


A formação do espaço agrário brasileiro e a ausência de uma reforma agrária efetiva: grilagem de terras como um entrave à concretização do acesso à terra

The formation of the Brazilian agricultural space and the absence of an effective agricultural reform: Land grabbing as an obstacle to the realization of access to land

Cezar Augusto Mendes Júnior* 

Adegmar José Ferreira** 

Resumo: O artigo examina como a formação histórica do espaço agrário brasileiro estruturou desigualdades fundiárias persistentes e como a grilagem de terras se mantém como obstáculo central à efetivação da reforma agrária. O estudo tem como objetivo geral compreender de que modo práticas de usurpação fundiária – historicamente consolidadas desde o regime sesmarial até os mecanismos contemporâneos de fraude documental – impedem a concretização do direito de acesso à terra e o cumprimento de sua função social. A metodologia adotada é indutiva, com revisão bibliográfica de obras clássicas e contemporâneas das áreas de história agrária, economia política da terra e direito agrário. Como resultados, o artigo demonstra que: (i) a origem colonial da concentração fundiária foi reforçada por marcos legais que privilegiaram grandes proprietários; (ii) a ausência de políticas estatais eficazes de reforma agrária aprofundou desigualdades socioeconômicas; (iii) a grilagem mantém-se ativa e modernizada, com mecanismos sofisticados de obtenção fraudulenta de domínio; e (iv) políticas recentes, como o PL 2.633/2020, caminham mais para a legalização dessas práticas do que para sua contenção. Conclui-se que a superação do problema fundiário brasileiro depende de ruptura com a lógica histórica de concentração e de implementação de políticas públicas que priorizem o interesse social da terra, sob pena de perpetuar o ciclo de violência, exclusão e insegurança jurídica no campo.

Palavras-chave: Direito Agrário. Reforma Agrária. Grilagem de Terras. Legalização da Grilagem.

Abstract: The article examines how the historical formation of Brazil's agrarian space structured persistent land inequalities and how land grabbing remains a central obstacle to the implementation of agrarian reform. The study's main objective is to understand how land-usurpation practices—historically consolidated from the sesmaria regime to contemporary mechanisms of documentary fraud—prevent the realization of the right to access land and the fulfillment of its social function. The methodology adopted is inductive, based on a bibliographic review of classical and contemporary works in agrarian history, the political economy of land, and agrarian law. The results show that: (i) the colonial origins of land concentration were reinforced by legal frameworks that favored large landowners; (ii) the absence of effective state policies for agrarian reform has deepened socioeconomic inequalities; (iii) land grabbing remains active and modernized, with sophisticated mechanisms for the fraudulent acquisition of land; and (iv) recent policies, such as Bill 2,633/2020, tend more toward legalizing these practices than restraining them. The article concludes that overcoming Brazil's land-tenure problem requires breaking with the historical logic of concentration and implementing public policies that prioritize the social interest of land, otherwise perpetuating cycles of violence, exclusion, and legal insecurity in rural areas.

Keywords: Agrarian Law. Agrarian Reform. Land Grabbing. Legalization of Land Grabbing.

Recebido em: 10/11/2024

Aprovado em: 03/12/2025

Como citar este artigo:

MENDES JÚNIOR, Cezar Augusto; FERREIRA, Adegmar José. A formação do espaço agrário brasileiro e a ausência de uma reforma agrária efetiva: grilagem de terras como um entrave à concretização do acesso à terra. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília*, vol. 7, n. 2, 2025, p. 39-54.

*Universidade Federal de Goiás.

**Universidade Federal de Goiás.

1 Introdução

O tema do artigo é a ausência de uma reforma agrária efetiva no Brasil e a grilagem de terras como um dos conflitos agrários dentro dessa temática. A problemática gira em torno da violação do direito de acesso à terra e do direito de propriedade e a sua função social.

A grilagem constitui-se em um processo histórico secular de ocupação ilegal de terras mediante os esforços dos senhores e possuidores para expandir as suas propriedades, usurpando direitos não somente de pequenos posseiros, que lutavam por legitimar as suas justas ocupações consagradas pelo costume, ou contra o Estado – no caso de terras devolutas – mas mediante crime contra toda a nação.

Embora no passado, mediante uso de técnicas simples para o envelhecimento de documentos forjados, hoje o sistema de organização dos grileiros é complexo, valendo-se da ilegalidade e de ações criminosas e até mesmo o Estado e o Direito acabam por contribuir para a “legalização” dessa prática.

Nesse sentido, o Projeto de Lei 2633/2020, em tramitação no Congresso Nacional, objetiva a alteração do processo de regularização fundiária de terras públicas pertencentes à União, permitindo que terras públicas invadidas a qualquer momento, inclusive no futuro, possam ser tituladas a particulares, por meio de licitação, facilitando a legalização de terras griladas.

