

A DESIGUALDADE DE GÊNERO NO ACESSO À PROPRIEDADE DA TERRA: e o papel da tributação como instrumento de promoção da equidade

1 INTRODUÇÃO

O acesso à terra no meio rural brasileiro historicamente reflete desigualdades de gênero, com as mulheres sendo frequentemente excluídas ou sub-representadas nos processos sucessórios que envolvem a herança da propriedade (Paulilo, 2004; Spanevello, 2008; Mesquita, 2021). Embora a Constituição Federal – CF/1988 e as normas infraconstitucionais assegurem isonomia de direitos, dados do Censo Agropecuário de 2006 já indicavam que apenas cerca de 12% dos estabelecimentos rurais estavam sob titularidade feminina, percentual que, mesmo com avanços, atingiu apenas 19% em 2017, revelando que as barreiras culturais, familiares, jurídicas e socioeconômicas permanecem significativas, tendo em vista que 81% da área total ocupada por estabelecimentos agropecuários pertence a pessoas do sexo masculino.

Esse cenário é permeado por relações patriarcais e práticas consuetudinárias que demonstram a desigualdade, sobrepondo-se às determinações legais (Deere, 2004). A literatura aponta que pressões familiares, custos, ausência de políticas específicas e valores culturais arraigados dificultam a efetivação dos direitos sucessórios das mulheres. A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, estabelece, no ODS 5, a meta de “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, com destaque para a meta 5.a, que trata da necessidade de garantir às mulheres os mesmos direitos de acesso à propriedade e ao controle sobre a terra.

Este artigo propõe uma análise interdisciplinar sobre como barreiras jurídicas, culturais e socioeconômicas perpetuam essa assimetria e apresenta a tributação como instrumento potencial de incentivo à inclusão feminina no meio rural. Com foco no ITR – Imposto Territorial Rural e no ITCMD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação, a intenção é suscitar a necessidade de políticas públicas que promovam o registro de propriedades em nome das mulheres, fortalecendo sua autonomia econômica e direitos sucessórios.

O estudo adota uma abordagem qualitativa e interdisciplinar, combinando análise documental, revisão bibliográfica e a legislação constitucional, tributária e civil. Examina-se o impacto do ITR e do ITCMD na titularidade feminina de propriedades rurais, considerando a literatura sobre desigualdade de gênero no meio rural, com foco na compreensão das barreiras culturais, jurídicas e econômicas que dificultam a efetivação dos direitos sucessórios e patrimoniais das mulheres.

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo geral analisar de que forma a tributação pode ser utilizada como instrumento para reduzir a desigualdade de gênero no acesso à propriedade da terra no Brasil, considerando os aspectos jurídicos, econômicos e sociais que influenciam a transmissão da propriedade rural. A pergunta de pesquisa que norteia a investigação é: De que maneira mecanismos tributários podem contribuir para ampliar o acesso das mulheres à terra e promover a equidade de gênero na propriedade rural, rompendo barreiras históricas, culturais e legais que perpetuam sua exclusão?

2 A INVISIBILIDADE FEMININA NA SUCESSÃO PATRIMONIAL RURAL

Estudos sociais e econômicos demonstram que, mesmo quando a lei assegura direitos sucessórios às mulheres, normas consuetudinárias e falta de informação limitam o acesso efetivo à herança (Bringel *et al.*, 2024; Spanevello, 2008; Carneiro, 2001). A ausência de registro da propriedade rural em nome de mulheres impacta tanto a autonomia econômica como a segurança jurídica, o acesso a crédito e aos programas de apoio rural.

As mulheres no meio rural acabam enfrentando barreiras impostas por costumes e práticas culturais que comumente acarretam uma desigualdade patrimonial na sucessão. A literatura das ciências sociais vem apontando que mesmo com as previsões normativas, o acesso à terra pelas mulheres ainda é escasso, uma vez que a transmissão da propriedade rural é feita a favor do herdeiro homem, demonstrando que o sistema jurídico nem sempre é respeitado (Carneiro, 2001; Deere; León; 2003). É o que diz Spanevello (2008, p. 173) “No Brasil, especialmente na região sul, os descendentes de italianos desconsideram as normas do Código Civil e fazem predominar as tradições sucessórias em detrimento das determinações legais da lei”. Paulilo (2004), da mesma forma, afirma que são os filhos homens que principalmente exercem o seu direito hereditário sobre a terra.

