência das finanças*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol II. São Paulo: Saraiva, 1989.

BELIK, Walter e PAULILLO, Luiz Fernando. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. *In: Políticas públicas e agricultura no Brasil*. LEITE, Sérgio Pereira (org.). Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 2001. p. 95-120.

BIRD, R. M. *Taxing agricultural land in developing countries*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1974.

BRASIL. Presidência da República. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *O desafio do desenvolvimento sustentável – Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Brasília: Cima, 1991.

CARDIM, Sílvia Elisabeth de C. S. et al. *Análise da Estrutura Fundiária Brasileira*. Disponível em: <[http://www.dataterra.org.br/Documentos/analise\\_cadastro.htm](http://www.dataterra.org.br/Documentos/analise_cadastro.htm)> Acesso em: 24 de maio, 2002.

CARRAZZA, Elizabeth. *IPTU e progressividade, igualdade e capacidade contributiva*. Curitiba: Juruá, 1992.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.



- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à constituição de 1988*. Sistema Tributário. 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA. *Os problemas da terra no Brasil e na América Latina*. Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, 1954.
- COSTA, Antonio José da. *Da regra padrão de incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- DELGADO, Nelso Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. LEITE, Sérgio Pereira (org.). Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 2001. p. 15-52.
- DENARI, Zelmo. *Cidadania e tributação*. São Paulo: Revista Dialética de Direito Tributário. n.º 10, julho de 1996.
- DERZI, Misabel. Contribuições. *Revista de direito tributário*. n.º 48, ano 13, abril/junho de 1989. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- FANUCCHI, Fabio. *Curso de direito tributário brasileiro*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Globo, 1989.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FIORI, José Luis. *A governabilidade democrática na nova ordem econômica*. Novos estudos Cebrap, n. 43, p. 157-172, set. 1995.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. *Fundamentos teóricos para uma legislação tributária en el sector agropecuária*. Roma, 1975.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia, 1969.

GOMES, Orlando e VARELA Antunes. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1977.

GRAU, Eros Roberto. Função social da propriedade. In: *Enciclopédia saraiva do direito*.

FRANÇA, R. Limongi (Coord.). V. XXXIX. São Paulo: Saraiva, 1979.

\_\_\_\_\_. *A ordem econômica na Constituição de 1998*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

ICHIHARA, Yoshiaki. *Princípios de legalidade tributária na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1994.

HOLANDA, Ana Neyle Olímpio. *O princípio da capacidade contributiva na Constituição Federal de 1988*. Tributação em revista, jul./ago./set. de 1998.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de e CAMPOS, Pedro Moacyr. *História geral da civilização brasileira*. Tomo II, vol. 4º, 2ª ed. São Paulo: Difel, 1974.

LEITE, Sérgio Pereira. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. LEITE, Sérgio Pereira (org.). Porto Alegre: Ed. Da Universidade/ UFRGS, 2001. p. 53-94.

LEROY, Jean-Pierre et al. *Tudo ao mesmo tempo agora - desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

LIRA, Ricardo Pereira. *Campo e Cidade no ordenamento jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro, s. ed., 1991.

\_\_\_\_\_. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. BEZERRA, Maria do Carmo Lima & FERNANDES, Marlene Allan (coordenação geral). Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000a.

\_\_\_\_\_. *Redução das desigualdades sociais*. BEZERRA, Maria do Carmo de Lima & FERNANDES, Rubem César (Coordenação geral). Brasília: Ministério do Meio Ambiente;

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21, 2000b.

\_\_\_\_\_. *Agricultura sustentável*. BEZERRA, Maria do Carmo Lima & VEIGA, José Eli da (Coordenação). Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Museu Emílio Goeldi, 2000c.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. *IPTU, ausência de progressividade, distinção entre progressividade e seletividade*. São Paulo: Revista Dialética de Direito Tributário. n.º 31, abril/98.

MIGNONE, Carlos Ferdinando. A tributação da terra. In: CORDEIRO DA SILVA, Pedro (coord.) *Cadastro e tributação*. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1982.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Sistema tributário na constituição de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

\_\_\_\_\_. *Elementos de direito tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

\_\_\_\_\_. *Compêndio de direito tributário*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MORAES, José Diniz de. *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*. Malheiros: São Paulo, 1999.