O objetivo da pesquisa é compreender como a grilagem de terras se situa dentro da formação do espaço agrário brasileiro como um dos impeditivos para que haja uma reforma agrária efetiva e sejam concretizados o direito de acesso à terra e o cumprimento de sua função social.

Como objetivos específicos, pretende-se: a) fazer um breve histórico sobre a formação do espaço agrário brasileiro; b) compreender a grilagem de terras e a função social da propriedade; e c) discutir a situação atual da grilagem de terras do Brasil em conjunto com o Projeto de Lei 2633/2020 e como ele pretende “regularizar” tal prática. O método a ser utilizado é o indutivo, com a técnica de revisão bibliográfica.

O primeiro capítulo versa sobre a formação do espaço agrário brasileiro e como a colonização influenciou todo o processo de divisão e distribuição da terra, sob a dominação da Coroa Portuguesa e do capitalismo nascente naquela época, bem como pela escravidão.

O segundo capítulo trata sobre a reforma agrária e como ela tem sido inefetiva ao longo da história. Já o terceiro e último capítulo trata a respeito da grilagem de terras, histórico, conceitos e

como ela ainda é, nos dias de hoje, um impeditivo para que haja uma reforma agrária efetiva no país.

2 Breve histórico sobre a formação do espaço agrário brasileiro

Ao se abordar o direito, a questão agrária e a terra no Brasil, é importante fazer uma intersecção entre a história e direito, considerando que as mercadorias ao longo da história foram assumindo diferentes facetas, tais como dinheiro, trabalho e terra. É possível perceber, portanto, que o uso da terra, a exploração e a grilagem se modificam ao longo do tempo, de acordo com os intentos dessa força econômica dominante, instituindo regimes de propriedades de modo a melhor beneficiá-los, a exemplo da própria Lei de Terras, que instituiu o regime de compra da terra (ASSELIN, 1982).

Nesse contexto, a exploração, uso da terra e a grilagem são problemas estruturais, planejados e estimulados (ASSELIN, 1982). A terra, contudo, deveria ser destinada aos que diretamente nela trabalham – seria um bem de produção e não de comércio. Estaria relacionada à sobrevivência atual e futura. Sua função social visaria o bem-estar social, o bem comum e a convivência pacífica (TORMINN, 1985). Mas ao se abordar a terra como meio de produção, não se pode negar sua singularidade. A produção do valor vem pelo trabalho, otimizando-se os recursos pela velocidade da produção. Paira aqui, portanto, a contradição da terra, pois mesmo não trabalhada, tem valor.

Percebe-se que a cada época a propriedade acaba desenvolvendo relações sociais diferentes. E no contexto da ascensão capitalista alcançou a dissolução das antigas relações econômicas conduzindo à acumulação do capital. Nesse contexto o capital surge como criador da propriedade e da renda fundiária (HARVEY, 1990). A colonização assume um caráter de empreendimento comercial e a dissolução feudal acelera a expropriação dos camponeses, que passam à categoria de trabalhadores livres, disponíveis para o capital (SILVA, 2008). Essa transformação, porém, se dá num processo repleto de luta de classes e de conflito social.

Há de se questionar ainda a base sobre a qual se forma a plêiade de leis que dá sentido ao direito agrário, sendo que a especificidade da terra como mercadoria no contexto capitalista ajuda nessa compreensão. Nesse sentido, busca-se também compreender se existia questão agrária no período sesmarial. E como a pós-modernidade nos mostra que as verdades não são eternas, é importante ir ao passado para entender a complexidade do presente.

Historicamente, é importante buscar compreender a influência do sistema sesmarial sobre a formação do latifúndio no Brasil, sendo sua grande preocupação não o latifúndio em si, mas sim o latifúndio sem uso, o que remete à formação da propriedade agrária e da própria regularização fundiária como um sistema de exploração. Talvez daí advenha a dificuldade na aplicação de assentamentos, posto que não inseridos no sistema econômico de exploração da terra.

2.1 A colonização e as suas mazelas

Com a chegada dos portugueses, em abril de 1500, o Brasil deixa de gozar da autonomia de sua própria terra, iniciando-se um processo de longos séculos de exploração e grilagem que, com o decorrer do tempo, passam a articular as forças econômicas de forma a constituir a elite dominante.

Nesse sentido, as sesmarias compunham o corpo de leis das Ordenações Filipinas de 1603, utilizada como forma de ocupação de terras não cultivadas em Portugal, tornando-se um dos eixos tradicionais do sistema colonial. Contudo, sua implantação no Brasil deixou de considerar inúmeros diferentes contextos, como extensão territorial e cultura tradicional, que viriam, posteriormente, a resultar em um quadro de desigualdade e violência (MOTTA, 2012).