Os estudos de Deere (2004) também evidenciam que apesar da normatização da igualdade formal de direitos sucessórios entre homens e mulheres no Brasil, a realidade no campo revela profundas discrepâncias. Monteiro *et al.* (2024) perceberam, em seus estudos, que as mulheres no Brasil têm menos possibilidades de herdar as propriedades agrícolas, em face da desvalorização do seu papel. A desigualdade de gênero na sucessão de terras no Brasil tem sido documentada por diversos estudos. Carneiro (2001) afirma expressamente que as regras culturais se sobrepõem às normas civilistas. Brumer (2004) também expõe que o direito formal não garante o acesso das mulheres à propriedade, tendo em vista que os valores culturais e a divisão do trabalho no meio rural reforçam a centralidade masculina na gestão das terras, enquanto as mulheres são associadas a funções domésticas e secundárias.

Conforme o estudo de Signorini (2017, p. 9) as filhas recebiam o “enxoval” e assinavam a desistência do direito de herdar a terra em benefício dos irmãos, geralmente cabia ao rapaz receber a terra. Em caso de ser filha de colono com mais posses, ganhava novilhas, máquina de costura e conjunto de roupas de mesa, cama e vestuário. Já Woortmann (1995, p. 194) aponta que “a herança não chega às mãos da mulher, mas constitui uma circulação entre homens, onde a mulher é um elemento de cálculo, de intermediação”. No mesmo sentido, De Paula (2019, p. 105) constatou que “com a questão da herança e a sucessão geracional no meio rural, pois geralmente o pai prefere deixar a terra para os filhos do sexo masculino, por acreditar que eles são mais aptos para administrar e trabalhar com a agricultura”.

Como visto nos estudos acima, a trajetória patrimonial das mulheres no meio rural está amparada por transmissões sucessórias que estão em desacordo com a legislação brasileira e os tratados internacionais relativos à igualdade de gênero de que o Brasil é signatário. As situações são baseadas em costumes e vontade da família em detrimento às normas jurídicas. Segundo Mesquita (2021) a terra é o elo de sobrevivência e autonomia e uma forma de empoderamento social e econômico das mulheres, refletindo, portanto, na emancipação financeiras das mulheres, sua ausência corrobora “a permanência das trabalhadoras rurais em contextos de violência doméstica e de relacionamentos evitados de abusos” (Santos; De Aragão, 2023, p. 13).

Diante desse cenário de invisibilidade feminina na sucessão patrimonial rural, percebe-se que apenas a existência de normas jurídicas não está sendo suficiente para assegurar a igualdade de gênero material no acesso à terra. É necessário adotar mecanismos que incentivem a efetiva titularidade das mulheres, rompendo com práticas culturais e familiares que perpetuam a distinção que precariza mulheres. Nesse sentido, a tributação se apresenta como um instrumento estratégico capaz de induzir mudanças sociais e culturais, o que será estudado no próximo capítulo.

3 A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA EQUIDADE DE GÊNERO

A análise da oposição entre os gêneros perpassa as noções de relação privada entre homens e mulheres, ou seja, de relações de poder. Tal investigação inclui uma noção de política,

tanto quanto uma referência às instituições e organizações sociais, que espelham a sociedade da qual homens e mulheres fazem parte. Joan Scott salienta que é necessário ter uma visão mais ampla, partindo das concepções de gênero e das vinculações entre gênero e poder, visto que essa estreita relação resulta em “um mercado de trabalho sexualmente segregado, que faz parte do processo de construção do gênero” (Scott, 1989, p. 29)

Silvia Federici constrói, de modo claro, o raciocínio que deixa exposto o engendramento utilizado para que mulheres fossem constritas aos seus corpos e suas casas, trabalhassem no ambiente doméstico, atando essa atividade não remunerada aos seus desejos e objetivos de vida. A autora ressalta haver uma intenção econômica nessa articulação simbólica: “O capital tinha que nos convencer de que o trabalho doméstico é uma atividade natural, inevitável e que nos traz plenitude, para que aceitássemos trabalhar sem uma remuneração” (Federici, 2018, p. 42-43).