NOGUEIRA, Alberto. *A reconstrução dos direitos humanos da tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Princípio e conceitos científicos da tributação como pressupostos para a legislação e para a interpretação e aplicação do direito tributário*. São Paulo: Revista Dialética de Direito Tributário. n.º 36, set. de 1998.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Os mitos sobre o agronegócio no Brasil. *Revista Sem Terra*. Ano VI – n.º 24 – Maio/Jun, 2004. Disponível em [http://www.mst.org.br/informativos/Revista/sitio\\_revista24/destaque24.htm](http://www.mst.org.br/informativos/Revista/sitio_revista24/destaque24.htm), acesso em 19 de junho de 2005 às 11:48 h.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito tributário – capacidade contributiva – conteúdo e eficácia do princípio*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. 11ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

RAIJ, Bernardo van. *O modelo de agricultura da revolução verde é sustentável?* Disponível em [http://www.cnpma.embrapa.br/informativo/mostra\\_informativo.php3?id=95](http://www.cnpma.embrapa.br/informativo/mostra_informativo.php3?id=95), acesso em 24 de março de 2005 às 10:03 h.

REZENDE, Vera Lucia Ferreira Motta. *Planejamento e política fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. São Paulo, 1995. Tese – Doutorado – FAU/USP.

ROSA Jr., Luiz Emygdio F. da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Revisão agrária*. São Paulo, 1960.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 7ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SIMONSEN, Mario Henrique. A reforma agrária e os instrumentos tributários no desenvolvimento econômico do país, aula ministrada na PUC em 1965. in *Edição-documento sobre o décimo aniversário do Estatuto da Terra*. Diário de Brasília, 08.12.1974.

SPAGNOL, Werther Botelho. *Da tributação e sua destinação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

TEPEDINO, Gustavo. A tutela da propriedade privada na ordem constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*. Rio de Janeiro, (01). p. 107-122, 1993.

\_\_\_\_\_. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 267-291.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

\_\_\_\_\_. *Os direitos humanos e tributação: imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT – UNCED. *Agenda 21*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 1997.

VILARINHO, Carlyle Ramos de Oliveira. *O imposto territorial rural (ITR) no Brasil*. Campinas, 1989, mimeo (Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP).

VILLELA, Luiz Arruda. A identificação dos gastos tributários no Brasil. In: *Estudos sobre economia do setor público*. n.º 3. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas do IPEA, 1989.

WALD, Haskell P. *Tributacion de tierras agrícolas em economias subdesarrolladas*. México: Compañia General de Ediciones, 1964.

WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT - WCDE. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

WORLD WILDLIFE FUND - WWF. *500 anos de destruição ambiental no Brasil*. Brasília: WWF, 2000.

## ANEXOS:

Tabela 1: Referências à função social da propriedade nas políticas estudadas.

<i>Função social da propriedade</i>	
<b>Política do meio ambiente</b> <b>Lei 6.938/81</b>	Não faz menção
<b>Política agrícola</b> <b>Lei 8.171/91</b>	Capítulo específico vetado. Menção nos pressupostos. art. 19 § único responsabiliza os proprietários pela fiscalização e o uso racional dos recursos naturais e do meio ambiente. Amparo à propriedade rural, no sentido de garantir-lhes o pleno emprego (Dec 55.891/65).
<b>Política fundiária</b> <b>Lei 4.504/64</b>	Trata de forma expressa no art. 2º ao assegurar a todos o acesso à terra condicionado ao atendimento da sua função social. Dispõe que à propriedade privada cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo (art. 12) e que o Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de exploração que contrariem a sua função social (art. 13). O art. 16, do Estatuto dispõe que a Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e uso da terra capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Tabela 2: Pressupostos e/ou premissas básicas das políticas estudadas.