Assim, embora ao final do século XIV a sesmaria tenha resultado na construção da pequena propriedade em Portugal, no Brasil ela foi causa do latifúndio (SILVA, 2008). A sesmaria durou cerca de 300 anos, mais do que qualquer outro regime vivido no Brasil. Mas sua extensão temporal não se relacionou com formas lineares de concessão, que se alteravam, adequando-se à conjuntura do período. Durante todo esse prazo de vigência, mesmo que composto por diferentes fases, sempre se fez presente o sistema de exploração.

Em 1850 surge, no entanto, em um cenário de transformações, a primeira lei agrária, a Lei de Terras, que passa a definir condições para passagem das terras públicas para o domínio privado. Apesar de sua importância, dispositivos foram inseridos na Lei visando facilitar a fraude à aquisição da terra por grandes proprietários e por especuladores fundiários, resultando em um crescente caos fundiário e insegurança da propriedade da terra (SILVA, 2008).

A propriedade passa a ser adquirida mediante compra e por prova de título, mediante registros paroquiais. Com relação ao que ficou para trás, as sesmarias confirmadas, as sesmarias caídas em comisso – cultivadas e reconhecidas – e a posse em área cultivada seriam regularizadas. Caso as pessoas optassem pelo reconhecimento, teriam de fazer um registro paroquial para cada uma dessas três condições. A posse era especificamente pelo registro paroquial. No entanto, essa

transformação da terra em mercadoria aprofundou os conflitos já existentes na intensa relação entre sesmeiros, posseiros e grileiros.

2.2 Os principais conflitos agrários

No sentido de favorecer os interesses dos proprietários de terra, contudo, após a Proclamação da República, o Estado passa a agir com instrumentos de execução política com predominância da grande propriedade na estrutura agrária, constituída, em sua maior parte, a partir do patrimônio público.

Embora a Lei de 1850 visasse demarcar e viabilizar o acesso às terras devolutas, alterações significativas e desdobramentos se verificaram mais acertadamente na Primeira República (SILVA, 2008).

Assim, no século XIX, ao menos sob o viés jurídico, a apropriação da terra se tornou um processo burocrático, regulado por uma série de portarias, decretos, alvarás e cartas régias. As normas, porém, em sua maioria, não eram cumpridas e, na prática, crescia a ocupação pela posse, por se tratar de forma de apropriação de costume, célere e não burocrática (SILVA, 2008).

A Lei de Terras surge então como um marco de transformação da condição jurídica da propriedade, em que o título surge como fundamento da propriedade. Embora a posse passe a ser considerada ilegal, continua sendo reconhecida como base para direito da compra.

A lei demorou oito anos até ser finalmente aprovada, pouco antes do fim do tráfico negro. Surge, portanto, em um contexto onde – sem retirar a esperança – dificulta o acesso à terra e à posse, ao tempo em que favorece a formação da mão de obra e trabalho assalariado.

Percebe-se então a formação da propriedade fundiária voltada aos princípios mercantilistas e interesses da Coroa portuguesa (SMITH, 1990). Em 1854 surge também o registro paroquial. Embora não fosse título e prova de propriedade, serviria como prova de posse.

Embora frágil, por se tratar de instrumento ato declaratório, era restrito, uma vez que se pagava por palavra, o que resultava em tentativas de registro com o mínimo de palavras possível. E por mais que o padre soubesse que se tratasse de registro não verdadeiro, se houvesse insistência, seria obrigado a registrar.

Ao se chegar à primeira república, entre 1889 e 1930, também chamada de república oligárquica, república dos coronéis ou a república que não foi, o latifúndio continua relacionado à elite colonial e elite agrária, presente como base da economia.

Mas o latifúndio e a economia do período dependem de uma presença camponesa. O camponês era a base da produção capitalista. Com a chegada da ferrovia e de empresas que passaram a controlar a terra, contudo, o camponês deixa de ser necessário, iniciando-se um processo de expropriação. Tal processo acaba confirmando a concentração do capital e da terra e, como consequência, com o aumento da violência.

3 A reforma agrária e a ausência da concretização do direito de acesso à terra

3.1 Histórico da reforma agrária no Brasil

Após a ruptura com o Instituto da sesmaria, a partir da independência do Brasil, em 1822, e com a Constituição Imperial de 1824, práticas como a concessão de terras como poder político, a supremacia da propriedade sobre o trabalho e a criação de latifúndios se consolidaram, restando perceptíveis até hoje.

Além disso, o escravismo como um modo de produção que sustentou toda a base econômica do período colonial, tornou o Brasil palco de problemas agrários multiversos. E, com a abolição da escravidão, a partir da Lei de Terras de 1850, a compra passa a ser o meio de apropriação da terra e da aquisição da propriedade, não deixando de existir a revalidação das cartas de sesmarias e da legitimação de posses. Contudo, sesmarias não revalidadas e posses não legitimadas não gerariam mais direito. Além disso, a ocupação da terra sem licença passa a ser considerada crime (ROCHA, *et al*, 2019).