A relação entre tributação, gênero e igualdade não é, em regra, automaticamente reconhecida. De imediato, questiona-se em que ponto as concepções se encontram ou se contrapõem. Contudo, esse liame é concreto e deve ser analisado da perspectiva do papel da tributação, como medida de política pública, sua finalidade constitucional, para buscar a materialização da igualdade entre homens e mulheres (Borges, 2023, p. 134).

Como acentuado por Borges (2023), a tributação desdobra-se em duas dimensões que se complementam. Há uma dimensão relativa à obtenção de recursos, que se destinam ao custeio das atividades do Estado, uma vez que a vida social organizada depende necessariamente da tributação e das receitas tributárias. A complexidade das funções estatais demanda fórmulas de arrecadação. A tributação exerce um fortíssimo papel regulador no Brasil. Isso é inegável.

É essencial que a tributação seja reconhecida e funcione como instrumental do Estado de propagação de redistribuição de justiça social. Para além da função arrecadatória que alcança diretamente o patrimônio do ou da contribuinte, há que se ressaltar e acentuar a relevância da função extrafiscal da tributação. E se a tributação, enquanto manifestação concreta do Estado, pode e deve corrigir distorções sociais, é preciso que políticas públicas sejam desenvolvidas nesse exato sentido, como múltiplas vezes neste texto mencionado. A Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023, incluiu no texto da Constituição, de modo categórico, o princípio da justiça tributária.

É papel da tributação ser arranjo normativo de distribuição de justiça fiscal, que, irremediavelmente, se traduzirá em justiça social. A vinculação da tributação com a diretriz constitucional da igualdade é condicionante para a existência de um Estado Democrático de Direito. Assim, é real a necessidade de direcionamento das políticas públicas para a redução das distorções socioeconômicas de gênero, entre elas aquelas que trabalhem com o tributo vinculado ao direito sucessório e a propriedade rurais, que são o ITCM e o ITR.

As políticas públicas sugeridas, atenuadoras da disparidade de gênero, podem ser desdobradas em diversas vertentes: diminuição de alíquotas, isenção, não incidência, oferecimento de benefícios fiscais, todas as medidas em relação à tributação de bens, serviços e contratos que envolvam a inserção de mulheres no mercado de trabalho. Essa é a função extrafiscal e social do tributo que atrai as reflexões deste texto: a utilização da tributação como mecanismo de indução de resultados – a maior contratação de mulheres.

Seguindo a referida linha de raciocínio, a criação de benefícios ou incentivos fiscais que visem a promover o alcance da titularidade da propriedade rural por mulheres e, com isso, minimizar a desigualdade socioeconômica hoje existente são razões, mais que suficiente, para fundamentar a discriminação positiva legal que concretizem às políticas de aumento da titularidade feminina de bens e direitos rurais. O princípio da igualdade deve ser entendido como mecanismo hábil a discriminar, inclusive em matéria tributária, nas hipóteses em que o fim último seja o alcance de maior igualdade.

A intervenção do Estado na economia por indução exige a criatividade jurídico-institucional para a diversificação das abordagens estatais, como salientado por Maria Paula Dallari Bucci (Bucci, 2013, p. 57). Medidas fundamentadas em um *discrimen* positivo seriam a fórmula para a mitigação das diferenças sociais patrimoniais de gênero. Entre essas ferramentas normativas – determinações de discriminação positiva – estão as ações estatais tributárias. Como ressaltado por estudos que aproximam equidade, ações afirmativas e discriminação positiva, ou seja, o princípio da focalização em contraposição ao princípio da universalidade, os fatores que fundamentam esse desequilíbrio positivo são as desigualdades de renda e, especialmente, a situação de pobreza (Borges, 2023, p. 147).