<i>Pressupostos e/ou premissas básicas</i>	
<b>Política do meio ambiente</b> <b>Lei 6.938/81</b>	Preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção à dignidade da pessoa humana
<b>Política agrícola</b> <b>Lei 8.171/91</b>	Reconhece expressamente que a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade
<b>Política fundiária</b> <b>Lei 4.504/64</b>	No art. 2º assegura a todos o acesso à terra condicionado ao atendimento da sua função social. Dispõe que à propriedade privada cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo (art. 12) e que o Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de exploração que contrariem a sua função social (art. 13). O art. 16, do Estatuto dispõe que a Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e uso da terra capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio A Instrução Normativa n.º 15, de 30 de março de 2004, do Incra, dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária. Estabelece para isto alguns pressupostos, expressos sob a forma de obrigações a serem cumpridas pelo INCRA na implantação dos assentamentos de reforma agrária, entre outras: Serviços: I) Assessoria Técnica, Social e Ambiental - ATES (Projeto de Exploração Anual - PEA, Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA e Plano de Recuperação do Assentamento - PRA), II) topografia; f) infra-estrutura básica: I) estradas; II) energia; III) Água; f) crédito Pronaf "A"; g) supervisão e acompanhamento; h) manejo de recursos naturais.

Tabela 3: Objetivos das políticas estudadas afeitos ao nosso tema.

<b>Objetivos afeitos ao nosso tema</b>	
<b>Política do meio ambiente</b> <b>Lei 6.938/81</b>	a) compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; b) definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; c) estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; f) preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; (art. 4º).
<b>Política agrícola</b> <b>Lei 8.171/91</b>	Eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura (art. 3º, inc. III); proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais (art. 3º, inc. IV); melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural (art. 3º, inc. XVII); promover a saúde animal e a sanidade vegetal (art. 3º, inc. XIII); compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo (art. 3º, inc. VII).
<b>Política fundiária</b> <b>Lei 4.504/64</b>	Melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (Dec 55.891/65).

Tabela 4: Deveres colocados para o Poder Público pelas políticas estudadas.

<b>Deveres colocados para o Poder Público</b>	
<b>Política do meio ambiente</b> <b>Lei 6.938/81</b>	Manter fiscalização permanente do uso dos recursos naturais; implantar unidades de conservação para proteger as áreas representativas de ecossistemas; manter o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; incentivar a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; implantar um sistema permanente de acompanhamento dos índices locais de qualidade ambiental; identificar a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação; orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente (Dec 99.274/90).
<b>Política agrícola</b> <b>Lei 8.171/91</b>	O Poder Público deverá: integrar, a nível de Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios e as comunidades na preservação do meio ambiente e conservação dos recursos naturais; disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora; realizar zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas; promover e/ou estimular a recuperação das áreas em processo de desertificação; desenvolver programas de educação ambiental, a nível formal e informal, dirigidos à população; fomentar a produção de sementes e mudas de essências nativas; coordenar programas de estímulo e incentivo à preservação das nascentes dos cursos d'água e do meio ambiente, bem como o aproveitamento de dejetos animais para conversão em fertilizantes. A política agrícola estabelece ainda, que a prestação de serviços e aplicações de recursos pelo Poder Público em atividades agrícolas devem ter por premissa básica o uso tecnicamente indicado, o manejo racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente (art. 22).
<b>Política fundiária</b> <b>Lei 4.504/64</b>	Promover gradativamente a extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem a sua função social (art. 13 E.T.). a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo (Art. 2º, § 2º).

Tabela 5: Instrumentos de implementação das políticas estudadas.