Acerca do tema, Siqueira (2016, p. 31) afirma: “[...] Muito provavelmente, se não tivesse sido editada a Lei de Terras de 1850, a necessidade de reforma agrária, no Brasil, poderia ser bem menor [...]”. Sustentando a ausência de uma reforma agrária efetiva no Brasil, até os dias atuais, o mesmo autor (2016, p. 31): “[...] O fato é que a falta de uma verdadeira reforma agrária, até os dias atuais, permite a expansão do segundo problema, a concentração da terra na formação de latifúndio, de um lado, e de minifúndio, de outro [...]”.

Isso porque os Planos de Reforma Agrária já desenvolvidos no Brasil não obtiveram êxito. Além disso, o Estatuto da Terra, promulgado no início da ditadura militar de 1964, não almejava, naquela época, a reforma agrária, mas, o controle da luta pela terra no âmbito do Estado (BRASIL, 1964).

Desse modo, o quadro do campesinato brasileiro atual reflete o processo social de domínio econômico colonial da grande propriedade, da escravidão e da ocupação e posse. Nesse contexto, apesar da precariedade estrutural, os camponeses lutam para conquistar um espaço produtivo e de trabalho da família e para constituir seu patrimônio familiar (WANDERLEY, 1996).

É nesse contexto que se inserem os movimentos sociais de luta pela terra como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Essencialmente, trata-se de movimentos que lutam pela concretização do direito de acesso e de exploração da terra, já que encontram guarida tanto na Constituição Federal de 1988 como em leis infraconstitucionais.

Desde o início do Século XIX, o Brasil vive uma onda de *neoextrativismo*, marcado pela intensa comercialização monocultora, sobretudo de soja e milho, para o mercado internacional, no formato de *commodities*. Esse período de crescimento econômico trouxe, por um lado, destaque ao agronegócio do país, mas, por outro, intensificou a luta social daqueles que não têm acesso à terra, aprofundando, assim, o modelo desenvolvimentista de economia (SVAMPA, 2019).

No contexto de conflitos, a luta pelo reconhecimento das terras acaba resultando em problemas diversos e injustiças, tais como a exploração, a marginalização econômica, a dominação cultural e a estrutura da produção diante da propriedade capitalista (TRECCANI, 2001).

E as lutas pela reforma agrária, contrariamente à questão da estrangeirização de terras, não é estimulada. É possível vislumbrar dois tipos de reformas. A primeira, modernizadora, na década de 60, com a presença do Estado, não distributiva de terra, buscando o desenvolvimento das forças produtivas do modo de produção capitalista, a industrialização da agricultura (máquinas, sementes, agrotóxicos), chegando ao mote do capitalismo onde não se busca a redistribuição, mas sim a acumulação.

Por outro lado, há a reforma distributiva, buscando uma distribuição mais equitativa da terra, o controle da concentração, a participação dos movimentos sociais e pouca ou nenhuma presença do Estado capitalista. Se percebe que a reforma agrária no Brasil não é uma prioridade das políticas estatais, mas resultado das lutas dos movimentos sociais, que pressionam o Estado.

3.2 O direito de propriedade da terra e a sua função social

A Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, XXII, prevê o direito de propriedade, mas requer que ele seja exercido atendendo à sua função social, vinculando não só à produtividade do bem, mas também à dignidade da pessoa humana e à justiça social. O proprietário de um bem

imóvel, deixando de cumprir com os compromissos legais, presente dolo ou culpa, fica sujeito a honrar com as suas dívidas, mediante a expropriação de seus bens.

A função social da propriedade é tida hoje como uma das responsáveis pela aproximação entre o direito público e o direito privado, essencial à concretização de princípios fundamentais, relacionando-se diretamente com a dignidade da pessoa humana e com a justiça social. A propriedade moderna avança, deixando de ter um sentido apenas particular e a própria liberdade de contratar passa a encontrar limites na função social do contrato, indo além das partes.

Diante da força de tal princípio, é possível verificar ao menos três resultados práticos e limitadores ao particular: vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades, obrigação de o proprietário exercer faculdades elementares do domínio e a criação de um complexo de condições para o exercício das faculdades atribuídas pelo direito de propriedade.

Na fase histórica em que vivemos, as limitações impostas às propriedades encontram sua razão de ser no interesse social, na utilidade ou necessidade públicas. Com a ideia do “Estado do Bem-Estar Social” reforça-se também a necessidade de se obter a “função social” da propriedade, abarcada pela Carta Magna de 1988, estando dentre as características de um Estado Jurídico Social.

Diniz (2015) afirma que a função social da propriedade é imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para convivência social. A CF, no art. 5º, XXII, garante o direito de propriedade, mas requer, como vimos, que ele seja exercido atendendo a sua função social.