A tributação indutora deve ser instrumento inclusivo em relação ao gênero feminino, para que as desigualdades socioeconômicas existentes entre homens e mulheres sejam aplacadas. A inclusão socioeconômica de mulheres perpassa, ainda nos dias atuais, por sua inserção e sua progressão no mercado de trabalho e por sua ampliação de titularidade de bens. A tributação e seus desdobramentos práticos são possíveis juridicamente e úteis no combate à desigualdade de gênero e na imprescindível proteção do mercado de trabalho da mulher.

O ITR – Imposto Territorial Rural já prevê benefícios fiscais para imóveis que cumprem função social, mas a proposta é ampliar essa lógica. A ideia é criar mecanismos tributários que incentivem a formalização da titularidade feminina, por meio de concessão de benefícios fiscais, isenções ou reduções de alíquotas para propriedades rurais registradas em nome de mulheres. Essa medida teria duplo efeito: estimular a titulação dos imóveis rurais em nome das mulheres e fortalecer sua participação econômica no meio rural, promovendo maior autonomia e equilíbrio nas relações de gênero no acesso à terra e na gestão da produção agropecuária.

No mesmo sentido, a isenção ou redução das alíquotas do ITCMD na transferência de propriedades rurais para mulheres foi proposto por Bühler (2023) como alternativa para incentivar a formalização da herança e o registro da propriedade das terras. A medida encontra fundamento no caráter extrafiscal do tributo, que permite sua utilização como instrumento de promoção de políticas públicas voltadas à redução de desigualdades estruturais. Ao minorar a carga tributária, cria-se um incentivo concreto para que as herdeiras formalizem juridicamente a transmissão da propriedade, mitigando entraves econômicos que muitas vezes perpetuam a informalidade. Além disto, é claro, contribui para a efetividade da igualdade de gênero.

A tributação estratégica, aliada a políticas públicas e programas de educação, tem potencial de transformar relações de gênero no meio rural, tornando efetivos os direitos das mulheres sobre a herança e sobre a propriedade da terra. Ao integrar medidas fiscais a políticas de igualdade, é possível reduzir desigualdades culturais e históricas, promover o empoderamento econômico feminino e fortalecer a função social da propriedade rural no Brasil.

A atividade estatal de tributar repercute na sociedade moderna para muito além da simples função arrecadatória. No Brasil, o sistema tributário nacional, como microssistema que é, deve se aperfeiçoar e se moldar de acordo com o texto constitucional, a ele posterior e em relação a ele constantemente persuasório. Não há outro modo de conceber a estrutura normativa tributária brasileira que não seja atendendo aos comandos da Constituição de modo integral. Dessa forma, faz-se necessário compreender o sistema tributário nacional a partir do ideal constitucional da igualdade, valor eleito pela sociedade como estrutural ao Estado Democrático de Direito no Brasil. O sistema tributário nacional é interpretado a partir da Constituição, e não o contrário.

4 CONCLUSÃO

A análise realizada evidenciou que, no contexto brasileiro, a desigualdade de gênero no acesso à terra persiste apesar das garantias legais previstas no ordenamento jurídico e nos tratados internacionais ratificados pelo país. Barreiras culturais, familiares, jurídicas e

socioeconômicas continuam a restringir a participação das mulheres na sucessão patrimonial rural, perpetuando um cenário de invisibilidade e sub-representação feminina.

Diante da diferenciação econômica entre homens e mulheres no Brasil e no mundo, nas mais diversas vertentes, e da necessidade de minimização desses atroz distanciamientos socioeconômicos, vê-se a tributação como ferramenta estatal que pode consolidar direitos humanos, como reiteradamente mencionado.

O repositório de normas tributárias não pode ser base a reforçar as diferenças socioeconômicas de gênero, sob pena de não cumprir sua missão constitucional. Em oposição a isso, deve ser técnica normativa apropriada à mitigação das distâncias entre homens e mulheres, dada a sua função política e social de buscar, nos termos da Constituição, pela redução das desigualdades e promoção do bem de todos.

Os instrumentos tributários examinados, o ITR e o ITCMD, mostram-se potenciais aliados no enfrentamento desse quadro, na medida em que isenções ou reduções direcionadas à titularidade feminina podem incentivar a formalização de registros em nome de mulheres, romper práticas consuetudinárias discriminatórias e ampliar sua autonomia econômica.