<i>Instrumentos de implementação</i>	
<b>Política do meio ambiente</b> <b>Lei 6.938/81</b>	a) estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; b) zoneamento ambiental; c) avaliação de impactos ambientais; d) licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (art. 9º). Redução do valor do ITR
<b>Política agrícola</b> <b>Lei 8.171/91</b>	A proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais (art. 4º, inc. IV) é um dos principais instrumentos. A maioria refere-se à conservação do meio ambiente. Destacamos: planejamento agrícola (art. 4º, inc. I); pesquisa agrícola tecnológica (art. 4º, inc. II); assistência técnica (art. 4º, inc. III); defesa da agropecuária (art. 4º, inc. V); formação profissional e educação rural (art. 4º, inc. IX); garantia da atividade agropecuária (art. 4º, inc. XII); irrigação e drenagem (art. 4º, inc. XV); mecanização agrícola (art. 4º, inc. XVIII); investimentos públicos e privados (art. 4º, inc. X); créditos rural e fundiário (art. 4º, incs. XI e XIX). No que se refere aos interesses deste trabalho, uma categoria de instrumentos da política agrícola nos interessa diretamente, a tributação e os incentivos fiscais (art. XIV).
<b>Política fundiária</b> <b>Lei 4.504/64</b>	Instrumentos para promover o acesso à propriedade rural, mediante a distribuição ou a redistribuição de terras: a) desapropriação por interesse social; b) doação; c) compra e venda; d) arrecadação dos bens vagos; e) reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros; f) herança ou legado. É estranho notar que, embora o Imposto Territorial Rural tenha sido criado com a finalidade de reduzir a concentração fundiária e aumentar a produtividade da propriedade rural, não está incluído neste rol.

Tabela 6: O planejamento nas políticas estudadas.

<i>Planejamento</i>	
<b>Política do meio ambiente</b> <b>Lei 6.938/81</b>	A Política do Meio Ambiente estabelece que a ação do Poder Público, nos três níveis de governo e no que se refira à preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, será orientada por suas diretrizes a serem formuladas em normas e planos.
<b>Política agrícola</b> <b>Lei 8.171/91</b>	O planejamento agrícola será feito de forma democrática e participativa, através de planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais, planos de safras e operativos anuais. Os planos de safra e os planos plurianuais, elaborados de acordo com os instrumentos gerais de planejamento, considerarão o tipo de produto, fatores e ecossistemas homogêneos, o planejamento das ações dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta, as especificidades regionais e estaduais, de acordo com a vocação agrícola e as necessidades diferenciadas de abastecimento, formação de estoque e exportação. Os instrumentos de política agrícola deverão orientar-se pelos planos plurianuais (art. 7º, parágrafo único) e o Poder Público deverá proporcionar a integração dos instrumentos de planejamento agrícola com os demais setores da economia (art. 10, inc. I). Como unidade básica de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais, a política agrícola adota as bacias hidrográficas (art. 20). A política determina que a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais terá programas plurianuais e planos operativos anuais elaborados pelos órgãos competentes (art. 26).
<b>Política fundiária</b> <b>Lei 4.504/64</b>	A operacionalização da política fundiária (que deve ser compatível com as ações de política agrícola E.T. Art 24) compreende a elaboração de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos (art. 33). O parágrafo 2º do artigo 2º, coloca para o Poder Público o dever de zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo



Tabela 7: O zoneamento aplicado ao desenvolvimento rural nas políticas estudadas.

<b><i>Zoneamento aplicado desenvolvimento rural</i></b>	
<b>Política do meio ambiente Lei 6.938/81</b>	O ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Elaboração e implementação baseada na sustentabilidade ecológica, econômica e social, no reconhecimento do valor intrínseco da biodiversidade, na ampla participação democrática e no conhecimento científico multidisciplinar. O ZEE dividirá o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável. A definição de cada zona em que for dividido o ZEE deverá conter, pelo menos: a) diagnóstico dos recursos naturais, da sócio-economia e do marco jurídico-institucional; b) informações constantes do Sistema de Informações Geográficas; c) cenários tendenciais e alternativos; e) diretrizes gerais e específicas. O ZEE deve obedecer aos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração (Dec. 4.297/02).
<b>Política agrícola Lei 8.171/91</b>	A Política Agrícola faz referência ao zoneamento quando trata do crédito rural, condicionando a sua aprovação ao zoneamento agroecológico (art. 50 § 3º).
<b>Política fundiária Lei 4.504/64</b>	Zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária (art. 43) para estabelecer as diretrizes da política agrária a ser adotada em cada tipo de região (art. 44). A dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer (art. 5º).

Tabela 8: A tributação nas políticas estudadas.