Com isso, a função social da propriedade a vincula não só à produtividade do bem, como também aos reclamos da justiça social, visto que deve ser exercida em prol da coletividade. Fácil é perceber que os bens, que constituem objeto do direito de propriedade, devem ter uma utilização voltada à sua destinação socioeconômica. O princípio da função social da propriedade está atrelado, portanto, ao exercício e não ao direito de propriedade.

De acordo com Diniz (2015), o direito de propriedade pode ser entendido como “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Contudo, é importante ressaltar que o direito de propriedade, principalmente em razão de sua função social, não é um direito incondicional e deve observar limites impostos. As concepções individualistas sucumbiram ante à força das pressões sociais em prol de sua democratização.

Pode-se afirmar que a propriedade, além de garantia fundamental constitucional, passa a ter ainda uma função social. E é função porque a propriedade passa a não ser mais simplesmente um direito despropositual, mas uma situação patrimonial passível de proteção não apenas

individual, mas social. O direito de propriedade, como direito fundamental, objetiva assegurar uma vida digna, livre e igualitária a todos.

É necessário esclarecer, contudo, que a função social da propriedade não remete às restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Antes, são limites negativos aos direitos do proprietário, vindo a relacionar-se com a capacidade produtiva da propriedade e de vinculá-lo a objetivo determinado.

De acordo com Teizen Júnior (2004), o estudo do princípio da função social do contrato tem como objetivo verificar como ocorre a interação entre a função social e o princípio da relatividade. Verifica-se assim um declínio da autonomia da vontade em detrimento de uma abordagem de maior força principiológica.

Assim, ao deixar de dirigir a vontade à individualidade e interesse próprio, o contrato ou objeto dele advindo passa a assumir sua função social, responsável por limitar a vontade e liberdade contratual das partes, por força de norma de ordem pública. Por essa razão, afirma Teizen Júnior (2004, p. 25): “[...] A função social do contrato, reconhecida na nova teoria contratual, o transforma de simples instrumento jurídico para o movimento de riquezas no mercado em instrumento jurídico para a realização dos legítimos interesses da coletividade [...]”.

A função social, *lato sensu*, consiste na proteção conferida pelo ordenamento jurídico aos mais fracos na relação contratual, tendo como critério o favorecimento da repartição mais equilibrada da riqueza. É a aplicação, no fundo, do princípio da igualdade substancial. É um preceito constitucional, qual seja, zelar pela liberdade e pela igualdade dos indivíduos.

Deve haver, porém, uma real e substancial liberdade e uma verdadeira igualdade, compelindo a sociedade a eliminar a miséria, a ignorância, a excessiva desigualdade entre os indivíduos, classes e regiões”.

4 A grilagem de terras como um dos entraves à concretização do acesso à terra

O cenário rural histórico comprova a secular concentração do poder em prol de senhores e grandes proprietários de terras, que, sem limites e mediante uso da violência, valiam-se ainda de grilagens e cumplicidade de autoridades políticas, judiciárias e serventuários de cartórios. A herança deixada por esse legado resultou em forte concentração fundiária onde apenas 1% (um por cento) dos proprietários rurais detêm 44% (quarenta e quatro por cento) das terras.

E tais invasões, em regra cometidas por homens de boa condição financeira, se fizeram sob o pretexto e tentativa de legitimação de suas ações fazendo uso do próprio conceito da propriedade privada consagrada historicamente por legislações esparsas, alcançando hoje a própria Constituição (MOTTA, 2001).

A grilagem constitui-se em processo histórico secular de ocupação ilegal de terras mediante os esforços dos senhores e possuidores para expandir suas propriedades, usurpando direitos não somente de pequenos posseiros, que lutavam por legitimar suas justas ocupações consagradas pelo costume, ou contra o Estado – no caso de terras devolutas – mas mediante crime contra toda a nação. Embora no passado, mediante uso de técnicas simples para envelhecimento de documentos forjados, hoje o sistema de organização dos grileiros é complexo, valendo-se da ilegalidade e ações criminosas (MOTTA, 2001).

Já à época da Lei de Terras, em 1850, objetiva-se discriminar as terras públicas das privadas, visando, inclusive, evitar invasões em terras devolutas. Em 1870, contudo, um relatório do Ministério da Agricultura admitia que a Lei de Terras não foi capaz de impedir, como pretendeu, a abusiva invasão das terras públicas, que continuaram sendo exploradas e possuídas ilegalmente.

Fazendeiros continuaram a descumprir a lei e a se apossar de terras mediante falsificação de cartas de sesmarias, principalmente em razão da subjetividade de suas demarcações e limites, que impediam a localização precisa da terra e definição dos marcos territoriais (MOTTA, 2001).