A adoção dessas medidas contribui diretamente para o cumprimento da Agenda 2030 da ONU, em especial do ODS 5.a., reforçando a legitimidade de sua implementação e aproximando a política tributária de uma perspectiva de justiça social. A utilização de incentivos fiscais voltados à equidade de gênero na propriedade da terra se mostra uma solução economicamente viável e estrategicamente alinhada ao desenvolvimento sustentável, à efetividade da função social da propriedade e à promoção da igualdade de gênero.

Por fim, cabe destacar que pesquisas futuras podem fazer estudos comparativos internacionais, analisando como outros países vêm utilizando a tributação para promover a igualdade de gênero no acesso à terra. Uma limitação do estudo foi não aprofundar a análise de outras medidas, igualmente relevantes, como a oferta de crédito rural diferenciado, o acesso ampliado à assistência técnica, estímulos ao empreendedorismo feminino em áreas rurais e o papel das cooperativas. Essas dimensões merecem ser exploradas em pesquisas futuras para oferecer um panorama mais abrangente de políticas capazes de reduzir as desigualdades.

REFERÊNCIAS

BORGES, L. **Tributação e gênero: políticas públicas de extrafiscalidade e a luta pela igualdade.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRINGEL, F. C. M.; GODOI, E. L. de; FERREIRA, N. C. M.; ISIDORO, É. J. L. A Denominação Masculina no Campo: Um Estudo da Exclusão da Mulher Rural no Acesso à Terra e sua Participação na Economia Rural. **Revista Contemporânea**, v. 4, n. 5, 2024.

BRUMER, A. Gênero e Agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 205-227, jan./abr. 2004.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BÜHLER, P. As Diferenças de Gênero na Transmissão de Terras no Brasil: com foco no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 da ONU. In: GHILARDI, D.; GOMES, R. R.; FLEISCHMANN, S. T. C. (Org.). **Família e Sucessões: Perspectivas em rede.** São Paulo: Dialética, 2023. p. 315-340.

CARNEIRO, M. J. Herança e gênero entre agricultores rurais. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 22-55, 2001.

DE PAULA, L. A. C. As Margaridas seguem o caminho, do campo às rural, das ruas ao campo: A mulher rural e sua trajetória de luta por Reconhecimento e Direitos. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 3, n. 41, p. 100–121, 2019.

DEERE, C. D. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Revista de Estudos Feministas**, v. 12, p. 175-204, 2004.

DEERE, C. D.; LÉON, M. Diferenças de gênero em relação a bens: a propriedade fundiária na América Latina. **Sociologias**, p. 100-153, 2003.

FEDERICI, S. **O ponto zero da Revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. Trad. Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2018.

MESQUITA, A. C. D. S. Mulheres do Campo e o Acesso à Terra como Caminho de Garantia de Direitos. **Cadernos de Agroecologia**. Diálogos Convergências e Divergências: mulheres, feminismos e agroecologia, v. 16, n. 1, 2021.

MONTEIRO, E. P.; MARTINS, C. M.; ARAÚJO, J. G.; BRABO, M. F.; SOUZA, M. A. S. Sucessão na agricultura familiar brasileira: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 9, 2024.

PAULILO, M. I. S. Trabalho Familiar: uma categoria esquecida de análise. **Revista de Estudos Feministas**, v. 12, p. 229-252, 2004.

SANTOS, R. M. D. C.; DE ARAGÃO, P. C. Os Reflexos das Relações de Gênero e Poder no Direito de Acesso à Terra das Mulheres Rurais. **Revista Foco**, v. 16, n. 6, 2023.

SCOTT, J. W. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. **Gender and the Politics of History**. Trad. Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. New York: Columbia University Press, 1989.

SIGNORI, A. A. Sem nome, sem profissão e sem herança: a construção da invisibilidade das mulheres no processo de colonização do Oeste de Santa Catarina. **Anais do Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress**, Florianópolis, 2017.

SPANEVELLO, R. M. **A dinâmica sucessória na agricultura familiar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – PPG em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

WOORTMANN, E. F. **Herdeiros, parentes e compadres**: colonos do Sul e sitiantes do Nordeste. São Paulo: Hucitec, 1995.