<b><i>Tributação</i></b>	
<b>Política do meio ambiente Lei 6.938/81</b>	A Política do Meio Ambiente incorpora os dispositivos referentes à isenção do ITR constantes do Código Florestal, condicionado à apresentação do ADA. Elenca a redução do ITR como instrumento de implementação.
<b>Política agrícola Lei 8.171/91</b>	Capítulo específico sobre tributação e incentivos fiscais inteiramente vetado. Incorpora os dispositivos referentes à isenção do ITR constantes do Código Florestal e obriga o Poder Público a conceder incentivos especiais ao proprietário rural que conservar a cobertura florestal nativa, recuperar áreas já devastadas, sofrer limitação no uso de recursos naturais existentes na sua propriedade (art. 103, incs., I, II, III).
<b>Política fundiária Lei 4.504/64</b>	Um capítulo inteiro sobre a tributação da terra. Obrigação de se utilizar como incentivo à política de desenvolvimento rural a tributação progressiva da terra, com o objetivo de: a) desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; b) estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; c) proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária; d) aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos. Outro capítulo específico tratando do ITR – a fixação do imposto obedecerá a critérios de progressividade e regressividade, e considerará: a) os valores da terra e das benfeitorias do imóvel; b) a área e dimensões do imóvel e das glebas de diferentes usos; c) as condições técnicas e econômicas de exploração agropecuária-industrial; d) a natureza da posse e as condições de contratos de arrendatários, parceiros e assalariados; e) a classificação das terras e suas formas de uso e rentabilidade; f) a área total agricultável do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário no país. Os parágrafos do artigo 50 do Estatuto estabelecem um coeficiente de progressividade da alíquota do imposto em função do tamanho da propriedade e um coeficiente de progressividade ou regressividade referindo-se à proximidade dos centros consumidores de seus produtos e ao estado de conservação e à natureza das vias de acesso a esses centros. Este último coeficiente será ainda multiplicado por um outro que variará de acordo com a natureza da posse as condições dos contratos de trabalho. O valor resultante de todas essas operações será, finalmente, multiplicado por outro coeficiente que leva em conta as condições técnico-econômicas de exploração da propriedade (art. 50, §3º, a e b). Os coeficientes de progressividade só serão aplicados às terras não aproveitadas racionalmente. O Estatuto incorpora o disposto na legislação florestal e estabelece que as florestas ou matas, as áreas de reflorestamento e as por elas ocupadas, cuja conservação for necessária, não podem ser tributadas, a exemplo demais políticas estudadas.

Tabela 9: A proposta do trabalho para um ITR revitalizado.

<i>Proposta para um ITR revitalizado</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>- adicionar aos atuais coeficientes de progressividade da alíquota do imposto, outros coeficientes de progressividade, condicionados ao atendimento de padrões ambientais estabelecidos em esforços de planejamento baseado no zoneamento ecológico-econômico das diversas regiões do país, elaborados sob a ótica integradora das políticas estudadas neste trabalho, e tendo em vista um horizonte de sustentabilidade socioambiental, cultural e econômica para o uso da propriedade rural.</li> <li>- adicionar aos atuais coeficientes de progressividade da alíquota do imposto, outros coeficientes de progressividade, condicionados ao atendimento das obrigações e padrões ambientais já estabelecidos na legislação em vigor, em sua grande maioria apresentados ao longo deste trabalho.</li></ul>
<p>A administração do Imposto Territorial Rural deve sofrer mudanças significativas, a começar pela valorização de suas funções extrafiscais aplicadas à conservação do meio ambiente. Os cadastros de imóveis rurais devem passar a ser vistos como uma base de dados a alimentar um sistema de informações geográficas utilizado para o gerenciamento das políticas de uso da propriedade rural e o monitoramento do zoneamento ecológico-econômico supra mencionado.</p>
<p>Medidas indispensáveis para apoiar um novo contexto de planejamento das atividades agropecuárias: a) o fortalecimento de mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil; b) o fortalecimento da agricultura familiar frente aos desafios da sustentabilidade agrícola; c) o incentivo ao planejamento ambiental e o manejo sustentável dos sistemas produtivos; e d) o incentivo à geração e a difusão de informações e conhecimentos que garantam a sustentabilidade das atividades agropecuárias.</p>

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)