Além disso, as cartas de sesmarias representavam ainda um marco zero da ocupação territorial sobre áreas em disputa. Ocorre que a grande maioria das concessões de sesmarias não observaram o devido procedimento de regularização e estavam caídas em comisso. As consequentes concessões a favor dos sesmeiros, contudo, revelavam que não era importante cumprir as obrigações legais e expressavam o poder simbólico dos sesmeiros, que a cada embate iam alterando as extensões territoriais de sua ocupação, fazendo uso dos limites e confrontações fluidas, transformando-se em grandes posseiros (MOTTA, 2004).

4.1 Histórico sobre a grilagem de terras no Brasil

Historicamente, é importante compreender que as grandes navegações portuguesas e espanholas fortaleceram e expandiram o capitalismo. Diante das contradições mercantis entre aquelas nações, após se estabelecer o Tratado de Tordesilhas, recaiu sobre Portugal a responsabilidade de uma terra considerada inicialmente pobre em metais e extensa.

Para a ocupação dessa grande faixa de terras, introduziu-se no Brasil-Colônia a agricultura em larga escala. E, em seguida, a elite portuguesa inicia a formulação de leis que procuram justificar seus interesses e as novas instituições socioeconômicas (CUNHA, MAIA, 2016).

Portugal, ao criar o instituto da sesmaria em 1375, ainda debaixo de um modelo feudal de produção, por ordenamento do Rei Dom Fernando I, objetivava conter o êxodo rural, forçando proprietários a lavrar suas terras sob pena de expropriação, para resolver o problema da alimentação no país.

No Brasil-Colônia, contudo, a implantação das sesmarias foi resultado e fomentou ainda mais o processo de acumulação de riqueza capitalista e mercantilista. Em razão da necessidade de ocupação e colonização dessa nova colônia, passou-se a estimular a exploração da terra por concessões de sesmarias, sem se transferir o domínio das propriedades não cultivadas, podendo o Estado revogar tais sesmarias, configurando-se, assim, a terra devoluta. É a gênese do latifúndio no Brasil (CUNHA, MAIA, 2016).

Em 1822 deixa de vigor o sistema sesmarial no Brasil e, até a entrada em vigor da Lei nº 601 de 1850 – Lei de Terras, admitia-se o regime da posse de terras devolutas, estimulando sua ocupação, principalmente por grandes proprietários de terras.

Assim, o cenário das propriedades e da estrutura fundiária brasileira encontrava-se distribuída entre terras na posse de particulares sob o regime sesmarial integral; terras na posse de particulares originárias de sesmarias, mas sem doação definitiva; terras ocupadas por particulares mediante posse sem o título aquisitivo de propriedade; terras públicas desocupadas não doadas e terras devolutas (CUNHA, MAIA, 2016).

Essa confusa distribuição das terras, somada às contradições de interesses entre a cultura de exportação - defendida pelos grandes proprietários - e a cultura de subsistência, necessária aos pequenos e médios proprietários, resultou em conflitos de classes e na multiplicação dos litígios agrários. Diante desse cenário, novamente buscando proteger relações sociais vantajosas à burguesia agrária, cria-se uma nova regulação jurídica de controle fundiário e exploração agrícola.

Surge então a Lei nº 601 de 1850, regulamentada pelo Decreto nº 1318 de 1854, que tinha, dentre outros, os objetivos de defesa das terras devolutas contra a posse violenta e contra o esbulho possessório; a outorga de títulos aquisitivos de propriedade aos sesmeiros; a outorga de concessões de terras e de títulos aquisitivos de propriedade de terras devolutas, desde que por posse mansa e pacífica, não contestadas por terceiros (CUNHA, MAIA, 2016).

A lei de terras passa a exigir demarcações, títulos aquisitivos, registros, pagamento de taxas e impostos sobre a propriedade, que, conseqüentemente, adquire valor econômico e característica de mercadoria, fortalecendo a concentração fundiária e consolidando o capitalismo no Brasil.

Da falta de uso como fundamento da propriedade é que advém o conceito da propriedade absoluta, inicialmente estabelecida em 1804 com o código napoleônico, passando a propriedade a ser legitimada por um instrumento jurídico. No Brasil, a partir da Lei de Terras, a confirmação da propriedade das Sesmarias produtivas evidencia o valor da terra como mercadoria ou reserva de valor das terras não utilizadas (SOUZA FILHO, 2010).

É possível constatar, portanto, que a Lei de Terras favoreceu os interesses da elite agrária, substituída por volta de 1930 pela burguesia financeira. Esse mesmo contexto favoreceu o surgimento da Lei nº 4214 de 1963 - Estatuto do Trabalhador Rural, da Lei nº 4771 de 1965 - Código Florestal, e da Lei nº 4947 de 1966, disciplinando o contrato agrário (CUNHA, MAIA, 2016).

Em 1962 foi criada a Superintendência de Política e Reforma Agrária (SUPRA), visando conhecer o espaço rural brasileiro. Em 1964 foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), que substituiu a SUPRA.

Nesse mesmo ano teve início a ditadura militar de 1964 que, logo ao início do governo, promulgou a Lei 4.504, o Estatuto da Terra. Em 1970 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por meio da fusão do IBRA, do INDA e do Grupo Executivo de Reforma Agrária (GERA), extinto em 1987 e recriado pela Constituição de 1988, transferindo à Receita Federal, em 1992, a responsabilidade pelo Imposto Territorial Rural (ITR).

Mas, embora o Estatuto da Terra só tenha sido promulgado em 1964, a discussão acerca de sua importância teve início ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, em um contexto de redemocratização, industrialização e urbanização aceleradas do Brasil, onde questões agrárias passam a ser encaradas como obstáculo ao desenvolvimento.

Entre 1964 e 1984, durante a ditadura militar, enormes modificações políticas, sociais e econômicas ocorrem, principalmente com a modernização do latifúndio por meio do crédito rural subsidiado. Com a acelerada industrialização e alto índice de êxodo rural, a democratização da posse da terra restou novamente deixada de lado (CUNHA, MAIA, 2016).

Já ao final do século XX o cenário apontava para a unificação alemã, com a Constituição de Weimar e a Revolução Russa na Europa. Na América tínhamos a revolução camponesa mexicana, criando critérios rígidos para a propriedade da terra. Ao mesmo tempo, a União

Soviética tenta abolir a propriedade privada, por entender tratar-se de direito e obrigação ao mesmo tempo. Nesse momento, em uma “resposta” à “ameaça socialista”, surgem as ditaduras na Europa e no Brasil, fortalecendo a necessidade da produtividade como qualificadora da terra.

Assim, o Estatuto da Terra é promulgado em 1964 e estabelece a função social como qualificadora da propriedade. A produtividade era prevista na política de desenvolvimento rural com a instituição do ITR e sua pretensa progressividade, com uso de alíquotas compatíveis com o grau de utilização da terra e eficiência da exploração.

Com o desenvolvimento da revolução verde entre as décadas de 60 e 70, o problema da produtividade aparentava estar resolvido, fazendo do Brasil um grande exportador agrícola em 1990. Com a consolidação do agronegócio os militantes da reforma agrária capitalista produtiva não viam mais necessidade de se realizar a reforma agrária social: não porque a função social da propriedade tenha sido alcançada, mas em razão do aumento da produtividade. Logo, a reforma agrária não é distributiva e sim modernizadora, mantendo o latifúndio e modernizando-o em suas grandes monoculturas (SOUZA FILHO, 2010).

Ao se promulgar a Constituição Federal, em 1988, vislumbrando um direito de propriedade aos interesses sociais, relacionou-se a propriedade com a função social e o artigo 185 estabeleceu contradições interpretativas acerca da produtividade, fazendo-se necessário a remessa dessas decisões controversas ao judiciário.

Ocorre que a interpretação a Constituição de 1988 deveria ser sistemática. A interpretação da produtividade da terra deveria ser resolvida pelo processo agrário e não pelo processo civil, pois é questão de direito público. Afinal, a função social da terra é algo mais do que produção de mercadoria por si só.

4.2 Dados sobre a grilagem e a situação atual

A primeira grilagem de terras que se pode verificar no Brasil, foi a tomada das terras dos indígenas pelos portugueses, modelo seguido, posteriormente, pelos grandes fazendeiros e donos do capital. E diante da indefinição legal para o controle das terras e da confusa e contraditória legislação existente é que se fortaleceu a apropriação indevida de terras públicas – a grilagem (ROCHA, *et al*, 2019).

Mas a grilagem não é um problema passado (fazendo uso de grilos para envelhecer documentos e lhe dar aparência legítima), continuando a existir atualmente, incidindo principalmente sobre terras devolutas não discriminadas e registradas, com a modernização de

seus procedimentos, estratégias e ferramentas, como a retificação de área para falsificar informações no Cartório de Registro de Imóveis, acordos judiciais, reconhecimento de usucapião em terras públicas devolutas, transformação de posses em registros, transformações de documentos registrados em cartórios de títulos e documentos em matrículas no cartório de registro de imóveis, entre outras (ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS DO ESTADO DA BAHIA, 2017).

Sobre os dados atuais da grilagem de terras no Brasil, um estudo aponta que 23% dos 49,8 milhões de hectares de florestas públicas não destinadas da Amazônia já foram invadidas pela grilagem, sendo que os grileiros já tomaram 11,6 milhões dessas florestas, o equivalente a 23% do total. Os números foram levantados por uma equipe de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará em parceria com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) (RAMOS, 2020).

No entanto, o Estado vem tomando medidas não no sentido de combater o problema da grilagem, mas, sim, de legalizá-la, como por exemplo, com a Medida Provisória 910, a MP da Grilagem, que agora se transformou no Projeto de Lei 2.633. É também chamado de PL da Grilagem, por regularizar a ocupação indevida de terras públicas, favorecer a impunidade de crimes ambientais e facilitar o desmatamento ambiental.

Essas medidas oferecem margem para que pessoas mal-intencionadas comecem de fato a lucrar com a grilagem de terras. Porque elas acabam conseguindo o título da terra, ou mesmo quando não conseguem o título da terra, elas conseguem vender essa terra a terceiros por um preço que é muito maior do que elas tiveram que colocar para conseguir aquela terra.

5 Considerações finais

A análise da formação histórica do espaço agrário brasileiro demonstra que a desigualdade fundiária não é resultado de rupturas pontuais, mas de uma continuidade estrutural que atravessa o período colonial, a Lei de Terras de 1850, os ciclos de modernização agrícola e as políticas contemporâneas de regularização fundiária. A consolidação de práticas de usurpação territorial – desde o regime sesmarial até os atuais mecanismos de fraude documental sofisticada – sedimentou uma lógica de ocupação que privilegia elites agrárias e inviabiliza a democratização do acesso à terra.

O estudo evidencia que a concentração fundiária, forjada sob marcos legais historicamente favoráveis aos grandes proprietários, foi reforçada pela ausência de políticas estatais capazes de concretizar uma reforma agrária estruturante. Essa omissão prolongada aprofundou desigualdades socioeconômicas e manteve milhões de trabalhadores rurais, comunidades tradicionais e pequenos produtores em situação de vulnerabilidade. A grilagem, longe de constituir um fenômeno superado, modernizou-se e incorporou instrumentos institucionais e jurídicos que ampliam sua eficácia e dificultam sua repressão.

A análise dos dados atuais revela que a apropriação ilícita de terras públicas – especialmente na Amazônia – segue em expansão, articulada a interesses econômicos de larga escala e a redes de legalização formal. Políticas recentes, como o PL 2.633/2020, tendem mais a institucionalizar mecanismos de legitimação dessas práticas do que a enfrentá-las, produzindo um cenário de risco para o patrimônio público, para o meio ambiente e para a própria função social da propriedade.

Diante desse panorama, conclui-se que a superação do problema fundiário brasileiro exige a ruptura com o padrão histórico de concentração territorial, bem como o fortalecimento de políticas públicas orientadas ao interesse social da terra. Medidas de fiscalização efetiva, regularização fundiária responsável, proteção de terras públicas e garantia de assentamentos produtivos são indispensáveis para interromper o ciclo de violência, exclusão e insegurança jurídica que ainda marca o meio rural. Sem esse conjunto articulado de ações, o país continuará reproduzindo, no século XXI, as mesmas estruturas de dominação territorial que definiram sua formação histórica.

Referências

ASSELIN, Victor. Grilagem. *Corrupção e violência em terras do Carajás*. Petrópolis: Vozes, 1982.

ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES Rurais (Orgs.). No Rastro da Grilagem: formas jurídicas da grilagem contemporânea, casos típicos de falsificação na Bahia. Salvador: AATR, ano 1, n. 1, 2017.

COHENE MERCADO, Carmen Alice Concepción. *Reforma agraria e ivy marane'y: resistencia campesina en la lucha por la tierra en Paraguay*. 2018. 435f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018, p. 323 a 341.

CUNHA, Belinda Pereira; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira (Coords.). *Direito Agrário Ambiental*. 1 ed. Recife: EDUFRPE, 2016.

HARVEY, David. La teoria de la renta. HARVEY, David. In: *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fundo de Cultura Económica, 1990. p. 333-375.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. Sesmarias e o Mito da Primeira Ocupação. *Revista Justiça & História*. 2004.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. A Lei de Sesmaria e a ocupação colonial: sobre as leis. In: MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo (Orgs). *Direito à terra no Brasil: a gestão do conflito 1795-1854*. São Paulo: Alameda, 2012. p. 129-197.

SILVA, Lígia Osório. O sesmarialismo; o fim das sesmarias e o predomínio da posse. In: SILVA, Lígia Osório. *Terras Devolutas e Latifúndio*. 2º ed. Campinas: Editora Unicamp, 2008. 41- 103.

SMITH, Roberto. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade fundiária. In: SMITH, Roberto. *Propriedade da terra & transição: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 237-338.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Função Social da Propriedade. In: SONDA, Cláudia; TRAUCZYNSKI, Silvia Cristina (orgs). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Paraná*. Curitiba: ITCG, 2010, p. 181-198.

RAMOS, Claudia Azevedo, et al. *Lawless land in no man's land: the undesingnated public forests in the Brazilian Amazon*. Elsevier, 99, 2020.

BORGES, Paulo Torminn. *A Importância do Direito Agrário no desenvolvimento social e econômico*. BORGES, Paulo Torminn. In: Projeto de criação do Mestrado de Direito Agrário. 1985.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. UFPA, ITERPA, 2001.